Beredskapslagring av matkorn

Forslag til utforming

Rapport nr. 17/2023
20. februar 2023

Landbruksdirektoratet
Eanandoallodirektoráhtta

Landbruksdirektoratet
Eanandoallodirektoráhtta

Rapport:	Beredskapslagring av matkorn – forslag til utforming
Avdeling:	Handel og industri
Dato:	20. februar
Ansvarlig:	Mari Vengnes
Bidragsytere:	Jannicke Jensen Myhre, Mikael Meland Leksen, Maurits Ovren, Hans Peder Hvide Bang
Rapport-nr.:	
Forsidebilde:	Colourbox

Innhold

Innhold **3**
Sammendrag **5**
1 Innledning **7**
1.1 Bakgrunn og mandat 7
1.2 Avgrensinger og føringer 8
1.3 Metode, organisering og analysegrunnlag 9
1.4 Definisjoner 10
2 Kostnadskalkyler for etablering og drift av lager tilsvarende 2 eller 3 måneders forbruk **11**
2.1 Kartlegging av ledig kapasitet 11
2.2 Investeringskostnader 13
2.3 Kostnader til innkjøp av korn 15
2.4 Driftskostnader 18
2.5 Forvaltningskostnader 18
2.6 Finansiering 19
3 Norsk eller importert korn i oppbyggings- og driftsfasen og grenseoppgangen mot markedsordningene **20**
3.1 Oppbyggingsfasen 20
3.2 Driftsfasen 22
3.3 Oppsummering – oppbygging på norsk vs. importert korn 23
4 Kriterier for bruk av beredskapslageret **25**
4.1 Pris som indikator 25
4.2 Andre kriterier i kornmarkedet 27
4.3 Beslutningsprosessen 27
4.4 Hvordan skal kornet frigis i det norske markedet 28
4.5 Oppsummert: forslag til kriterier og metode for frigiving 28
5 Landbruksdirektoratets forslag til utforming **30**
5.1 Rammebetingelser og flaskehalser 30
5.2 Forslag til oppbyggingsplan med anskaffelsesstrategi 33
5.3 Krav til driftsoperatør og tildelingskriterier 38
5.4 Forhold som kan reguleres i kontrakt 39
6 Organisering og forvaltning **43**
6.1 Innledning 43
6.2 Ulike modeller for organisering 43
6.3 Landbruksdirektoratets foretrukne modell 44
6.4 Fastsetting av rettslige rammer for organisasjonens virksomhet 44
7 Rammene for virksomheten, forhold som bør reguleres **48**
7.1 Innledning 48
7.2 Lovgrunnlaget 48
7.3 Forskrifter eller retningslinjer om beredskapslagring av korn 48
7.4 Behov for endringer i FAT 51
7.5 Innholdet i kontraktene 51
8 Avsluttende merknader **53**
9 Referanser **54**

Sammendrag

Denne rapporten er en oppfølging av arbeidet påstartet i rapport 31/2022 *Beredskapslagring av matkorn: Ulike tilnærminger til etablering av beredskapslagring av matkorn.*

Landbruks- og matdepartementet ga i brev datert 31. oktober 2022 Landbruksdirektoratet i oppdrag å følge opp anbefalingene i rapporten og utarbeide retningslinjer for beredskapslagring av matkorn. Det skal gjøres innenfor følgende føringer:

- Staten eier ikke lagerkapasitet og skal samarbeide med markedsaktører om lagring.
- Staten eier kornet.
- Kun korn, og bare mathvete, skal inngå i lagringen, ikke mel eller andre bearbeidete varer.
- Integrert lagring i markedsaktørenes kommersielle beholdning.
- Anbud skal være i tråd med anskaffelsesregelverket.
- Retningslinjene kan åpne for lagring av både importert og norsk vare.
- Best mulig samfunnsøkonomisk måte.
- Konkurransen påvirkes i minst mulig grad.

Det skal etableres en lagerbeholdning tilsvarende forbruk i 2 eller 3 måneder, dvs. et lager på 55 000 tonn eller 82 500 tonn. Det krever anslagsvis investering i 28 000 eller 55 500 tonn ny kapasitet. Det er en oppjustering av behovet estimert i rapport 31/2022. Videre setter budsjettet begrensinger for hva som er mulig å utføre i 2023.

Innenfor ovennevnte føringer har vi skissert hvordan en ordning for beredskapslagring kan tenkes etablert. Vårt forslag er:

- Det vedtas en oppbyggingsplan, hvor staten kjøper 15 000 tonn per år frem til ønsket lagerstørrelse er oppnådd.
- Staten anskaffer lagertjenester ved bruk av offentlige anskaffelser:
    - Kontraktene har 25 års varighet.
    - Det legges ut én konkurranse med kontrakter for lagring av 15 000 tonn fra høsten 2024, 15 000 tonn fra høsten 2025 osv., til ønsket lagerstørrelse er oppnådd.
    - Driftsoperatører kan gi tilbud på hele eller deler av kontraktsmengdene som legges ut.
    - Dersom det er ønskelig å legge inn korn på beredskapslager allerede i 2023, kan det innenfor gjeldende bevilgning være rom for å anskaffe og lagre om lag 4 000 tonn. Denne «ad hoc» løsningen gjøres for ett år.
- Driftsoperatørene som får kontrakt, gjør innkjøp av korn på vegne av staten.
- Norsk korn skal ha prioritet framfor import.
    - Hvor mye norsk vare som er tilgjengelig for beredskapslagring vurderes hver høst på bakgrunn av markedsregulators prognoser.
    - Mengden import til beredskapslager er differansen mellom mengden som skal på beredskapslager et gitt år og tilgjengelig norsk vare.

Med utgangspunkt i denne modellen, er det utarbeidet en foreløpig anskaffelsesstrategi med kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Dette er forhold som må arbeides videre med før en anskaffelse iverksettes.

Det er et generelt behov for investeringer i lagerkapasitet og tilhørende infrastruktur i bransjen. Landbruksdirektoratet har beregnet investeringskostnadene for de to lagerstørrelsene (kapittel 2). Det er mange usikkerhetsmomenter i disse beregningene, da det er opp til den enkelte driftsoperatør som tilbyr lagerkapasitet å vurdere hvor og i hvilken struktur det skal investeres. Videre er det noe lagerkapasitet tilgjengelig per i dag som må ha en vesentlig oppgradering hvis den skal være tilgjengelig og egnet på lengre sikt. Med den oppbyggingsplanen vi har foreslått over, vil den store kostnaden for staten de første årene være innkjøp av korn, i størrelsesorden 54 mill. kroner per år frem til ønsket lagerstørrelse er oppnådd. I driftsfasen, når oppbyggingen er gjennomført, anslås årlige kostnader til å være i størrelsesorden 43-58

mill. kroner for lager tilsvarende omtrent tre måneders forbruk. Ved lager tilsvarende omtrent to måneders forbruk er kostnaden i størrelsesorden 33-45 mill. kroner.

Som en del av bestillingen fra departementet har vi sett på grenseoppgangen mot markedsordningen. Dette omtales i kapittel 3. Det er hensiktsmessig å gjøre innkjøp til statlig beredskapslagring på høsten når man har gode prognoser for det aktuelle kornår. Norsk korn skal prioriteres framfor import.

Vi er bedt særskilt om å se på kriterier og rutiner for bruk av beredskapskornet. Vår anbefaling er, som i rapport 31/2022, at det er en regjeringsbeslutning å bestemme når kornet skal tas i bruk. Pris på internasjonalt korn bør være en indikator for når Landbruksdirektoratet skal utrede og levere en anbefaling til departementet, men også andre forhold kan tilsi at Landbruksdirektoratet bør levere en vurdering til departementet. Dette omtales i kapittel 4.

I kapittel 6 har vi redegjort for ulike modeller for organisering av forvaltningen av beredskapsvirksomheten. Dette kan tenkes gjort i et eget foretak, eller som en del av et forvaltningsorgan. Sistnevnte er vurdert gjennomført på to måter, enten etter en «forvaltningsmodell» hvor departementene kan bruke sin instruksjonsmyndighet eller som en «lovmodell» hvor virksomheten etableres og organiseres gjennom lov og forskrift. Vi anbefaler en hybrid mellom forvaltningsmodellen og lovmodellen: Ansvaret for beredskapslagringen legges til et ordinært forvaltningsorgan, f.eks. Landbruksdirektoratet, hvor rammene fastsettes i lov, forskrift og/eller retningslinjer. Hvordan virksomheten organiseres har betydning for hva som kan fastsettes i forskrift/retningslinjer og hva som må reguleres i kontrakt.

I kapittel 7 har vi skissert en forskrift/retningslinje ut fra vår anbefaling til oppbyggingsplan og strategi (kapittel 5) og forslag til organisering (kapittel 6), gitt et forslag til endring i tilstøtende forskrift og en skisse til hva som skal inngå i en kontrakt.

Avslutningsvis (kapittel 8) har vi påpekt forhold som krever politisk avklaring før det kan arbeides videre med implementering og anskaffelsen.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og mandat

Som det framgår av Hurdals-plattformen, ønsker regjeringen å etablere beredskapslagring for matkorn. I den forbindelse ble Landbruksdirektoratet i mars 2022 gitt i oppdrag å utrede *hvordan* dette kunne gjennomføres. Landbruksdirektoratet utredet ulike problemstillinger knyttet til denne målsettingen og kom med noen anbefalinger til hvordan etableringen i grove trekk kunne innrettes i rapport 31/2022 *Beredskapslagring av matkorn: Ulike tilnærminger til etablering av beredskapslagring av matkorn,* levert 15. juni (Landbruksdirektoratet, 2022).

Rapporten ble behandlet på politisk nivå i forvaltningen og Regjeringen besluttet å starte etableringen av beredskapslagring av mathvete i en størrelsesorden tilsvarende 2-3 måneders forbruk, jf. forslag til statsbudsjett framlagt 6. oktober. I St. prop. 1 for budsjettposter under Landbruks- og matdepartementet står det:

> *«Ein tek sikte på å starte etableringen av beredskapslagring for matkorn hausten 2023 tilsvarande 2–3 månadars forbruk».*
>
> *«Regjeringen foreslår å bevilge 20 millioner kroner til å starte etablering av et beredskapslager for korn høsten 2023. Regjeringen mener dette er nødvending i et beredskapsperspektiv».*
>
> *«Landbruksdirektoratet skal utforme forslag til retningsliner som skal leggjast fram for departementet tidleg i 2023. Departementet tek sikte på etablering av beredskapslagring hausten 2023».*

I Landbruks- og matdepartementets brev 31. oktober 2022 ble Landbruksdirektoratet gitt følgende mandat:

«Vi viser til Prop. 1 S (2022-2023) for Landbruks- og matdepartementet (LMD) og Rapport nr. 31/2022 av 15.06.22 fra Landbruksdirektoratet.

I budsjettproposisjonen for 2023 foreslås en bevilgning på 20 mill. kroner til etablering av en ordning med beredskapslagring av matkorn tilsvarende 2-3 måneders forbruk. Det tas forbehold for Stortingets godkjenning av budsjettet.

Landbruksdirektoratet skal utarbeide forslag til nærmere retningslinjer for beredskapslagringen med følgende mandat:

Som overordnet prinsipp for beredskapslagring av korn forutsettes det at lagringen gjennomføres på best mulig samfunnsøkonomisk måte. Staten disponerer per i dag ikke kornlagere, og vil være avhengig av avtaler med private markedsaktører om kjøp av lagringstjenester. Som lagringsvare skal det benyttes hvete, men ikke mel eller annen foredlet vare.

Staten skal eie kornet som omfattes av beredskapslagringen. Kornet kan lagres integrert med lagerholders øvrige lager. Retningslinjene kan åpne for lagring av både importert og norsk vare. Det skal foretas en grenseoppgang mot regelverket for markedsordningen for korn, og ordningen forutsettes utformet slik at konkurransen i markedet påvirkes i minst mulig grad.

To alternative størrelser på lagringskapasiteten, henholdsvis to og tre måneders forbruk (55 000 og 82 500 tonn), skal vurderes. Eventuelle behov for nyinvesteringer ved de to alternativene skal vurderes. I rapport nr. 31/2022 er det gjort kostnadsvurderinger av ulike lagringsalternativer. Kostnadsoverslagene for to og tre måneders lagring, etableringskostnader (råvare- og investeringskostnader), årlige drifts- og forvaltningskostnader samt finansiering skal gjennomgås på nytt og kvalitetssikres.

Det skal utredes retningslinjer for hvilke kriterier i kornmarkedet som må være oppfylt før uttak av beredskapslageret er aktuelt, herunder hvilket prisnivå som skal kunne utløse uttaket.

Forslaget til retningslinjer skal utformes innenfor rammene av relevant internasjonalt regelverk og regelverket for offentlige anskaffelser. Landbruksdirektoratet skal gjøre en vurdering av behovet for hjemling i eksisterende lovverk og om nødvendig foreslå relevant forskriftsregulering, herunder bestemmelser om forvaltning og kontroll. Direktoratet skal også utarbeide forslag til avtale mellom staten og markedsaktører om kjøp av lagringstjenester.

Landbruksdirektoratet skal levere rapport innen 20. februar 2023. Dersom direktoratet ser behov for avklaringer om mandatet eller utredning av andre relevante forhold, skal direktoratet ta dette opp med LMD.»

1.2 Avgrensinger og føringer

Denne utredningen bygger på vurderingene gitt rapport 31/2022. Som en oppfølging av mandatet over, er målet for denne rapporten mer konkret enn for forrige rapport. Vi skal skissere en ordning innenfor følgende føringer og rammer:

- Staten eier ikke lagerkapasitet og skal samarbeide med markedsaktører om lagring,
- Staten eier kornet,
- Kun korn, og bare mathvete, skal inngå i lagringen, ikke mel eller andre bearbeidete varer,
- Integrert lagring i markedsaktørenes kommersielle beholdning,
- Anbud skal være i tråd med anskaffelsesregelverket,
- Best mulig samfunnsøkonomisk måte,
- «retningslinjene kan åpne for lagring av både importert og norsk vare»,
- Konkurransen påvirkes i minst mulig grad.

<u>Mål med beredskapslagring</u>

Norsk matvareberedskap er basert på tre hovedpilarer: nasjonal produksjon, opprettholdelse av produksjonsgrunnlaget og handel. Etableringen av beredskapslagring rokker ikke ved denne prioriteringen, men er et supplement til forsyningsberedskapen som kan iverksettes i en akutt forsyningssvikt. Formålet med beredskapslagring av matkorn er økt forsyningssikkerhet i en situasjon hvor vi ikke lenger kan være trygge på at behovet utover nasjonal produksjon kan dekkes av import. Beredskapslagringen gir oss tid til omstilling.

Beredskapslagring har med andre ord som formål å sikre befolkningen mat. Det er ikke et landbrukspolitisk virkemiddel. Samtidig, dersom beredskapslagring styrker norsk produksjon fordi lagerkapasiteten er en flaskehals, kan det argumenteres for at det øker beredskapsevnen. Disse virkningene er imidlertid mer langsiktig og øker dermed ikke beredskapen umiddelbart.

I vurderingene legger vi til grunn at *økt beredskap i form av forsyningssikkerhet i så nær framtid som mulig* er formålet med etableringen. Under dette målet, forsøker vi å hensynta ønsket om bruk av norsk vare i oppbyggingen.

<u>Best mulig samfunnsøkonomisk måte</u>

De vesentligste kostnadene er kvantifiserbare. Dette er kostnader knyttet til forvaltning av ordningen, betaling for lagertjenesten inkl. kostnader knyttet til kornhåndtering o.l. for driftsoperatør samt kapitalkostnader for investeringen og ikke minst kostnadene til innkjøp av kornet.

Med formuleringen *«Lagringen skal skje på best mulig samfunnsøkonomisk måte»* legges det til grunn at en anbudsprosess vil gi den løsningen som gir mest beredskap for innsatte midler. Nytteverdien materialiseres dersom det statlige kornet frigis i markedet. Denne nytten er vanskelig å kvantifisere.

Integrert lagring og minimumskvalitet

Tilnærmingen med bruk av integrert lagring er sterkt inspirert av Finlands modell for beredskapslagring, hvor kornet byttes ut som en del av driftsoperatørens øvrige beholdning. Det er et krav at den del av beholdningen som er definert som beredskapskorn til enhver tid holder en minimumsstandard med hensyn til proteininnhold og falltall.

Vi har bedt Nofima/NMBU (Nofima/NMBU, 2023) om å gi oss en vurdering av hva som kan være en fornuftig minimumsstandard for norske forhold. De vurderer det slik at kravene til mathvete i Jordbruksavtalen vil være hensiktsmessige å bruke for partier som kan inngå i beredskapslageret.

Mandatet sier en budsjettramme på 20 mill. til arbeidet i 2023

I budsjettproposisjonen står det «Ein tek sikte på å starte etablering av beredskapslagring for matkorn hausten 2023 tilsvarande 2–3 månadars forbruk», dvs. fra 55 000 – 82 500 tonn.

Det er ikke mulig å verken iverksette eller drifte et lager på 55 000 tonn eller mer innenfor denne budsjettrammen. Denne rammen vil holde til innkjøp til ca. 5 000 tonn korn, avhengig av pris, kvaliteter og betingelser. Da er det ikke inkludert kostnader til bistand under arbeidet med anbudsutlysning, godtgjørelse for andre tjenester m.m. I realiteten er det derfor trolig maksimalt 4 000 tonn som kan legges ut i en anbudskonkurranse i 2023.

Ordningen er imidlertid ikke avgrenset til høsten 2023. Langsiktige kontrakter om beredskapslagring vil forplikte staten til ytterligere årlige kostnader. Våre vurderinger og forslag vil derfor bero på at det avsettes ytterligere og tilstrekkelig med midler, men budsjettet begrenser hva som er mulig å få til inneværende år og legger dermed noen føringer for anskaffelsesstrategien.

1.3 Metode, organisering og analysegrunnlag

Det har vært nødvendig å tilpasse metodikken og organiseringen etter den knappe tidsrammen. Landbruksdirektoratet har hatt ansvaret for utredningen og prosjektgruppen har bestått av medarbeidere i Avdeling handel og industri.

Mari Vengnes (prosjektleder)	Seksjon korn og markedsregulering
Jannicke Jensen Myhre	Seksjon korn og markedsregulering
Hans Peder Hvide Bang	Seksjon korn og markedsregulering
Maurits Ovren	Seksjon import
Mikael Meland Leksen	Seksjon statistikk og analyse

Landbruksdirektoratet har gjennomført en møteserie med de store matkornhandlerne og matmelmøllene og bedt om innspill til arbeidet. Vi har vært på studietur til Finland. Vi har gjennomført en ny undersøkelse for å kartlegge ledig lagerkapasitet. I tillegg har vi kjøpt noe ekstern bistand:

- Vi har fått utarbeidet to juridiske utredninger om henholdsvis prosess i forbindelse med anskaffelse og organisering av det statlige eierskapet og forvaltning av ordningen.
- Vi har fått gjennomført en vurdering av kornkvaliteter og egnethet.
- Vi har kjøpt bistand til gjennomføring av kalkyler for investeringer i anlegg.

1.4 Definisjoner

I rapporten brukes følgende begreper/definisjoner:

Driftsoperatør: Aktør som lagrer korn i beredskapsordningen.

Integrert lagring: Beredskapslagret korn eid av staten inngår som en del av den ordinære varebeholdningen hos driftsoperatør. Staten eier en del av driftsoperatørs totale lager av mathvete. Beredskapskornet skal ha kvalitet av minimumskvalitet eller bedre.

Kornberedskapsmyndigheten: Den statlige organisasjonen som blir tildelt oppgaven å forvalte ordningen på vegne av staten/departementet.

Prisnedskrivingstilskudd: Tilskudd som utbetales til kornhandler per kilo korn kjøpt fra kornprodusent. Midlene bevilges over Jordbruksavtalen.

Omdisponering: Omdisponering (ikke prisnedskrivingstilskudd) finansiert av omsetningsavgiften. I omtale av markedsreguleringen brukes ofte begrepet «prisnedskriving» for omdisponering av matkorn til fôr som skrives ned finansiert av omsetningsavgiften. I denne rapporten bruker vi «omdisponering» om dette tiltaket og altså prisnedskrivingstilskudd som midlene fra Jordbruksavtalen.

Overlagring: Et tiltak, på lik linje med omdisponering, som markedsregulator kan iverksette når det er overskudd av enkeltkvaliteter. Kvantum overlagres til påfølgende sesong mot kompensasjon finansiert av omsetningsavgift.

Korndata: Informasjon om hvert enkelt parti med korn som leveres på kornmottak. Dataene overføres regelmessig til Landbruksdirektoratet og danner grunnlaget for utbetaling av prisnedskrivingstilskudd trekk av omsetningsavgift og forskningsavgift.

Anskaffelsesstrategi: Plan for gjennomføring av anskaffelsen av kornlagringstjenester både når det gjelder prosess og innhold, herunder utarbeiding av utkast til kontrakt, fastsetting av kvalifikasjonskrav og utvelgelseskriterier.

2 Kostnadskalkyler for etablering og drift av lager tilsvarende 2 eller 3 måneders forbruk

I rapport 31/2022 estimerte Landbruksdirektoratet én måneds forbruk av mathvete til 27 500 tonn. Befolkningsutvikling og endringer i matvaner vil påvirke mathveteforbruket. I denne rapporten tar vi ikke opp denne diskusjonen, men forholder oss til at vi skal vurdere kostnader, investeringsbehov m.m. for henholdsvis et lager som (på sikt) skal være på 55 000 tonn eller 82 500 tonn.

2.1 Kartlegging av ledig kapasitet

2.1.1 Kort om undersøkelsen

I forbindelse med utarbeidelsen av rapport 31/2022 utførte Landbruksdirektoratet en lagerundersøkelse. Basert på undersøkelsen, estimerte vi den gang at det *på sikt* vil være mulig å lagre 55 000 tonn uten å gjøre investering i nye anlegg. Her er det underforstått at eksisterende anlegg vedlikeholdes og markedsregulator bruker prisstimulanser maksimalt for å skyve på leveringskurven mest mulig utover.

Kornhøsten 2022 har vært meget god og leveransene har kommet tidlig. Tørt korn rett fra åkeren og dyr strøm har medført at relativt mye korn har vært levert direkte på kornmottak uten å gå veien om gårdstørker. Dette medførte kapasitetsproblemer på mottakene.

Vi har derfor gjennomført en ny lagerundersøkelse blant kornhandlerne og matmelmøllene. Vi har stilt mer detaljerte spørsmål nå som rammene for ordningene er mer definert. Som sist har respondentene kunnet legge inn svar for hvert enkelt av sine anlegg.

I den nye undersøkelsen har vi spurt om følgende:

- Anleggenes totale kapasitet,
- Ubenyttet kapasitet når driftsbeholdning er på høyeste nivå,
    - Normalår og toppår,
- Laveste nivå på driftsbeholdning **av mathvete**,
    - Normalår og toppår,
    - Omtrentlig dato,
- Høyeste nivå på driftsbeholdning **av mathvete**,
    - Normalår og toppår,
    - Omtrentlig dato.

Spørsmålene som gjelder anleggenes totale og ubenyttede kapasitet, hadde til hensikt å kartlegge på nytt hvor mye lagerplass som er tilgjengelig. Dette er en oppdatering av resultatene fra forrige undersøkelse. I tillegg har vi bedt aktørene skille mellom normalår og toppår for å få en bedre forståelse av i hvilken grad den ledige kapasiteten avhenger av størrelsen på norske avling hvert enkelt år.

Spørsmålene om driftsbeholdning av mathvete har vi stilt for å få oversikt over hvilke anlegg som tar imot mathvete. Et annet formål er å kunne vite omtrent hvor stor beholdning det enkelte anlegg burde ha dersom denne beholdningen inkluderer et kjent kvantum beredskapskorn. Vi har bedt aktørene oppgi nivået på de tidspunktene i sesongen når driftsbeholdningen er lavest og høyest. Denne informasjonen kan bl.a. være nyttig for å utarbeide kontraktsvilkår og kontrollere om vilkårene i kontrakten er oppfylt.

2.1.2 Resultater

Kartleggingen viser at ubenyttet kapasitet når driftsbeholdning er på høyeste nivå er:

- Normalår: 107 270 tonn,
- Toppår: 63 400 tonn.

For å være på den sikre siden, tar vi utgangspunkt i estimatet for toppår. Av den ledige kapasiteten på 63 400 tonn, er 60 000 tonn knyttet til to anlegg:

- Stavanger Havnesilo (40 000 tonn),
- Norgesmøllene Buvika (20 000 tonn).

Øvrig ledig kapasitet, 3 400 tonn, er fordelt på fire anlegg, hvorav ett har 2 000 tonn ledig og de resterende tre hver har mindre enn 1 000 tonn ledig.

I tillegg til sine aktive anlegg, eier Felleskjøpet Agri (FK Agri) den nedlagte kraftfôrfabrikken med tilhørende kornsilo i Florø. Siloen er i god stand med ledig kapasitet for 25 000 tonn korn som kan realiseres med noen investeringer. Per i dag er det mulig å legge inn korn på dette anlegget, men utlasting til båt krever investering i losseapparat og noe reparasjon av kai. Det er ifølge FK Agri mulig å gjøre disse oppgraderingene innen ett års tid fra beslutning.

Norgesmøllene oppgir 20 000 tonn ubenyttet lagerkapasitet i Buvika, men opplyser samtidig at de leier ut denne kapasiteten til fôrindustrien. Dersom denne kapasiteten skal brukes til beredskapslagring, kan det altså skape et lagringsbehov for fôrråvare et annet sted.

Dersom man ser bort fra 1) de 20 000 tonnene i Buvika og 2) anlegg med mindre ledig kapasitet enn 1 000 tonn, er estimert ledig kapasitet per nå **42 000 tonn**.

Det kan også nevnes følgende usikkerhetsmomenter som kan tas i betraktning når det gjelder vurderinger om eksisterende kapasitet:

- Noe av kapasiteten i Buvika kan være tilgjengelig, avhengig av norsk kornproduksjon de neste sesongene.
- En silo kan aldri fylles 100 prosent.
- Man kan ikke blande ulike arter og klasser i én og samme celle i en silo. En ledig kapasitet på 1 000 tonn ved et anlegg betyr dermed ikke nødvendigvis at denne kan brukes til 1 000 tonn mathvete av en gitt klasse.
- Ulike kornarter har forskjellig hektolitervekt. De ulike ledige kapasitetene som er meldt inn kan derfor ha et visst slingringsmonn avhengig av hva som vanligvis ligger lagret på de forskjellige anleggene.

2.1.3 Behov for ny kapasitet

Kapasiteten ved Stavanger Havnesilo er etter det opplyste nyttbar i kun 3-4 år før det må gjøres omfattende investeringer. Hvis man samtidig legger til grunn at kapasiteten i Florø realiseres i løpet av den samme tiden, faller estimert ledig kapasitet fra 42 000 til 27 000 tonn etter disse 3-4 årene. Avhengig av om beredskapslageret skal tilsvare to eller tre måneders forbruk, blir det nødvendig å investere i henholdsvis **28 000-** eller **55 500** tonn ny kapasitet. **Det er en oppjustering av behovet som estimert i vår forrige rapport, rapport 31/2022.**

FK Agri har understreket at det ikke er tatt noen beslutning om Stavanger Havnesilos framtid. Vi forutsetter at FK Agri vil erstatte Stavanger Havnesilo med ny kapasitet dersom den legges ned, men vi vet ikke hvor stor kapasitet som bygges. Noe investering kan dermed være oppgradert gammel kapasitet, mens noe er helt ny kapasitet.

Det er grunn til å peke på følgende usikkerhetsmomenter når det gjelder vurderinger om behovet for ny kapasitet:

- Det er bedriftenes vurdering hvor og hvorvidt de ønsker å investere, det kan ikke besluttes. Forutsetningene vi har tatt over, er derfor heftet med stor grad av usikkerhet.

- Det er mulig at det blir nødvendig å investere i noe mer enn 28 000/55 500 tonn. De ulike aktørene er ikke koordinerte og vil se sine investeringer i sammenheng med behov for driftslagre.

2.2 Investeringskostnader

Kartleggingen av ledig kapasitet gjør det altså tydelig at man ikke kan oppnå beredskapslager tilsvarende verken to eller tre måneders forbruk av matkorn uten at det gjøres investeringer i ny lagerkapasitet, eventuelt kombinert med oppgradering av eksisterende lagerkapasitet.

Nedenfor går vi først igjennom beregninger av investeringskostnader og deretter gir vi noen betraktninger om hvordan driftsoperatørenes investeringer kan tenkes dekket opp for i betalingen fra staten.

2.2.1 Beregning av investeringskostnader

Vi har innhentet ekstern kompetanse på kostnadsberegninger av ulike investeringer i silokapasitet og tilhørende infrastruktur. Prisene vi har mottatt er anslag, da grunnforhold og geografisk beliggenhet for et gitt anlegg har stor betydning for byggekostnadene. Anslagene reflekterer prisveksten som har funnet sted på byggematerialer siden tallgrunnlaget til forrige rapport ble innhentet. Anslagene tydeliggjør også prisforskjellene mellom å bygge små, mellomstore eller store siloer.

Alle aktørene vi har snakket med trekker frem betongsiloer som spesielt godt egnet til å lagre korn over tid. Betongsiloer har tykke vegger som hindrer store temperatursvingninger. Dette er et viktig moment da beredskapskornet skal lagres gjennom hele året og også over sommeren, en periode hvor aktørenes beholdning normalt er på det laveste. Det er likevel slik at ingen ser det som aktuelt å bygge ut ny kapasitet i betong, da dette koster for mye sammenliknet med å bygge i stål. Kostnadsestimatene vi har innhentet dreier seg derfor kun om stålkonstruksjoner.

Skal man bygge ny silokapasitet i stål, har man valget mellom å bygge runde eller firkantede siloer. Runde siloer er mer utsatt for vær og vind. Firkantede siloer er dyrere å bygge, men kan kles med andre materialer på utsiden, og er derfor mindre utsatt for temperatursvingninger. I tillegg kan en firkantsilo deles inn i flere celler, og det unngås «dødplass» mellom cellene, slik som man får med runde siloer. I dagens kornmarked, med økende krav til sortering av kvaliteter, er ofte inndeling i flere celler ønskelig, noe som kan gjøre firkantede siloer attraktive tross høyere byggekostnader. På tomter med begrenset plass vil firkantede siloer utnytte det tilgjengelige arealet i større grad enn runde siloer.

Tabellen under viser anslagene på hva det vil koste å bygge ut ulike former for silokapasitet. Beregningen for to og tre måneders forbruk legger til grunn at det finnes 27 000 tonn i ledig lagerkapasitet etter at Stavanger Havnesilo er lagt ned og anlegget i Florø er oppgradert. Det innebærer at det gjenstår et investeringsbehov for 28 000 og 55 500 tonn for å oppnå henholdsvis to og tre måneders forbruk.

Tabell 2-1: Investeringskostnad i ny kapasitet – rund og firkantet silo

	Beskrivelse	Kapasitet i tonn (ca)	Kostnad i kroner per tonn	Kostnad to måneders forbruk (28 000 tonn), i mill. kroner	Kostnad tre måneders forbruk (55 500 tonn), i mill. kroner
Rund silo	**1x400 tonn**	400	8 750	245	486
	1x1000 tonn	1000	6 770	190	376
	2x1000 tonn	2000	5 687	159	316
	1x3000 tonn	3000	4 189	117	232
	2x3000 tonn	6000	3 796	106	211
Firkantet silobatteri	**2x5 siloer á 100 tonn**	1000	20 250	567	1 124
	4x5 siloer á 100 tonn	2000	17 550	491	974

Fasiten på hva det vil koste å bygge ut kapasiteten vil ligge et sted imellom de ulike nivåene i tabellen, da noen aktører vil ønske å bygge store siloer mens andre har behov for de sorteringsmulighetene små siloer gir. En stor silo kan kun lagre én type korn, av samme kvalitet. Kornmottakene ønsker seg gjerne flere små siloer, men det er vesentlig dyrere å bygge mange små siloer enn færre store. Ofte bygges det i størrelsesorden 3-5000 tonn. Dette gir mer lagringskapasitet for pengene, men det minsker muligheten for å lagre eller mellomlagre mindre partier med korn.

Med bakgrunn i at beredskapskornet skal ligge i driftsoperatørens ordinære varestrøm, og ikke på separate siloer, vil aktørene ha større behov for å bygge ut kapasiteten i form av mindre siloer. Det er verdt å nevne i denne forbindelse at bransjen har fokus på å øke norskandelen i matkornet (Partnerskapet for norsk matkorn og planteprotein, 2023). For å legge til rette for økt utnyttelse av kornet som matkorn kreves det kapasitet som kan lagre inn mange ulike klasser og kvaliteter.

Som nevnt er ikke investering i nytt losse/lasteanlegg i Florø tatt med i tabellen over. Kostnader til bygging av korntørke eller -mottak er heller ikke inkludert i tabellen. Prisestimatene vi har mottatt anslår prisen for å bygge et kornmottak med kapasitet på 120 tonn i timen til 7,150 mill. kroner. Byggekostnaden for en korntørke med tørkekapasitet på 40 tonn i timen anslås til å være 9 mill. kroner.

Det finnes ikke ett enkelt svar på når et kornmottak trenger utvidet mottaks- og tørkekapasitet for å kunne øke anleggets lagringskapasitet. Det vil være nødvendig med investeringer i bransjen i årene som kommer, uavhengig om det er for beredskapslagring eller ei. Det vil komme som en naturlig erstatning av eksisterende gammelt utstyr, som gjerne er tilpasset en innhøsting som går over en lengre tidsperiode. Det har skjedd en effektivisering i bondens innhøsting av kornet, og treskingen finner sted raskere. Dette stiller større krav til kornmottakene, ved at de må klare å ta inn kornet hurtigere. God mottakskapasitet er viktig for å kunne bevare matkvalitet på kornet. Noen av de største anleggene som finnes i dag vil kunne utvide silokapasiteten uten å også måtte gjøre noe med mottaks- og tørkekapasiteten, men mange av de små og mellomstore anleggene vil også måtte øke kapasiteten på infrastrukturen rundt siloene.

Vi vil også legge til at tomtekostnader ikke er tatt med i beregningene, men vil påpeke at areal er en stadig større utfordring for aktørene i bransjen. Noen kornmottak som i sin tid ble bygget avsidesliggende til, befinner seg nå midt i tettbygde strøk, og mulighetene for utvidelse kan være begrensede.

Det har vært en stor prisøkning på flere innsatsfaktorer de seneste årene. Råvareprisene, heriblant prisen på stål, har gått kraftig opp, det samme har prisene på energi og frakt. Tilgangen på arbeidskraft har også blitt mindre. Mange komponenter som inngår i byggingen av siloer kjøpes inn fra Europa, og den norske kronen har vært svak mot euro og danske kroner. På nåværende tidspunkt ser prisene ut til å ha stabilisert seg noe, men det er ikke utsikter til at det blir noen prisnedgang med det første.

2.2.2 Investeringskostnader og kostnadsdekning

Aktørene ønsker seg langsiktige kontrakter for at det skal være aktuelt å investere i ny kapasitet med tanke på beredskapslagring. Ulike avskrivingstider blir nevnt i møtene vi har hatt, i størrelsesorden 10-20 år. Noen mener også at med den knappe lønnsomheten som er i bransjen er det i minste laget å legge 20 års avskrivningstid til grunn. Fra en beslutning om investering er tatt går det minimum tre år, gjerne mer enn fire, før et nytt anlegg er operativt.

Den eksterne kompetansen vi har benyttet anslår at en rund stålsilo kan ha en levetid på 20-50 år, og foreslår en nedskrivingstid på ca. 20 år. Hva slags slitasje været påfører siloen vil i stor grad påvirke siloens levetid. Firkantsiloer har vesentlig lengre levetid enn runde siloer. De kan kles inn og bli da å betrakte som en del av bygningsmassen, uten noen definert avskrivingstid.

De investeringskostnadene som påløper som følge av beredskapslagringen vil driftsoperatørene søke å få dekket gjennom betalingen for lagringsjobben.

Wikborg Rein sier i sitt prosessnotat (WikborgRein, 2022) at kostnadene til nyinvesteringene kan dekkes på en av følgende måter;

i) investeringskostnaden inkluderes i driftskostnaden,
ii) investeringskostnaden er et selvstendig priselement som dekkes i sin helhet av staten ved kontraktsinngåelse, eller
iii) investeringskostnaden utgjør et eget priselement som faktureres isolert til det er nedbetalt.

Vi anser det som lite sannsynlig at metode ii) vil bli brukt, da dette vil bety en stor belastning på statsbudsjettet i starten av kontraktsperioden. Når det gjelder utbygging av lagerkapasitet, så har aktørene ulike utgangspunkt og forutsetninger og staten har ikke behov for å kjenne de ulike kostnadselementene. Hensikten er å få et tilbud om lagring av beredskapskorn til lavest mulig pris. Vi anser derfor også metode iii) som lite aktuell.

Landbruksdirektoratet legger til grunn at metode i) vil bli benyttet. Aktørene som tilbyr lagring av beredskapskorn, vil da søke å få dekket kostnadene knyttet til investeringen gjennom lagringsgodtgjørelsen.

Det er lite sannsynlig at noen vil være interessert i å investere i den typen varig driftsmiddel som en kornsilo er, med tanke på beredskapsformål, uten at kontraktens lengde korresponderer med anleggets avskrivingstid. Selv om bransjen opplever problemer med å finne plass til alt kornet når innhøstingen pågår og avlingen er god, er det ingen som er interessert i å sitte med større lagerkapasitet enn de trenger. Man kan anta at alternativbruken av silokapasiteten er begrenset når kontrakten på beredskapslagring har løpt ut.

Det er rimelig å anta at aktørene vil ønske å få en godtgjørelse som ikke kun dekker utgiftene knyttet til beredskapslagringen. Selv om staten vil eie kornet, slik at beholdningen i seg selv ikke binder opp kapital, vil investering i ny silokapasitet legge beslag på bedriftenes midler, og gjøre at de står mindre fritt til å ta andre finansielle beslutninger. Det er rimelig å anta at aktørene vil søke å få denne kostnaden godtgjort.

Estimater for totale, årlige kostnader knyttet til ordningen fremvises i kapittel 5.2.2.

2.3 Kostnader til innkjøp av korn

Innkjøp av matkorn er den største kostnaden for staten i etableringsfasen. Kostnaden for innkjøpet belastes statsbudsjettet i innkjøpsåret.

Med unntak for noen kortere perioder, har importprisen på mathvete historisk sett vært lavere enn for tilsvarende norsk vare. Det er ekstraordinært, slik det har vært det siste året, hvor pris på import har vært over norsk pris. Verdensmarkedsprisene har falt noe den siste tiden til tross for at sikkerhetssituasjonen i viktige eksportland fortsatt er krevende.

Oppbygging av beredskapslager på importert mathvete er dermed normalt det rimeligste alternativet, men som det framgår av mandatet, skal det åpnes for å bruke norsk korn i oppbyggingen. Vi presenterer her et estimat for oppbygging på norsk vare ut ifra priser fra 2022/23 sesongen. Deretter gir vi et estimat for hva vi tror det vil koste dersom det bygges opp beredskapslager utelukkende på importert korn.

Vi tar her utgangspunkt i at statsbudsjettet belastes med markedspris. Litt avhengig av hvordan innkjøp organiseres, kan det være en noe avvikende pris som i realiteten staten betaler. Vi kommer tilbake til dette i avsnitt 5.4.1.

2.3.1 Kostnader for innkjøp av norsk mathvete

Prisen på norsk korn er i stor grad bestemt av jordbruksavtalens målpris. Markedsregulator setter en prisløype gjennom kornåret som vektet med leveranser skal gi målpris som snitt for året (i et balansert marked). Målprisen er definert med basisverdier gitt i jordbruksavtalen og geografiske steder disse skal måles. Ut over dette gir kornkjøperne kvalitetstrekk og -tillegg, som både skal gjenspeile verdiforholdet mellom klassene og påvirke produksjonen av klassene. Kvalitetstillegg og -trekk inngår ikke i beregningen knyttet til uttak av målpris.

Vi tar utgangspunkt i følgende regnestykke for å estimere en pris i annenhåndsmarkedet, dvs. prisen fra kornhandler til f.eks. staten:

	Målpris (eller styringspris)
-	Prisnedskriving
+	Håndteringskostnader
=	Beregnet norsk pris i annenhåndsmarkedet («Råvarekost»)

Norsk pris er regulert gjennom målpris og tilhørende prisløype fra markedsregulator Felleskjøpet Agri SA som viser hva bonden får betalt for mathvete. I praksis er prisløypa førende for prisdannelsen i markedet som helhet. Fra målprisen gjøres det ulike trekk og tillegg som følge av blant annet klasse. Klasse 4 med fullt trekk for lavt proteininnhold og klasse, er et trekk på 18,20 øre per kg fra målpris. Klasse 1 med fullt tillegg for protein og klasse, gir et tillegg i pris på 24,30 øre per kg. Med en målpris på kr 4,80 per kg får vi et prisspenn fra kr 4,648 per kg til kr 5,043 per kg (Felleskjøpet Agri SA , 2022).

Prisnedskrivingstilskuddet utbetales til kornhandler når «korndata» rapporteres inn til Landbruksdirektoratet, og påløper den datoen bonden selger kornet til kornkjøper. Tilskuddet er dermed utbetalt på det tidspunkt som vurderingen om innkjøp til beredskapslager gjøres. Tilskuddet påvirker prisen kornet har ved salg til f.eks. møllene eller til staten og er dermed en kostnad for staten som er påløpt uavhengig av videre bruk.

Håndteringskostnader er estimert til kr 0,17 per kg, det vil si det samme som i tollkalkylen.

Tabellen nedenfor viser kostnader knyttet til innkjøp dersom varen kjøpes med dagens priser (målpris og øvre og nedre grense) og et alternativ litt under og litt over dette intervallet for å ta hensyn til noe usikkerhet.

Tabell 2-2 Kostnad innkjøp av norsk vare – i mill. kroner (Råvarekost = Pris – PNS + håndteringskostnad)

				1 måned forbruk (27 500 t)	2 måned forbruk (55 000 t)	3 måned forbruk (82 500 t)
Pris (kr per kg)	**PNS (kr per kg)**	**Håndterings-kostnad**	**«Råvarekost» (kr per kg)**			
			3,00	82,5	165,0	247,5
4,648	**1,401**	**0,17**	**3,417**	93,9	187,9	281,9
4,800	**1,401**	**0,17**	**3,569**	98,1	196,3	294,4
5,043	**1,401**	**0,17**	**3,812**	104,8	209,7	314,5
			4,00	110,0	220,0	330,0

2.3.2 Kostnader for innkjøp av importert mathvete

Ved oppbygging av beredskapslager på importert korn, vil den til enhver tid gjeldende varebørsprisen være styrende for innkjøpskostnaden. Det er et utall ulike kvaliteter å velge mellom og det importeres mange ulike kvaliteter.

For å beregne kostanden for import av korn tar vi utgangspunkt i prisen på europeisk hvete som registreres hos International Grains Council (IGC). Prisen på europeisk hvete er en gjennomsnittspris av tysk B-hvete og fransk Grade-1 som er allsidige hvetekvaliteter. Vi legger til grunn CIF Stavanger som inkluderer kostanden for råvaren i tillegg til forsikring og frakt til Stavanger. Prisen fra IGC inkluderer ikke frakt og forsikring (såkalt FOB-pris). Anslagsvis kan det legges på 30 øre per kg for å få CIF-pris.

Tabellen under viser kostnader knyttet til råvareinnkjøp dersom varen kjøpes ved ulike registrerte priser siden 2020.

Tabell 2-3 Kostnader innkjøp importvare – mill. kroner

	Gjennomsnittlig FOB-pris (kr per kg)	Gjennomsnittlig CIF-pris (FOB + kr 0,30 per kg)	1 md forbruk (27 500 t)	2 måned forbruk (55 000 t)	3 måned forbruk (82 500 t)
2020					
Kv1	2,06	2,36	64,9	129,8	194,7
Kv2	2,21	2,51	69,1	138,3	207,4
Kv3	2,02	2,32	63,8	127,6	191,3
Kv4	2,31	2,61	71,7	143,5	215,2
2021					
Kv1	2,41	2,71	74,4	148,9	223,3
Kv2	2,30	2,60	71,6	143,3	214,9
Kv3	2,45	2,75	75,6	151,2	226,7
Kv4	2,90	3,20	88,1	176,2	264,3
2022					
Kv1	3,21	3,51	96,5	192,9	289,4
Kv2	4,07	4,37	120,2	240,4	360,5
Kv3	3,54	3,84	105,5	211,0	316,4
Kv4	3,51	3,81	104,7	209,4	314,1
2023					
Kv1	3,25	3,55	97,6	195,1	292,7

Kilde: (Landbruksdirektoratet, 2023)

Frem til nylig var prisen på europeisk mathvete lavere enn den norske, men gjennom pandemien, og så langt under krigen i Ukraina, har den vært høyere. Den siste tiden har imidlertid prisen vært nedadgående.

2.4 Driftskostnader

Under denne overskriften vurderer vi kostnader, av variabel art som påløper som følge av selve driften av anleggene. Det er her hentet tall fra markedsregulator basert på deres erfaringer med overlagring innenfor markedsreguleringen.

I og med at beredskapskornet er statlig eiendom, vil det i forbindelse med beredskapslagringen ikke påløpe godtgjørelse for kapitalbinding i råvaren, som tilfellet er ved overlagring i markedsreguleringen.

I beregning av maksimal lagringsgodtgjørelse, legges til grunn en lagerleie på kr 15 per tonn per måned, eller kr 180 per tonn per år. Dette er ren lagerleie og ikke inkludert renter knyttet til kapital e.l. Til administrasjon beregnes det kr 15 per tonn per år i markedsreguleringen. Det vurderes som et fornuftig tillegg også her. For å dekke svinn legges det i markedsreguleringen på 1 prosent av vareverdi. Vi estimerer dette ut fra engrospris til ca. kr 36 per tonn.

Oppsummert, vi estimerer at kravet om **lagerleie som dekker kompensasjon for rene driftskostnader i 2023 kroner er i størrelsesorden kr 230-240 per tonn per år**.

Dette tallet avviker en del fra vårt estimat i rapport 31/2022. Det skyldes at forrige estimat var utarbeidet på basis av innspill fra bransjen. Den gang var det ikke avgjort at staten skulle eie kornet så forutsetningene for svaret var andre enn nå.

I løpet av en langsiktig kontrakt, må man ta høyde for indeksregulering av kostnadene generelt og driftskostnadene i særdeleshet. Dette må reguleres i kontrakt (se avsnitt 6.4.3 og 7.5) mellom driftsoperatør og staten.

2.5 Forvaltningskostnader

Kostnadene knyttet til forvaltning av beredskapsordningen vil variere etter hvilken fase man befinner seg i. Tiden rundt oppstart av ordningen, med anbudsutlysning og tegning av kontrakter, vil være mest arbeids- og ressurskrevende. Innkjøp for lagring av korn på eksisterende lagerkapasitet, som er alt man har rom for i budsjettet for 2023, kan gjennomføres som en relativt enkel anskaffelsesprosess (år 0). Året etter må langsiktige kontrakter utformes, fremforhandles og inngås (år 1).

Oppstartsfasen kan innebære et omfattende og ressurskrevende arbeid. Deretter kan man se for seg en periode hvor man årlig vurderer om innlegg av korn til lager kan gjøres basert på norsk overskuddsvare eller importert vare, som også vil kreve noe administrasjon (år 2-5). Når man har oppnådd ønsket lagerstørrelse, vil administrasjonen av ordningen kreve mindre arbeidskraft inntil kontraktene enten skal fornyes eller termineres (år 6 og videre). En situasjon hvor kornet skal frigis i markedet vil også innebære forvaltning utover normalen. Det er viktig at kompetansen knyttet til forvaltningen ligger hos flere ansatte, slik at man sikrer god gjennomføring i en situasjon hvor lageret må benyttes.

Følgende tabell anslår forvaltningskostnaden for ordningen. Det er her lagt til grunn at tre årsverk forvalter ordningen i år 0 og 1, og to årsverk i år 2-5. Kostnaden for to rådgivere og en seniorrådgiver i Landbruksdirektoratet er lagt til grunn. Når ordningen kommer over i driftsfasen, fra år 6 og videre, legger vi til grunn at kostnadene reduseres.

Tabell 2-4: Kostnader for forvaltning, i mill. kroner.

Periode	Årlig forvaltningskostnad	Beskrivelse
År 0	3,1	Enkel anskaffelse på eksisterende lagerkapasitet
År 1	3,1	Utforming av langsiktige kontrakter og utlysning av anbud
År 2-5	2,1	Oppbyggingsfase
År 6 og videre	1,5	Driftsfase

2.6 Finansiering

Vi har som utgangspunkt at ordningen i sin helhet finansieres over statsbudsjettet og har ikke vurdert alternative måter å finansiere ordningen. Vi har derfor ikke så mye å tilføye utover omtalen i rapport 31/22. Vi går ut i fra at finansieringen skjer utenfor jordbruksavtalen.

Vi ser ikke for oss en oppbygging av lagerkapasitet med statlig finansiering «up front» (avsnitt 2.2.2), men at kostnader til oppbygging av lagerkapasitet inngår som en del av betalingen for lagringstjenesten i en eller annen variant.

Det kan bemerkes at staten vil få tilbake (helt eller delvis) midlene brukt til kjøp av korn i forbindelse med et salg av kornbeholdningen i en situasjon hvor kornet skal selges ut i markedet, og man ikke skal bygge opp igjen lageret etter uttak. Til orientering har Finland en alternativ finansieringsmåte, hvor beredskap finansieres gjennom avgifter på petroleumsprodukter som holdes utenfor det ordinære statsbudsjettet. Den sveitsiske ordningen er å pålegge lagring ved lov, og dermed velte kostnaden over i prisen, som belastes forbruker i siste instans. Denne ordningen ligner på det vi i dag har på petroleumsprodukter, men det vil blant annet direkte påvirke konkurransesituasjonen overfor import for bakeriene og annen RÅK-industrien.

3 Norsk eller importert korn i oppbyggings- og driftsfasen og grenseoppgangen mot markedsordningene

I prosjektmandatet står det at «Retningslinjene kan åpne for bruk av norsk eller importert vare» og at det skal «foretas en grenseoppgang mot markedsordningene». Valg av norsk versus importert vare vil kunne ha implikasjoner for 1) etableringsprosessen, 2) forvaltningen, 3) kostnadene 4) måloppnåelsen og 5) folkeopinionen knyttet til ordningen. Spørsmålet om bruk av norsk eller importert vare er derfor en helt sentral beslutning. I dette kapitlet belyser vi implikasjonene av dette valget i oppbyggingsfasen og driftsfasen. Dette kapitlet tar for seg norsk og import hver for seg for å synliggjøre forskjellene.

Videre, markedsordningen for korn består av tre hovedelementer:

- Jordbruksavtalen, (a) ulike tilskudd til kornhandlere og møller, (b) regulerte priser,
- Tollvernet,
- Markedsreguleringen; prognoser, forsynings- og mottaksplikt, samt overlagring, omdisponering og faglige tiltak og opplysningsvirksomhet.

Grensegangen mot markedsordningen avhenger til en viss grad av valget mellom norsk og importert korn, særlig i oppbygningsfasen.

3.1 Oppbyggingsfasen

3.1.1 Norsk korn

Totalt sett er det ikke tilstrekkelig produksjon av mathvete i Norge til å dekke etterspørselen. Vi er hvert år avhengig av import av mathvete for å dekke forbruket. Den norske hveten som kan tenkes brukt til oppbygging av beredskapslager er derfor i utgangspunktet mathvete av kvaliteter som det eventuelt blir overskudd av i den enkelte sesong. Oppbygging av beredskapslager med norsk korn vil ha kontaktflate mot markeds*regulerings*ordningen. Overskudd av mathvete blir i dag enten:

1) omdisponert til fôr ved at prisen skrives ned, eller
2) overlagret til neste sesong.

Mengdene dette gjelder, blir bestemt gjennom markedsregulators prognoser, og tiltakene blir finansiert av omsetningsavgiften, betalt av bonden.

3.1.1.1 Mathvete som ellers ville blitt omdisponert

Det er først og fremst hvete med lavt proteininnhold og svakt gluten (klasse 4) som blir omdisponert til fôr. Dette er den rimeligste mathveten, og kostnaden ved å skrive ned denne prisen er derfor relativt lav. I inneværende sesong blir det imidlertid også omdisponert 18 000 tonn av klasse 1 og 2 (Felleskjøpet Agris prognose fra november).

Mathvete som blir vedtatt omdisponert, vil bli brukt i kraftfôrproduksjon innenfor samme sesong. Å unnta dette kornet fra omdisponering ved å bruke det til beredskapsformål vil derfor føre til økt behov for import av fôrhvete, som det også er produksjonsunderskudd av i Norge. Mengden som skal anskaffes til beredskapslagring må derfor tas høyde for når størrelsen på importkvoten for karbohydratråvarer skal fastsettes. Det sentrale er å sørge for at mengden som skal anskaffes til beredskapslagring blir holdt utenfor den beregnede tilgangen på norske karbohydrater i prognosene som markedsregulator utarbeider.

Denne hveten kan i teorien bli tilgjengelig for anskaffelse allerede samme høst som den er innhøstet, men det er to faktorer som kompliserer dette.

For det første er det som regel en diskusjon mellom markedsregulator og kraftfôrprodusentene om *når* man skal fatte beslutning om hvor mye som skal omdisponeres. Markedsregulator vil gjerne vente og se an behovet hos matmelmøllene til prognosen som kommer i mars, mens kraftfôrprodusentene vil ha dette avklart senest i forbindelse med prognosen i november for å få forutsigbarhet for hva de trenger å importere. I praksis gjør markedsregulator en vurdering ved begge disse tidspunktene om hvor mye som kan omdisponeres. Dermed vil man ikke nødvendigvis ha full oversikt over det totale kvantumet som er tilgjengelig for beredskapslagring før på våren.

For det andre gir prognosen et estimat for hvor mye korn som er produsert og er ikke en rapport om hvor mye som er innlevert til kornmottak. Markedsregulators prisløyper sørger for at man utsetter en del av leveransene til etter nyttår, slik at kornstrømmen blir håndterlig for mottakene. En del av det kvantumet som forutsettes omdisponert til fôr, kan dermed ligge lagret hos produsent til over nyttår.

Omdisponering av mathvete blir finansiert av omsetningsavgiften. Dersom kornet i stedet anskaffes til beredskapslagring, skyves kostnaden over på staten, og kostnaden blir knyttet til lagring i stedet for prisnedskriving. Dette vil spare markedsreguleringen for kvantum * 250-700 kr per tonn, avhengig av kvalitetsklasse. Anslaget er basert på godkjente tilbud om kompensasjon for omdisponering i sesongen 2022–2023.

3.1.1.2 Mathvete som blir overlagret

Mathvete som det ikke er etterspørsel etter i inneværende sesong, men som holder høy kvalitet og som det er dyrere å skrive ned til fôr enn å overlagre, overlagres normalt til neste sesong. Overskuddskorn blir vedtatt overlagret ved markedsregulators sluttbalansering av sesongen, som skjer i mai. Lagringstjenesten legges så ut på anbud. Kornet «fryses» til overlagringsperioden er over, og da frigis det i markedet, normalt 15. oktober. Overlagret matkorn vil dermed normalt redusere importbehovet i ny sesong, men det er også en risiko for at et nytt overskudd oppstår dersom produksjonen i ny sesong er dekkende for gjeldende kvalitet. Et overskudd fra en sesong kan altså helt eller delvis bli skjøvet videre til neste sesong med overlagring.

I mai vil det altså være kjent hvor mye mathvete som skal overlagres, men man vet ennå ikke om det blir behov for dette kornet i sesongen som kommer. Dersom staten kjøper kornet allerede i mai, risikerer man at matmelindustrien får et underskudd av den aktuelle kvaliteten. Gitt at beredskapskornet kan være integrert med driftsoperatørenes kommersielle beholdning, betyr ikke dette at overlagringskornet ikke kommer til bruk. Det betyr imidlertid at mengden som de har forpliktet seg til å lagre, likevel må opprettholdes gjennom import.

En bedre løsning kan derfor være å vente med å avgjøre om man skal anskaffe overlagret korn til markedsregulator kan fremlegge en sikrere avlingsprognose for det aktuelle kornåret. Siden leveringsmønsteret for korn er meget stabilt fra år til år, kan markedsregulator legge frem en god prognose ca. 15. oktober. Prognosetidspunktet er i dag ikke en oppgave markedsregulator har, så det må ev. pålegges. Hvis prognosen tilsier overskudd av mathvete, kan staten anskaffe dette til beredskapslagring helt eller delvis.

Et argument som taler for denne løsningen, er at grensesnittet til markedsreguleringen er gunstig. Omsetningsavgiften finansierer fortsatt overlagringen av korn mellom sesonger, og risikoen for «feilproduksjon» skyves ikke over på staten. Videre er dette det første tidspunktet en har god oversikt over inneværende sesong, og ev. kan «løfte ut» et kvantum overskuddsvare *før* markedsregulator må ta stilling til ev. avsetningstiltak.

Med denne løsningen kan en påvirke markedsregulators bruk av de to markedsreguleringstiltakene. Løsningen vil redusere risikoen for at man «skyver et overskudd foran seg», slik tilfellet har vært de siste årene. En må derfor anta at overlagring som et reguleringstiltak, sett opp mot prisnedskriving til fôr, vil kunne bli prioritert i sterkere grad enn tidligere.

3.1.1.3 Kontaktflater mot markedsordningen

Oppbyggingsfasen vil få betydning for markedsregulators prognosearbeid samt landbruksmyndighetenes forvaltning av importkvoter.

Anskaffelse av regulert mathvete påvirker den estimerte tilgangen på norsk mathvete i markedsregulators prognoser. Tilgangen på norsk mathvete påvirker igjen fastsettelsen av størrelsen på importkvotene. Som nå, er det derfor behov for god kommunikasjon mellom markedsregulator, forvaltningen og aktørene. Denne sammenhengen krever også at kornberedskapsmyndigheten kommuniserer med markedsregulator om sine planer for anskaffelse av et eventuelt overskudd, og taler for en oppbyggingsstrategi som gjør at det årlige kvantumet blir forutberegnelig. Både for markedsregulator, aktørene og staten er dermed 4. kvartal beste tidspunktet for gjennomføring av oppbyggingen av beredskapslagre på norsk korn.

I oktober vil markedsregulator normalt ha oversikt både over 1) hvor mye mathvete som er overlagret fra forrige sesong og 2) tilførselen av mathvete fra ny avling, og kan beregne et eventuelt overskudd og størrelsen av det. Videre vil markedsregulator på et så tidlig tidspunkt som mulig få opplysning om hvor mye norsk mathvete som vil bli tatt ut til beredskapslagring og ev. ytterligere overskudd blir markedsregulators ansvar.

Landbruksdirektoratets vurdering er at høsten (fjerde kvartal) er det rette tidspunkt for å gjøre innkjøp til beredskapslagring.

3.1.1.4 Alternativ - rask oppbygning på norsk korn

Et alternativ til å ta av korn det blir overskudd av over et tidsrom på flere sesonger, er å stimulere til overproduksjon av mathvete over et kort tidsrom. Dette vil påvirke produksjonen av alt annet korn i langt større grad, og sannsynligvis føre til et stort importbehov. Hvis vekst- og innhøstingsforholdene blir gode og mathveteproduksjonen lykkes, blir det behov for å importere mye karbohydratråvarer til kraftfôr.

3.1.2 Importert korn

Ved oppbygging på importert korn, kan man gjøre innkjøp til verdensmarkedspris. Det er normalt et rimeligere alternativ enn å kjøpe norsk vare, selv om verdensmarkedsprisene har vært høyere enn norsk pris i store deler av tiden siden høsten 2021 (avsnitt 2.3). Staten, eller den staten bemyndiger, kan kjøpe inn de kvalitetene som er hensiktsmessige ved integrert lagring.

3.1.2.1 Kontaktflater mot markedsordningen

Import av mathvete skjer innenfor nasjonalt fastsatte kvoter. Kvotene er et element i tollvernet ved at de legger til rette for import av kun den mengden som trengs for å supplere norsk produksjon. Størrelsen på kvotene skal altså tilsvare differansen mellom tilgang på norsk vare og antatt forbruk. I oppbygningsfasen vil det være et ekstra behov for import utover dette.

Forvaltningen av kvotene, herunder fastsettelse av kvotestørrelse, er hjemlet i forskrift om administrative nedsettelser av tollavgiftssatser for landbruksvarer (FAT).

For å unngå at importbehovet til beredskapslagring avkorter kvoten som skal dekke forbruket, er det vår anbefaling at det opprettes en egen hjemmel i FAT for tollfri import av mathvete til beredskapsformål.

3.2 Driftsfasen

I driftsfasen er beredskapskornet lagret integrert med den kommersielle beholdningen til driftsoperatøren. Driftsoperatøren sørger selv for å rullere korn inn og ut av lagerbeholdningen slik at kvalitetskrav opprettholdes.

I utgangspunktet er det ingen kontaktflater mot markedsordningene (tollvernet eller markedsreguleringen) i denne fasen. Landbruksdirektoratet ser ikke behov for å regulere hvilket korn beredskapskornet byttes ut med så lenge det holder minimumskvaliteten.

Landbruksdirektoratet anbefaler at driftsoperatørene kan bruke den ordinære matkornkvoten og/eller kjøp av norsk korn til å opprettholde beredskapslageret så snart de har bygget opp lagerbeholdningen til det avtalte nivået. På dette tidspunktet vil de ha en større beholdning å spille på enn før, og de kan tilpasse kvoteimporten eller kjøp av norsk korn alt etter hva de har tilgjengelig fra før.

3.3 Oppsummering – oppbygging på norsk vs. importert korn

Oppbygging av beredskapslager ved bruk av norsk korn vil på den ene siden gi:

- lengre oppbyggingstid,
- mindre fleksibilitet for driftsoperatøren. Det norske markedet har et smalere utvalg enn verdensmarkedet, slik at muligheten for å tilpasse anskaffelsene etter kommersielle behov blir mindre,
- høyere innkjøpskostnader (i en normalsituasjon).

På den andre siden vil oppbygging på norsk korn også:

- bidra til at en større andel norskprodusert mathvete blir brukt til mat og ikke til fôr,
- skape mindre umiddelbar etterspørsel etter mathvete i verdensmarkedet i dagens situasjon med høye priser. Norsk overskuddskorn vil imidlertid bli brukt enten til mat eller til fôr på et eller annet tidspunkt,
- muligens gi et større tilfang av interesserte driftsoperatører. Dersom beredskapen kun skal bygges opp på importert korn, kan det begrense interessen for å delta i ordningen og investere i lagerkapasitet i innlandet. Denne problemstillingen er utdypet i rapport 31/2022 avsnitt 4.6,
- normalt gi lavest klimaavtrykk i form av logistikk – kornet ligger allerede i den norske verdikjeden fra bonden til matmelmølle.

I oppbyggingsfasen vil det være en kontaktflate mot markedsregulators prognosearbeid, uavhengig av om oppbygging skjer med norsk eller importert korn.

Vi vil påpeke at påvirkningen på det norske kornmarkedet ved å ta overskuddskorn i oppbygningsfasen, vil være begrenset. Mengden korn som har blitt håndtert med markedsreguleringstiltak de siste årene, tilsier at det med noen «normalår» på rad vil være mulig å bygge opp på norsk vare, se tabell under.

Tabell 3-1 Bruk av markedsreguleringstiltak for mathvete fra 2013 til 2022

Avlingsår	Omdisponering, tonn	Overlagring, tonn
2022*	18 000 (kl 1 og 2)	37 000 (kl 1)
2021	-	25 940 (kl 1)
2020	31 941 (kl 5)	38 700 (kl 1)
2019	33 873 (kl 5)	15 400 (kl 1)
2018	-	-
2017	35 000 (kl 4)	36 000 (kl 4)
2016	22 000 (kl 3)	10 678 (kl 1 og 2)
2015	25 000 (kl 4 og 5)	9 500 (kl 4 og 5)
2014	18 500 (kl 4 og 5)	-
2013	56 934 (kl 4 og 5)	-

*Foreløpige tall

Kilde: (Felleskjøpet Agri avdeling næringspolitikk og markedsregulering, 2022)

Oppbygging på utelukkende norsk vare vil imidlertid gi usikkerhet med hensyn til tilgang på norsk vare en gitt høst. For eksempel var det høsten 2018 en svært dårlig kornhøst og ikke overskudd av noen kvaliteter.

Dersom det besluttes at oppbygging skal skje på norsk vare, bør det i oppbyggingsfasen være en «ventil» for å supplere med import dersom det ikke er norsk vare tilgjengelig.

4 Kriterier for bruk av beredskapslageret

Det følger av mandatet at Landbruksdirektoratet skal utrede hvilke kriterier i kornmarkedet som må være oppfylt før uttak av beredskapslageret er aktuelt, herunder hvilket prisnivå som skal kunne utløse tiltaket.

I rapport 31/2022 anbefaler Landbruksdirektoratet en ordning hvor regjeringen tar beslutning om bruk av beredskapslager, og hvor pris er en indikator for når det skal gjøres uttak fra beredskapslageret. Det forvaltningsorganet som får ansvar for å overvåke prisene, kan rapportere om prisendringer til regjeringen som tar en beslutning basert på en helhetlig vurdering av situasjonen. Vi står fast på denne tilnærmingen.

I tillegg til pris, kan det være andre indikatorer eller momenter som kan påvirke hvorvidt det er nødvendig å frigi beredskapskornet i det markedet. I dette kapitlet vil vi vise hvordan pris kan benyttes som indikator for tidspunktet for uttak, i tillegg til andre momenter som det kan være nødvendig å vurdere. Deretter presenterer vi et forslag til beslutningsprosess for uttak og hvordan det skal gjennomføres.

4.1 Pris som indikator

Hvete er en handelsvare og det finnes dermed gode kilder for internasjonale priser på råvaren. Den internasjonale prisen på hvete er en god indikator for forsyningssvikt ettersom den fanger opp informasjon i markedet om tilgjengeligheten til råvaren og andre faktorer som påvirker forsyningssituasjonen en god stund før det er fare for reell forsyningssvikt.

I tillegg til at hveteprisen er en god indikator for mulig forsyningssvikt, er det en indikator som er lite ressurskrevende å overvåke. Landbruksdirektoratet innhenter allerede priser i forbindelse med tollfastsettelse og overvåking av forsyningssituasjonen. Det krever derfor ikke tilførsel av ressurser for å overvåke pris.

4.1.1 Hvilken pris

Den internasjonale prisen som er best egnet til å overvåke forsyningssituasjonen, er prisen på europeisk hvete som registreres hos International Grains Council (IGC). Prisen på europeisk hvete er en gjennomsnittspris av tysk B-hvete og fransk Grade-1. Prisen har en lang tidsserie som gjør den sammenlignbar over tid. Prisen blir registrert ukentlig av Landbruksdirektoratet, men det er mulig å hente daglige noteringer fra IGC om ønskelig.

I tillegg henter Landbruksdirektoratet inn priser fra relevante markeder for Norge i forbindelse med fastsettelse av tollsatser, blant annet fra aktører i det norske kornmarkedet og handels- og meglerhuset Chr. Holtermann AS. Disse prisene hentes inn sjeldnere og fanger ikke like raskt opp endringer i markedet. Landbruksdirektoratet anbefaler derfor å benytte prisen på europeisk hvete fra IGC.

4.1.2 Hvilket nivå og hvilken referansepris

Det er ikke hensiktsmessig å fastsette en konkret referansepris som skal utløse uttak eller en vurdering om uttak ettersom prisnivået på hvete kan forandre seg over tid. En relevant referansepris kan derfor være et glidende gjennomsnitt av en definert periode. Avhengig av gjennomsnittperioden, vil referanseprisen i større eller mindre grad være sensitiv for økninger i den løpende prisen.

Vista analyse kommenterte i sin rapport *Samfunnsøkonomiske nytteeffekter av beredskapslagring av matkorn* (Vista Analyse, 2022) at risikoen for høyprisperioder og volatiliteten har økt. For å ta høyde for økt volatilitet kan man bruke et glidende gjennomsnitt av for eksempel prisen de siste 30 dagene, og sammenligne den med referanseprisen. Denne tilnærmingen tar høyde for at kortvarige perioder med høye priser ikke nødvendigvis skyldes forsyningssvikt.

Figur 4-1 og Figur 4-2 viser konsekvensene av valget om fem eller ti år glidende gjennomsnitt som referansepris. Tidsperioden viser prisnivået før pandemien og dermed dens påvirkning samt prisendringene som følge av krigen i Ukraina. For begge alternativene er det lagt inn nivåer tilsvarende 50,

100, 200 og 300 prosent over referanseprisen. Dette kan benyttes for å vurdere hvilket nivå den løpende prisen må ha oversteget for å utløse en utredningsplikt. I tillegg er det lagt inn glidende gjennomsnitt av IGC-prisen de siste 30 dagene.

Figur 4-1: Løpende ukentlig IGC-pris på europeisk hvete over fem år glidende gjennomsnitt

Som Figur 4-1 viser, er det kun den løpende IGC-prisen som har oversteget 100 prosent av referanseprisen basert på fem år glidende gjennomsnitt. Dette skjedde i mai 2022. Gjennomsnittsprisen av de siste 30 dagene var 0,01 kroner under 100 prosent av referanseprisen den 27. mai 2022, da prisen var på det høyeste. Samtidig viser figur hvor mye referanseprisen endrer seg som følge av økte priser over tid. Fra kr 1,69 per kg i januar 2020 per kg til kr 2,37 per kg i desember 2022. Figur 4-2 viser at referanseprisen i modellen med et glidende gjennomsnitt over ti år er mindre ømfintlig for endringer i den løpende prisen. Dette fører til at den løpende prisen raskere oversteg 100 prosent av referanseprisen i perioden.

Figur 4-2: Løpende ukentlig IGC-pris på europeisk hvete over ti år glidende gjennomsnitt.

Som både Figur 4-1 og Figur 4-2 viser, steg ikke de løpende prisene 50 prosent over referanseprisen under covid-19-pandemien. Det var først da Russland invaderte Ukraina, to av de største eksportørene av hvete i verden, at de løpende prisene nærmet seg og oversteg 100 prosent av referanseprisen. Gjennom krigen har prisene igjen falt, og det oppstod ikke internasjonal tilbudssvikt.

Landbruksdirektoratet anbefaler at pris kan benyttes som et kriterium for å utrede om det er nødvendig med uttak fra beredskapslageret, og at det legges til grunn en referansepris på ti års glidende gjennomsnitt. For at det skal vurderes uttak av beredskapskornet bør det glidende gjennomsnittet av priser de siste 30 dagene overstige 100 prosent av referanseprisen.

4.2 Andre kriterier i kornmarkedet

Som beskrevet ovenfor er pris en god indikator for når det bør gjøres en vurdering om uttak fra beredskapslageret. Fordelen med pris er at den raskt gjenspeiler tilgjengelig informasjon i markedet og vil normalt øke ved fare for forsyningssvikt. Det kan likevel oppstå forsyningssvikt uten at prisen har oversteget det valgte prisnivået. Dette er mulig å fange opp gjennom overvåking av markedet og nyhetsbildet i tillegg til å overvåke prisen.

I den finske ordningen med beredskapslager for korn, er det ikke fastsatt spesifikke kriterier for når kornet skal frigis i markedet. Det vil være en vurdering av situasjonen opp mot formålet i lov om sikring av forsyningsberedskapen som er å trygge de økonomiske funksjoner og tekniske systemer som er nødvendig for befolkningens behov, næringslivet og landets forsvar.

Vilkårene for uttak må ikke være så rigide at det ikke er mulig å gjøre i en situasjon hvor behovet er der. Samtidig kan det ikke være så lett å iverksette at det utløser press på beslutningsmyndigheten om uttak grunnet midlertidige forsyningsproblemer. For eksempel kan det oppstå situasjoner med svært høye priser, uten at det faktisk er en tilbudssvikt eller delvis tilbudssvikt dersom hvete med spesifikke egenskaper ikke er tilgjengelig.

Landbruksdirektoratet anbefaler derfor at pris skal være et kriterium for når det skal vurderes uttak fra beredskapslageret, men at det også må kunne gjøres en slik vurdering basert på markedsinformasjon uten at prisen har oversteget det fastsatte nivået. Samtidig bør formålet med beredskapslageret være så tydelig at det ikke oppstår press om uttak uten at det er en reell forsyningssvikt.

4.3 Beslutningsprosessen

I rapport 31/2022 anbefaler Landbruksdirektoratet at beslutningen om uttak fra beredskapslager bør tas av regjeringen, som har et overordnet ansvar for alle sektorer. Årsaken til dette, er at det ikke er mulig å forutse alle scenarioer som kan oppstå og hvilke konsekvenser de vil føre med seg.

Landbruksdirektoratets anbefaling ligner på den finske beredskapsordningen og den norske ordningen med GSP-sikkerhetsmekanisme. I Finland sender *Beredskapsmyndigheten (*NESA) et forslag om uttak av beredskapslageret til Arbeids- og næringsdepartementet, som eier etaten. Departementet vurderer deretter forslaget sammen med Jord- og skogbruksdepartementet og ber eventuelt om innspill fra relevante statlige og private aktører som konkurransetilsynet. Departementet utarbeider deretter et beslutningsutkast til regjeringen. Dersom regjeringen fatter en beslutning om uttak av beredskapslageret, får NESA et mandat for å iverksette beslutningen. Deretter må NESA rapportere til departementet om bruken av kornet.

Etter forskrift om sikkerhetsmekanisme ved import av landbruksvarer fra utviklingsland omfattet av ordningen for generelle tollpreferanser (Generalized System of Preferences for goods imported from developing countries – GSP) skal Landbruksdirektoratet sende et begrunnet forslag om hel eller delvis opphevelse av preferansetollbehandlingen til Landbruks- og matdepartementet dersom importen med preferansetoll medfører en vesentlig markedsforstyrrelse eller fare for vesentlig markedsforstyrrelse.

Landbruksdirektoratet anbefaler en beslutningsprosess som ligner på den finske, der et forvaltningsorgan overvåker marked og pris og utarbeider forslag om uttak til overordnet departement på bakgrunn av dette. Dersom prisen overstiger det fastsatte nivået uten at det foreligger forsyningssvikt, skal det utarbeides et notat hvor det begrunnes hvorfor uttak ikke anbefales. Landbruksdirektoratet anbefaler også at arbeidet med å overvåke pris- og markedsutvikling legges til Landbruksdirektoratet.

I andre situasjoner hvor matforsyningen er usikker, som under covid-19-pandemien, finnes det eksisterende rutiner i Landbruksdirektoratet for vurdering av forsyningssituasjonen og rapportering av dette til LMD.

4.4 Hvordan skal kornet frigis i det norske markedet

Når det gjøres uttak fra beredskapslageret, må det gjøres på en slik måte at det ikke forstyrrer markedet. Hvor mye av kornet som skal frigis bør derfor være inkludert i Kornberedskapsmyndighetens forslag til uttak som oversendes departementet. I tillegg bør det settes en minimumspris som er relatert til den norske prisen for at kornet som frigis ikke skal konkurrere mot det norske kornet. Utgangspunktet for denne prisen kan være gjeldende engrospris på tidspunktet for salg.

Når det er fattet vedtak om uttak av korn, må driftsoperatørene informere Kornberedskapsmyndigheten om lokasjonen til kornet. Kornet kan fordeles mellom matmelmøllene ved å avholde en auksjon. Under auksjonen fordeles kornet mellom matmelmøllene basert på deres ønskede mengde og hvor mye de ønsker å by. Landbruksdirektoratets tekniske løsninger for auksjon kan brukes til formålet.

I etterkant av auksjonen vil Kornberedskapsmyndigheten peke ut hvilken matmelmølle driftsoperatørene skal levere sin beholdning til. Kornberedskapsmyndigheten tar beslutningen basert på rimeligst mulig transportkostnad. Driftsoperatørene må selv betale for transportkostnadene til nærmeste mølle. Kornberedskapsmyndigheten dekker merkostnaden til transport utover til nærmeste mølle. Dersom en mølle velger å male kornet ved et annet sted enn det som er utpekt til å motta leveransen, må møllen selv finansiere denne frakten.

Det er staten som formelt sett er selgeren av statens korn. Det kan settes som en betingelse for kjøpet at kornet skal brukes til produksjon i Norge for det norske markedet. Dette er et forhold som ikke reguleres i kontrakten mellom stat og driftsoperatør. Matmelmøllene som har kjøpt korn fra beredskapslageret må rapportere om bruken og salget til Kornberedskapsmyndigheten.

Ved kriser som påvirker funksjonsevnen til det norske markedet, vil det kunne vurderes andre løsninger etter lov om næringsberedskap.

4.5 Oppsummert: forslag til kriterier og metode for frigiving

Forslag til beslutningsprosess for uttak av korn fra beredskapslageret:

1. Kornberedskapsmyndigheten overvåker forsyningssituasjonen gjennom overvåking av den internasjonale prisutviklingen på hvete, dialog med markedsaktører og nyhetsbildet.
2. Når prisen eller andre indikatorer i markedet tilsier at det er forsyningssvikt, skal Kornberedskapsmyndigheten lage en innstilling med anbefaling om uttak fra beredskapslageret. Eventuelt en begrunnelse om hvorfor det ikke anbefales selv om prisen har oversteget fastsatt nivå. Forslaget skal inneholde en markedsvurdering samt forslag til gjennomføring av uttak.
3. Kornberedskapsmyndigheten sender notatet til Landbruks- og matdepartementet.
4. Landbruks- og matdepartementet vurderer forslaget og ber eventuelt om innspill fra relevante aktører.
5. LMD utarbeider deretter et beslutningsutkast til regjeringen som fatter en beslutning.
6. Dersom det besluttes å frigi kornet, får Kornberedskapsmyndigheten mandat for å iverksette beslutningen.

7. Kornberedskapsmyndigheten skal rapportere på gjennomføringen av mandatet samt etterfølgende oppbygging av lager.

Forslag til rutine for hvordan kornet skal frigis fra beredskapslageret:

8. Når vedtak om uttak av korn fra beredskapslager er fattet, skal Kornberedskapsmyndigheten be driftsoperatørene stille den avtalte mengden korn til disposisjon.
9. Driftsoperatørene må gi informasjon om lokasjonen til kornet.
10. Kornberedskapsmyndigheten annonserer en auksjon.
11. Aktørene som ønsker å delta på auksjonen må melde seg på og godkjennes av Kornberedskapsmyndigheten.
12. Når auksjonen er avsluttet, gjør matmelmøllene avtaler med driftsoperatørene om levering av kornet til produksjonsstedet utpekt av Kornberedskapsmyndigheten.

5 Landbruksdirektoratets forslag til utforming

Som det framgår av avsnitt 1.2., er det primære formålet å etablere en *økt sikkerhet for tilførsel av matkorn for å sikre markedet forsyninger*. Innenfor dette, er ønsket å utvikle en samfunnsøkonomisk fornuftig ordning som påvirker konkurransen i minst mulig grad, og legger til rette for at norsk korn kan brukes i oppbyggingen av beredskapslageret.

I dette kapittelet gir vi først en oversikt over de rammene som en ordning må utformes innenfor (avsnitt 5.1). Vi skisser deretter en oppbyggingsplan (avsnitt 5.2) hvor vi forsøker å manøvrere oss innenfor det målhierarkiet som er satt opp for ordningen og som tar hensyn til de flaskehalsene som er i markedet, hvorpå vi diskuterer forhold som må reguleres i forholdet mellom stat og driftsoperatør (avsnitt 5.3 og 5.4).

5.1 Rammebetingelser og flaskehalser

5.1.1 Internasjonalt regelverk og regelverket for offentlige anskaffelser

Landbruks- og matdepartementets mandat forutsetter at staten skal gjennomføre beredskapslagringen gjennom kontrakter med private markedsaktører om kjøp av lagringstjenester. Ifølge mandatet skal retningslinjer utformes «…innenfor rammene av internasjonalt regelverk og regelverket for offentlige anskaffelser.» Landbruksdirektoratet skal i det følgende vurdere hvordan beredskapslagringsordningen kan gjennomføres i samsvar med internasjonalt regelverk, herunder regelverket for offentlige anskaffelser.

Kort om WTO-regelverket

Landbruksdirektoratet skal i henhold til mandatet utforme beredskapslagringsordningen som kjøp av både korn og lagringstjenester til prisene på disse varene og tjenestene i det norske og det internasjonale markedet. Kjernen i ordningen er først og fremst et beredskapstiltak, og ikke motivert utfra behovet for å støtte norsk landbruk som en del av landbrukspolitikken. Landbruksdirektoratet kan med disse utgangspunktene ikke se at ordningen vil kunne komme i konflikt med WTO-regelverket.

Kort om EØS-retten

Landbruksdirektoratet har i Rapport nr. 31/2022 vurdert spørsmålet om ordningen kan gjennomføres innenfor rammene av EØS-avtalen. Det konkluderes at ordningen i seg selv sannsynligvis vil falle inn under landbruksunntaket. Vareslaget «korn» hører ikke inn under «kapittel 25 til 97 i det harmoniserte system for beskrivelse og koding av varer», og er dermed som vare unntatt fra EØS-avtalen i henhold til EØS-avtalen artikkel 8 nr. 3 a). Dette innebærer at f.eks. statsstøtte-regelverket i EØS-avtalen artikkel 6 og avtalens regler om fritt varebytte (artikkel 8 flg.) ikke gjelder.

Selv om ordningen skulle falle inn under landbruksunntaket er det likevel ikke grunnlag for å unnta kjøpet av lagringstjenester fra de EØS-rettslige regler om offentlige anskaffelser, jf. lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). Dette følger av ordlyden i artikkel 8 nr. 3 EØS som sier at regelen gjelder "med mindre annet er særskilt angitt" sammenholdt med artikkel 65, som må tolkes slik at reglene om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse for alle varekategorier, også korn.

Offentlige anskaffelser

Beredskapslagringen skal gjennomføres gjennom to forskjellige typer anskaffelser,

- innkjøpet av kornet,
- innkjøpet av lagringstjenester.

I det følgende skal drøftes om og eventuelt hvordan lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse på disse innkjøpene.

Kjøp av korn

Når det gjelder anskaffelse av korn, både norsk og importert vare, kan det legges til grunn at dette kan skje ved direkte kjøp i henhold til anskaffelsesforskriften § 13-4 (e), dvs. unntak dersom «anskaffelsen gjelder varer som noteres og kjøpes på en varebørs». Det heter i NFDs veileder til forskriften på side 141 (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018):

> «Det femte unntakstilfellet gjelder varer som noteres og kjøpes på en varebørs, jf. § 13-4 bokstav e. Varer som kjøpes på varebørs kan eksempelvis være råvarer. Denne typen markedsplasser sikrer at prisen tilsvarer det markedet til enhver tid er interessert i å kjøpe varen eller tjenesten for. De sikrer derfor både effektiv ressursbruk og konkurranse om disse varene uten at det er nødvendig å gjennomføre en konkurranse.
>
> Typiske varer som omsettes på denne typen markedsplasser er kaffe, te, korn, metall og elektrisitet.»

Som det fremgår er kjøp av korn nevnt som en av de varene som kjøpes og selges på varebørs som medfører at kjøp av denne varen er unntatt slik det fremgår av NFDs veileder.

Kjøp av lagringstjenester

Når det gjelder anskaffelsen av lagringstjenester stiller dette seg annerledes. Spørsmålet er vurdert av advokatfirmaet Haavind som en del av rapport «Statens landbruksforvaltning. (2013). Beredskapslagring av matkorn», som kommer til at innkjøpet av lagringstjenester må gjennomføres i henhold til reglene om offentlige anskaffelser.

Vurderingene om hvordan anskaffelsen av lagringstjenestene skal gjennomføres må dermed skje ut fra en samlet vurdering av hvilke behov staten har for lagringstjenester sammenholdt med hvilke krav som stilles etter dette regelverket. I denne vurderingen kan det også tas i betraktning hva som er gjennomførbart ut fra de føringene som ligger i overordnete styrende dokumenter, og videre hva som er praktisk gjennomførbart i kornmarkedet. Landbruksdirektoratet har innhentet et prosessnotat fra Advokatfirmaet Wikborg Rein som gjennomgår hvordan en anskaffelse av lagringstjenester kan gjennomføres (WikborgRein, 2022).

Kontraktens omfang har betydning for hvilke krav som stilles til anskaffelsen. Generelt stilles det flere og mere omfattende krav til anskaffelsen desto større kontrakten er målt i verdi. I budsjettproposisjonen er det lagt til grunn at beredskapslagring av matkorn skal tilsvare 2 – 3 måneders forbruk, som gir et behov for en lagerkapasitet på opptil 82 500 tonn. Bare ren lagerleie, før finansielle kostnader mm, er vurdert til minimum kr 180 per tonn per år. Bare dette medfører en årlig kostnad på over 15 mill. kroner. Estimert verdi på anskaffelsen er derfor klart over EØS-terskelverdi på 1,4 mill. kroner. Dette innebærer at anskaffelsen er underlagt anskaffelsesloven og forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser del I og III, jf. forskriften § 5-1, jf. § 5-3 (1), noe som innebærer at det stilles relativt omfattende krav til hvordan anskaffelsen skal gjennomføres. Dette gjelder kravene til kunngjøring av konkurransegrunnlaget både i Norge og EØS, krav til innholdet i kontrakten, krav til hvordan prosessen skal gjennomføres frem til kontraktsignering, og endelig hvordan kontrakten skal forvaltes etter at kontrakten er inngått.

Landbruksdirektoratet er i ferd med å utarbeide en anskaffelsesstrategi for lagringstjenestene. Denne er fortsatt på et tidlig stadium i utviklingen, bl.a. fordi hvilke valg som skal tas i forbindelse med utformingen

av denne strategien vil være avhengige av politiske avklaringer. Både innkjøpet av kornet og innkjøpet av lagringstjenester innebærer summer som må bevilges over statsbudsjettet, noe som vil involvere beslutninger fra Stortinget. Størrelsen på disse og hvordan disse skal deles opp over tid vil være helt avgjørende for hvordan kontraktene skal utformes, og hvordan anskaffelsene skal gjennomføres.

Landbruksdirektoratet har i avsnitt 5.2 skissert hvordan direktoratet ser for seg oppbygningen av lagrene ut fra de føringene som foreligger per i dag, sett opp mot kravene som stilles i anskaffelsesregelverket. Slik direktoratet vurderer det vil det som regel ta fem måneder fra kunngjøring av anbudet skjer til kontraktsignering. Dette omfatter en prosess med prekvalifikasjonsfase og forhandlinger. Dersom konkurransegrunnlaget er «enkelt» med klart definerte kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier og konsekvensene av feiltrinn er begrenset, kan trolig tiden det tar å gjennomføre en anskaffelse forkortes noe.

Når det gjelder innholdet i kontraktene må mengden som skal lagres og varigheten av kontrakten være definert i konkurransegrunnlaget.

5.1.2 Budsjettprosessen – statsbudsjettet

Før det foreligger klare signaler om hvordan beredskapslagring prioriteres i statsbudsjettet, er det i praksis ikke mulig å kjøpe inn korn og kjøpe lagringstjenester i 2023 utover det årets bevilgning gir mulighet for.

Med dagens norske priser og en godtgjørelse til driftsoperatør og tillagt noen forvaltningsutgifter og en sikkerhetsmargin, rekker bevilgning til *innkjøp av korn* og *betaling for lagringstjenester i et år til om lag* 4 000 tonn (avsnitt 1.2).

5.1.3 Legge til rette for konkurranse og investeringer i kapasitet

Det tar minimum tre år fra en investeringsbeslutning til man har en operativ kapasitet. Det er normalt behov for å gjøre omfattende vurderinger og planlegging i forkant, og vi tar utgangspunkt i at det tar fire år fra en bedrift begynner å investere i ny kapasitet til det er operativ kapasitet tilgjengelig. Investeringer i oppgraderinger av eksisterende kapasitet kan skje raskere.

Slik det fremgår av lagerundersøkelsen redegjort for i avsnitt 2.1, er store deler av lagringskapasiteten per i dag konsentrert på to aktører. Samtidig er det behov for å oppgradere både eksisterende lagringskapasitet og bygge ny kapasitet i bransjen som helhet, og store deler av den ledige lagerkapasiteten per i dag har en usikker framtid. Gitt føringen «*..ordningen forutsettes utformet slik at konkurransen i markedet påvirkes i minst mulig grad..*» bør ordningen innrettes på en måte som stimulerer til investeringer og derigjennom gjør det mulig for flere aktører å delta i ordningen. Det bør derfor lages en plan for gradvis oppbygging av lagerkapasitet.

5.1.4 Legge til rette for bruk av norsk korn i oppbyggingen

Tilgangen på korn er, med norsk betalingsevne og størrelse på befolkningen, ikke en begrensende faktor for oppbyggingstakten. Det kan importeres korn til verdensmarkedspris, men det er et ønske å om å legge norsk vare på lager.

Ønsket om å bruke fortrinnsvis norsk korn vil få betydning for oppbyggingshastigheten. Samtidig er det viktig at mengden som skal legges inn på lager per år, er forutsigbar. Bare i år der norsk korn ikke er tilgjengelig, bør det suppleres med importert vare.

Innkjøp av norsk vare til beredskapslagring gjennomføres på høsten (kapittel 3), slik at det er i takt med tilgangen på norsk (markedsregulert) vare. Mengden korn som må importeres særskilt med tanke på beredskapslagring, kan i en slik modell beregnes utfra følgende «formel» basert på tall fra markedsregulators prognoser:

Importert korn til beredskap = (Definert innlegg et gitt år) - (Norsk mathvete tilgjengelig for formålet)

Landbruksdirektoratet ser ikke behov for å detaljregulere hvilke korn som legges inn på beredskapslager.

5.2 Forslag til oppbyggingsplan med anskaffelsesstrategi

Som nevnt i avsnitt 1.2 er det med utgangspunkt i Stortingets bevilgninger for statsbudsjettet 2023 mulig å starte lagringen av inntil 4 000 tonn høsten 2023. Det kan imidlertid reises spørsmål om kostnaden ved å gjennomføre et slik innkjøp for 4 000 tonn kan overgå nytteverdien. Det kan argumenteres for at dette ikke er fornuftig bruk av ressurser og at anskaffelsesprosessen bør utsettes til etter budsjettvedtak for 2024 foreligger, dvs. at man tidligst starter anskaffelsesprosessen i starten av 2024, med intensjon om første innlegg på beredskapslagring høsten 2024. Bevilgningen på deler av 20 mill. kroner kan brukes til utarbeidelse av ordningen og etablering av avtaler, og ellers overføres til 2024 for innkjøp dette året. Etableringen av beredskapslagring er slik sett påstartet selv om korn ikke er beredskapslageret rent fysisk, og korn fra 2023-avlingen kan bli en del av beredskapslageret. En ytterligere innvending mot å starte opp med innkjøp og lagring allerede høsten 2023 er tidsaspektet, hvor både politiske prosesser og høringer/forankring i bransjen bør gjennomføres på en forsvarlig måte, noe som tidsmessig kan bli meget krevende. Det vil, etter en slik beslutning, være behov for innspill og bearbeiding av disse fra aktørene.

Dersom det skal legges korn på beredskapslager høsten 2023, vurderer vi det slik at det må skje ved hjelp av en midlertidig «ad hoc løsning» som varer for ett år.

Et argument for en slik «ad hoc» løsninger, er at den kan være formålstjenlig som en prøveordning i forkant av utarbeidelse og inngåelse av langvarige kontrakter.

Landbruksdirektoratet forstår det likevel slik at det er ønskelig med snarlig iverksettelse og skisserer derfor her en oppbyggingsplan som kan gi innlegg på lager høsten 2023.

Med oppstart av ordningen i 2023 foreslås det at det gjøres innkjøp av 4 000 tonn korn og inngås kontrakt(er) for lagring av denne mengden for ett år, fra høsten 2023 til høsten 2024. En 'ad hoc-løsning' kan gjennomføres med begrensede ressurser.

Vi har vurdert om «ad-hoc» løsningen kan gjennomføres som en direktetildeling, nærmest i form av et tilskudd, hvor det utbetales en fast sats per tonn. Vi vurderer imidlertid slik at det ikke er anledning til å bruke tilskudd i situasjoner hvor man i realiteten gjør en anskaffelse og relasjonen er en gjensidig utveksling av ytelser, i dette tilfelle penger mot en tjeneste.

Det bør derfor gjennomføres en anskaffelse i form av en anbudskonkurranse. Anslått verdi av anskaffelsen av lagring er 4 000 tonn * lagringssats per kg. Lagringssatsen antar vi er i størrelsesorden kr 300-400 per tonn, etter hva som er erfart i markedsreguleringer. Det vil si at verdien av anskaffelsen er i størrelsesorden 1,2 – 1,6 mill. kroner og ligger dermed i grenselandet for å måtte lyses ut.

En anbudskonkurranse kan lyses ut og gjennomføres på relativt kort tid dersom kvalifikasjonskriteriene (se avsnitt 5.1.1) og tildelingskriterier er spesifisert.

I god tid før disse ad hoc-kontraktene utløper, bør en oppbyggingsplan med en anskaffelsesstrategi besluttes for den totale mengden som ønskes lagt inn på beredskapslagring.

Nedenfor er to oppbyggingsplaner skissert:

- **en offensiv oppbyggingsplan:** Vi mener det er forsvarlig og realistisk ut ifra tilgjengelig lagerkapasitet å foreslå en opptrapping med 15 000 tonn per år legges inn på lagring per år,
- **en oppbyggingsplan som tar lengre tid:** Vi foreslår 10 000 tonn per år.

I en **«offensiv oppbyggingsplan»:**

- 15 000 tonn + 4 000 tonn (mengden som «utløper» fra ad hoc løsningen) med innlegg høsten 2024,
- 15 000 tonn – legges inn høsten 2025,
- 15 000 tonn – legges inn høsten 2026,
- 15 000 tonn – legges inn høsten 2027,
- 15 000 tonn – legges inn høsten 2028,
  osv .

Til sammen har man da 79 000 tonn på lager ved utgangen av 2028, dvs. noe under de 82 500 tonn som er vurdert til å tilsvare 3 måneders forbruk, eller noe mer enn dette høsten 2029. Drøyt 2 måneders forbruk oppnås da etter innlegg høsten 2027. Vi bruker runde tall for å illustrere.

Tilsvarende for **en oppbyggingsplan som tar lengre tid,** kan det se slik ut

- 10 000 tonn + 4 000 tonn med innlegg høsten 2024
- 10 000 tonn – legges inn høsten 2025
  Osv… osv – avhengig av ønsket mengde som politisk bestemmes skal legges inn

To måneders forbruk oppnås da i år 2028, tre måneders forbruk i 2031.

Tilnærmingene med ulik oppbyggingshastighet er skissert i figuren nedenfor. Skissen tar høyde for innlegg av 4 000 tonn som «ad hoc» ved oppstart.

Figur 5-1 Opptrappingsplan – prinsippskisse. Blå: 15 000 tonn per år, Grønn: 10 00 tonn per år.

Andre årlige mengder kan selvsagt velges, og den årlige mengden kan også være ulik. Med det som ramme at det tar fire år fra en investering i lagerkapasitet vurderes til det er operativt, bør opptrappingsplanen dimensjoneres og tilpasses slik at det er mulig å ta en investeringsbeslutning i nåtid for å kunne inngå en kontrakt med lagring om fire år og/eller lenger fram i tid.

Ut fra beredskapshensyn, bør opptrappingen være så offensiv som mulig. En årlig mengde på 15 000 tonn per år vurderes som realistisk og hensiktsmessig med den lagerkapasiteten som er ledig per i dag. Det åpner også for konkurranse om kontrakter, og det er sannsynlighet for, basert på de siste års produksjon, at det vil være overskudd av norsk matkorn tilgjengelig i denne størrelsesorden (se tabell i avsnitt 3.3).

Landbruksdirektoratet vurderer at en oppbyggingsplan hvor det legges inn 15 000 tonn per år i beredskapslagring er offensivt, men gjennomførbart.

En oppbygging kan gjennomføres med ulike tilnærminger til anbud

Innkjøpet av lagertjenester kan gjøres i én eller flere prosesser:

- Det legges ut kontrakter årlig.
- Flere kontrakter legges ut ved oppstart av ordningen, men med ulike tidspunkt for innlegging på beredskapslager.

I det første alternativet, legges det ut på anbud hvert år en definert mengde. Denne tilnærmingen tilfører fleksibilitet i ordningen, da mengden som legges ut på lagring hvert år kan justeres og ikke binder staten til en like stor forpliktelse som tilfellet er dersom alt legges ut i en omgang. På den annen side, vil det gi økt usikkerhet for mulige driftsoperatører med hensyn til framtidig inntekt fra ordningen.

I det andre alternativet, legges alt ut på anbud i én prosess. Kontraktene inngås i forkant av f.eks. høsten 2024, med en gjensidig forpliktelse mellom staten (Kornberedskapsmyndigheten) og driftsoperatørene om å ta inn det avtalte kvantum nå eller fram i tid. Det tenkes at driftsoperatører kan legge inn anbud på f.eks. en andel av den mengden som skal lagres fra 2024 og en andel av mengden som skal lagres fra et senere tidspunkt. Det kan gi insentiver til å investere i ny infrastruktur gjennom en garanti om framtidig inntekt. Mulighetene for å legge inn tilbud på deler av mengden, åpner for flere aktører.

Landbruksdirektoratets vurdering er at anskaffelsen bør gjøres med den tilnærmingen som i sterkeste grad bidrar til investeringer.

Landbruksdirektoratet anbefaler derfor at det legges opp til én anbudsrunde ved oppstart.

Av hensyn til konkurransen og maksimal utnyttelse av lagerkapasitet, bør mengdene som legges ut per «trappetrinn» kunne deles ut på flere driftsoperatører. Dersom pris er eneste tildelingskriterium (avsnitt 5.3), i tillegg til diverse formalkrav, er det den som tilbyr den laveste prisen som blir tildelt først osv.

Landbruksdirektorat anbefaler at mengden som legges ut fra et «trappetrinn» kan deles på flere aktører.

Kontraktslengde

Kontraktslengden må gi tilstrekkelig sikkerhet for driftsoperatør for inntekter på investeringene i ny eller oppgradering av gammel kapasitet driftsoperatør måtte ha investert i. En stålsilo, som er den vanligste konstruksjonen å sette opp i dag har en estimert levetid på minst 20 år, gjerne mer.

Landbruksdirektoratet foreslår med utgangspunkt i anslått levetid for nybygg, en kontraktslengde på 25 år fra tidspunkt for innlegg på lager.

Tabellen nedenfor viser Landbruksdirektoratets anbefaling til oppbyggingsplan, (når 4 000 tonn er inkludert i oppstartsfasen), kontraktslengde 25 år og mål om ca. 3 måneders forbruk på lager.

Tabell 5-1 Foreslått oppbyggingsplan – tall i tusen tonn, 25 års kontrakter fra innleggstidspunkt.

Tidspunkt for innlegg på lager: ----- **Tidspunkt for kontrakt-inngåelse**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**→**	**2049**	**2050**	**2051**	**2052**	**2053**	
(Vår/sommer 2024)							**?'**								
Vår/sommer 2024						**15'**									
Vår sommer 2024					**15'**										
Vår sommer 2024				**15'**											
Vår sommer 2024			**15'**												
Vår sommer 2024		**19' ***													
Vår /sommer 2023	**4'**														
SUM – på lager (tonn)	**4 000**	**19 000**	**34 000**	**49 000**	**64 000**	**79 000**									

**15 000 + 4 000 tonn = 19 000 tonn. Med 15 000 tonn, er man nesten på tre måneder (79 000 tonn) fra høsten 2028.*

Denne oppbyggingsplanen innebærer at kontraktene for lagring utløper på ulikt tidspunkt. 5.4.8.

5.2.1 Oppbyggingsplanen og konkurransegrunnlaget bør høres

Den skissen vi presenterer her er laget basert på møter med bransjen innledningsvis i utredningsarbeidet. Det er likevel begrenset med markedskommunikasjon det har vært anledning til å utføre grunnet kort frist og hensynet til likebehandling. Vi understreker derfor behovet for en grundig høring før iverksettelse.

Landbruksdirektoratet anbefaler at oppbyggingsplanen og konkurransegrunnlaget høres før en anskaffelse utlyses.

5.2.2 Forventet årlig belastning på statsbudsjettet

De årlige kostnadene knyttet til ordningen vil variere etter om man er i oppbyggingsfasen, eller i driftsfasen hvor ønsket beredskapsmengde er oppnådd. I det følgende vil vi anslå hva slags belastning det vil bli på statsbudsjettet dersom det bygges opp beredskapslager i henhold til tabell 5-1, med 15 000 tonn korn i innlegg hvert år. Vi legger disse forutsetningene til grunn for anslaget:

- Kostnader til innkjøp av norsk korn = kr 3 569 per tonn (Tabell 2-2 s. 17),
- Forvaltning hos staten: Tre årsverk i oppstartsfasen, to årsverk i oppbyggingsfasen, ett og et halvt årsverk i driftsfasen,
- Håndteringskostnader hos driftsoperatør: kr 235 per tonn,
- Kontraktslengder: 25 år fra innleggingstidspunkt,
- Kapasiteten knyttet til Stavanger Havnesilo utgår fra 2026.

Kostnadene for investeringene i ny silokapasitet er som nevnt i kapittel 2 svært usikre. Disse vil i stor grad bero på hva slags anlegg den enkelte driftsoperatør har kommersiell interesse av å bygge ut, kombinert med tilgjengelig kapasitet aktøren allerede har.

Vi har skisserte to eksempler på investeringskostnader; ett hvor man legger den laveste kostnaden i Tabell 2-1 (side 14) til grunn (utbygging i form av to stykk runde siloer á 3 000 tonn) og ett hvor man legger til grunn utbygging i form av en rund silo á 1 000 tonn for et lager tilsvarende ca. 3 måneders forbruk. Vi tar utgangspunkt i at investeringene blir fullt ut lånefinansiert og har lagt til grunn en lånerente på 4 prosent pluss risikopremie på 5 prosent. Vi legger til grunn et annuitetslån med 25 års løpetid. Alle tabellene er i 2023-kroner:

Tabell 5-2: Kostnader knyttet til ordningen, gitt rimeligste estimat på investeringskostnader. I mill. kroner.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029->
Innkjøp av korn	14	54	54	54	54	54	0
Forvaltning	3	3	2	2	2	2	2
Driftskostnad	1	4	8	12	15	19	19
Investeringskostnad	0	0	3	11	17	23	23
Sum årlig utgift	**18**	**62**	**67**	**79**	**88**	**97**	**43**
Korn på lager (tonn)	4 000	19 000	34 000	49 000	64 000	79 000	79 000

Det tar tre-fire år fra en beslutning om utbygging er tatt til en silo står klar til bruk. Vi legger til grunn her at investeringskostnadene først belastes staten ved tidspunktet for innlegg på lager i henhold til kontrakt. Etter 25 år regner man anleggene som nedskrevet. Etter dette tidspunktet må det påberegnes nye investerings- eller vedlikeholdskostnader.

Tabell 5-3: Kostnader knyttet til ordningen, gitt utbygging i form av kun 1 000 tonns siloer. I mill. kroner.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029->
Innkjøp av korn	14	54	54	54	54	54	0
Forvaltning	3	3	2	2	2	2	2
Driftskostnad	1	4	8	12	15	19	19
Investeringskostnad	0	0	3	18	28	38	38
Sum årlig utgift	**18**	**62**	**67**	**85**	**99**	**113**	**58**
Korn på lager (tonn)	4 000	19 000	34 000	49 000	64 000	79 000	79 000

Dersom man tar sikte på et beredskapslager tilsvarende to måneders forbruk (55 000 tonn) vil dette være godt og vel oppnådd i år 2027. Estimat for årlige kostnader kan i så tilfelle se slik ut:

Tabell 5-4: Kostnader knyttet til ordningen ved to md. forbruk, gitt rimeligste estimat på investeringskostnader. I mill. kroner.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028->
Innkjøp av korn	14	54	54	54	54	0
Forvaltning	3	3	2	2	2	2
Driftskostnad	1	4	8	12	15	15
Investeringskostnad	0	0	3	11	17	17
Sum årlig utgift	**18**	**62**	**67**	**79**	**88**	**33**
Korn på lager (tonn)	4 000	19 000	34 000	49 000	64 000	64 000

Tilsvarende som for beregningen av lager tilsvarende tre måneder, vil beregnede investeringskostnader være noe høyere dersom det legges til grunn investeringer i mindre siloer á 1 000 tonn. I driftsfasen (år 2028 og videre) vil da investeringskostnaden utgjøre 28 mill. kroner og sum årlige utgifter være 45 mill. kroner.

Det er viktig å bemerke her at kostnader til eventuell utvidet mottaks- eller tørkekapasitet på anleggene ikke er inkludert i tabellene. Bransjen håndterer i dag et innkjøp de fleste sesonger som er ut over forbruket. Det legges derfor til grunn at en i denne sammenheng ser bort fra kostnader knyttet til mottak og tørking. Samtidig kan man også se for seg at en aktør kan ha interesse av å bygge siloer med større kapasitet enn 3 000 tonn, eller sette opp flere runde siloer enn to av gangen, slik kostnadsestimatene vi har mottatt viser. Aktøren vil i så måte oppnå en stordriftsfordel i utbyggingen, som vil dra enhetskostnaden per tonn korn ned.

Oppsummert, den store kostnaden for staten de første årene er innkjøp av korn, i størrelsesorden 54 mill. kroner per år. I driftsfasen, når oppbyggingen er over, anslås årlige kostnader å være i størrelsesorden 43-58 mill. kroner for lager tilsvarende omtrent tre måneders forbruk. Ved lager tilsvarende omtrent to måneders forbruk er kostnaden i driftsfasen i størrelsesorden 33-45 mill. kroner.

5.3 Krav til driftsoperatør og tildelingskriterier

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som knytter seg til leverandørens egnethet til å levere. Formålet med kvalifikasjonskrav er å sikre at leverandøren har de nødvendige organisatoriske, tekniske, faglige, økonomiske og finansielle evnene til å gjennomføre kontrakten. Dette kan for eksempel være krav til faglige kompetanse og erfaring, økonomisk soliditet, osv.

Ved anskaffelser etter forskriftens del III skal kvalifikasjonskrav angis i tråd med bestemmelsene i §§ 16-1 til 16-7. Bestemmelsene angir hvilke krav oppdragsgiver kan stille til leverandørenes kvalifikasjoner og hvilken dokumenter oppdragsgiver kan kreve som dokumentasjon for oppfyllelsen av kvalifikasjonskravene.

Anskaffelsesforskriften åpner for at det kan stilles krav til leverandørens registrering og autorisasjoner mv., jf. § 16-2, krav til leverandørens økonomiske og finansielle kapasitet, jf. § 16-3, og krav om leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner, jf. § 16-5. Samtidig gjelder det et generelt krav til at kvalifikasjonskravene må ha tilknytning til og stå i forhold til leveransen.

Videre må kvalifikasjonskravene være tilstrekkelig klare, objektive og ikke-diskriminerende. Kravene kan altså ikke være så vage og tvetydige at de i praksis gir oppdragsgiver et ubegrenset fritt skjønn. Samtidig må de være formulert slik at normalt fornuftige leverandører forstår kravene på samme måte. Kravene til kvalifikasjonskrav er et utslag av de grunnleggende prinsippene om forutberegnelighet og etterprøvbarhet. Anskaffelsesstrategien bør redegjøre nærmere for de aktuelle kvalifikasjonskravene (WikborgRein, 2022).

Landbruksdirektoratet ser i utgangspunktet ikke behov for å stille detaljerte krav til anleggene. Driftsoperatørene har markedsmessige insentiver til å sikre at anlegget ivaretar kornets kvalitet på best mulig måte.

Imidlertid ser vi at det kan være behov for å stille noen formelle krav som:

- Norsk organisasjonsnummer
- Kredittvurdert, eventuelt bankgaranti
- Disponere lagringskapasitet i Norge
- Minimumsstørrelse, f.eks. må omsette minimum 5 000 tonn korn i året og kunne lagre minimum 1 000 tonn.
- Dokumentasjon på kompetanse på håndtering av korn som mølle eller en kornhandler

Tildelingskriterier er konkurransekriteriene som oppdragsgiver skal vurdere tilbudene etter. Bare de som er kvalifisert (se ovenfor) vil få anledning til å gi tilbud. Kriteriene for utvelgelse av driftsoperatør skal være objektive og saklige og i samsvar med de grunnleggende prinsippene.

Tildelingskriteriene skal angis på en klar og tydelig måte i anskaffelsesdokumentene, slik at det er forutberegnelig for leverandørene hva oppdragsgiver vil vektlegge ved valg av leverandør og de skal ikke utformes på en måte som er egnet til å favorisere bestemte aktører.

Som vi har argumentert over, ser vi ikke behov for å sette detaljerte krav til verken driftsoperatør eller lagerfasiliteter. Gjennomføringen skal skje på den samfunnsøkonomisk beste måten.

Aktører som har ledig kapasitet vil i prinsippet kunne tilby lagring til en lavere pris enn en aktør som må investere i ny kapasitet, men markedet er preget av et stort behov for investeringer og alle aktører må trolig investere for å kunne tilby lagring over tid.

5.4 Forhold som kan reguleres i kontrakt

5.4.1 Innkjøp av korn

Med hensyn til innkjøp av korn, ser Landbruksdirektoratet for seg at driftsoperatør som vinner et anbud får fullmakt til, og forplikter seg til, å gjennomføre innkjøpet av kornet. Dette fordi de besitter kompetansen og har tilgang til fasilitetene og infrastruktur som er nødvendig for å få fraktet kornet til sitt anlegg eller selger vare til staten fra egen beholdning. Driftsoperatør kan deretter fakturere staten (Kornberedskapsmyndigheten) for innkjøpet.

Det er ikke behov for at staten legger føringer på hvilke kornkvaliteter som legges på lager, utover at det er av minimumskvalitet. Det kan diskuteres hvilken pris som skal legges til grunn for innkjøpet. Ved kjøp av norsk vare har vi i utgangspunktet to tilnærminger:

- En definert pris; «råvarekost» (som definert i avsnitt 2.3.1) for den/de kvaliteten(-e) som defineres som overskudd den aktuelle høsten
- Minimumskvalitet; «råvarekost» for klasse 4

Vår vurdering er at løsning med integrert lagring tilsier at det bør betales for minimumskvalitet uavhengig av hvilken vare det er overskudd av den aktuelle sesongen. Det er den kvaliteten staten kan forvente å ta ut av beredskapslagringen ved uttak (kapittel 4).

Ved import foreslår vi at det settes en fast pris relatert til referansepris, f.eks. den som til enhver tid ligger til grunn i kalkylen for beregning av toll innenfor kvoter.

Uavhengig av om det er norsk eller importert vare som kjøpes inn på vegne av staten, bør det defineres et «tidsvindu» for når kjøpet skal være gjennomført. Vi legger til grunn at markedsregulator kan levere en prognose 15. oktober for sesongens balanseregnskap. Da vil perioden fra ca. 1. november og ut året være et alternativ. Vi foreslår samme vindu for norsk og import. Staten kjøper varen i denne perioden. Et premiss bør være at varen, både norsk og import, skal være på lager i Norge på kjøpstidspunktet.

5.4.2 Minimumsbeholdning og rapportering

Kornhandlerne har erfaring med lagerleie og har dermed korn i sin egen beholdning de formelt ikke har eierskap til og har et regnskap som viser at de til enhver tid har tilgjengelig de kvalitetene som de har lagerleieavtaler for.

Til forskjell fra leielagret korn, kan beredskapskornet ha en annen kvalitet enn det som ble lagt inn, så lenge det holder minimumskvalitet. Dette kan medføre at det kreves noen endringer i driftsoperatørs ERP-systemer.

Det kan legges til grunn at ingen driftsoperatører vil tømme alle sine lagre. Beholdningen vil normal være lavest rett før ny høst hos kornhandlere og noe senere på året hos matmelmøller. Dette omtales gjerne som overgangsbeholdning og er normalt i størrelsesorden 1-2 måneder.

På et tidspunkt må beredskapslageret «telles». Når beredskapslageret er en integrert del av driftsoperatørs beholdning, bør hele beholdning inngå i rapporteringen. Det vil være praktisk å knytte måletidspunktet til en dato som ellers er et målepunkt for kornbransjen. Kornhandlerne og matmelmøllene rapporterer hvert kvartal lagerbeholdningen sin til Landbruksdirektoratet.

Vi foreslår i utgangspunktet 30. juni, dvs. ved avslutting av et kornår. Det kan imidlertid være at 30. september er mer hensiktsmessig for enkelte aktører. Matmelmøllene har typisk lavest lagerbeholdning noe senere enn kornhandlerne.

Uavhengig av valg av dato, må det være en referanseperiode det måles opp mot. Man kan f.eks. legge til grunn snittet av de siste fem årenes beholdning på telletidspunkt. På måletidspunkt må lagerbeholdningen til driftsoperatør være minst mengden i referanseperioden pluss mengden beredskapskorn de har kontrakt på.

Men det er uansett en reell mulighet for å tilpasse virksomheten på en måte som gjør at dette vilkåret vil være oppfylt. En kornhandler med kontrakt på beredskapslagring kan f.eks. utsette salget eller leveransen til rett etter måletidspunktet. Tilsvarende kan en matmelmølle med kontrakt fylle opp sine lager like før måletidspunktet. Denne typen tilpassinger medfører at det ordinære driftslageret reduseres og erstattes av beredskapskorn. Beredskapskornet skal imidlertid ikke erstatte dagens kommersielle lager. Det skal være en reell økning i lagret korn.

Vi ser derfor behov for å supplere rapporteringen med et tilleggskrav: Ved rapporteringen per 30. juni/1. juli må driftsoperatør peke på hvilket korn på hvilken lokasjon (silo) som er definert som beredskapskorn. Dette kornet skal holdes atskilt fra øvrig korn fram til 30. september. Den 1. oktober kan kornet igjen legges til ordinær driftsbeholdning.

Et annet moment i rapportering, er at det på sikt kan blir nødvendig for staten å vite beholdningen med kvaliteter per 31. desember. Med den organiseringen vi foreslår (kap 6), vil *Kornberedskapsmyndighetens* regnskap for ordningen følge samme prinsippet som i staten ellers. Bokføringen av lagerbeholdningen vil være en balansepost som står til innkjøpsverdi. Ved overgang til Statens regnskapsstandard (SRS) fra 2025, vil regnskapet i staten i større grad følge ordinære regnskapsprinsipper. Det kan da være behov for å anslå verdien av lagerbeholdningen ved årsskifte.

5.4.3 Risiko og krav til lagringsfasiliteter

Landbruksdirektoratet finner det i utgangspunktet ikke hensiktsmessig å stille slike krav til lagerfasiliteter, men i stedet avtalefeste at ansvar og risiko for beholdningens mengde og kvalitet påhviler driftsoperatør i sin helhet.

Svinn er en problematikk i håndtering av korn. Det er standarder for dette og det kan gjøres en beregning, men en mer renskåret tilnærming er at dette legges i betalingen for lagring. Dette er i tråd med praksis fra den tidligere beredskapslagring, hvor driftsoperatør også eide kornet og fikk dekket kapitalkostnader mm. Etter hva vi forstår, er det også i tråd med praksis i den finske beredskapsordningen.

5.4.4 Kvalitetskrav

En beredskap med integrert lagring krever et avklart forhold til kvalitetskrav til kornet som driftsoperatør skal levere når det besluttes at lageret skal brukes. Staten eier en andel (en gitt mengde) av driftsoperatørs beholdning, og denne skal holde en minimumskvalitet.

Det er en føring at norsk korn kan legges på lager. Vår tilnærming er at alt korn som oppfylle jordbruksavtalens definisjon av matkorn til enhver tid kan være en del av beredskapslageret.

Med integrert lagring er det en risiko at det blir et avvik mellom ideell klassesammensetning som møllene etterspør i en normalsituasjon og det bokførte beredskapslageret. Vi har derfor bedt Nofima/NMBU utarbeide et notat med betraktninger rundt kvaliteter (Nofima/NMBU, 2023) Det framgår av notatet at den modellen som er tenkt gjennomført vil kreve noen tilpasninger hos mølleindustrien ved bruk av lageret, men at det ut fra et beredskapsperspektiv er mulig å håndtere disse utfordringer.

Tilsvarende må importert korn holde samme produkttekniske krav som norsk vare. De samme kvalitetskrav gjelder naturlig nok både vare som legges inn opprinnelig, og det kornet som til enhver tid er definert som beredskapskorn. I Finland er kravet at kornet skal være erstattet innen fire år.

I rapporten om beredskapslagring fra 2012 (Statens landbruksforvaltning, 2012) foreslo Statens landbruksforvaltning at kornet skulle erstattes hvert femte år. Det var da tenkt en ordning med separat lagring. Når det nå legges opp til en ordning med bruk av integrert lagring er det sjelden at kornet lagres i flere år. En grense tilvarende som for Finland vurderes derfor som hensiktsmessig. Det kan være en kontraktsfestet betingelse at statens vare til enhver tid ikke skal være eldre enn fire år.

5.4.5 Betaling for lagringstjenesten

Det må avtalefestes hvor ofte betalingen skal skje. Erfaring fra tilskuddsordninger, tilsier at likviditet tidvis kan være en utfordring for aktørene i kornbransjen. Samtidig blir trolig betalingen for lagertjenesten et relativt lite beløp sammenlignet med f.eks. prisnedskrivingstilskudd som utbetales ukentlig i høysesongen og hver fjortende dag mot slutten av sesongen. Matkorntilskudd utbetales månedlig.

Tilskuddene utbetales etterskuddsvis. En hensiktsmessighetsvurdering tilsier at den samme tilnærmingen kan legges til grunn for betalingen for lagringstjenestene. Det foreslås derfor at lagerleien betales månedlig og etterskuddsvis.

5.4.6 Bistand ved uttak fra beredskapslager

Det vil være hensiktsmessig at driftsoperatør bistår med gjennomføringen av salget ved uttak av beredskapslager. Driftsoperatørene må kunne identifisere det kornet som staten eier, og gi informasjon om kornets plassering og kvalitet, herunder informasjon om kornets alder, hveteklasse, protein- og vanninnhold, falltall og opprinnelse. Se for øvrig avsnitt 4.4 om rutiner om uttak fra beredskapslager.

5.4.7 Forutsigbarhet i forbindelse med opphør eller endringer av ordningen

Som vi har argumentert i avsnitt 5.2 bør kontraktene være langsiktige. Det medfører behov for å regulere opphør og endring av kontrakt.

Slik direktoratet vurderer det, vil det være en kritisk faktor for å lykkes med ordningen at driftsoperatørene har full trygghet for de investeringene som disse gjør for å møte de behovene som kornberedskapsmyndigheten har formulert som plikter i kontraktene i en situasjon hvor kontrakten blir terminert før den utløper og utenfor alminnelig oppsigelsesfrister. Samtidig vil det nødvendigvis være en usikkerhet knyttet til om fremtidige Storting vil opprettholde denne kornberedskapslagringsordningen. Rammebetingelser og sikkerhetssituasjonen så vel som politisk sammensetning av Stortinget kan endres, eller nye og bedre verktøy kan komme til. Landbruksdirektoratet har derfor foreslått at det inntas en bestemmelse i forskriften § 7 (se kapittel 7) som sier at dersom Kornberedskapsmyndigheten skulle avslutte en avtale før avtalens utløp har driftsoperatør krav på å få erstattet direkte økonomiske tap som følger av avslutningen av avtalen. Uenighet om erstatningen skal i et slikt tilfelle fastsettes i henhold til lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker «skjønnsprosessloven» § 4 (avtaleskjønn). Det foreslås at denne forutsetningen skal tas inn i alle avtaler mellom og kornberedskapsmyndigheten og driftsoperatør.

Hvordan oppsigelsesklausulen skal utformes på en balansert måte, bør vurderes nærmere i forbindelse med utarbeidelse av kontrakten. Dette gjelder også driftsoperatørs oppsigelsesadgang.

5.4.8 Avslutning av kontrakter – kontraktsutløp

Ved utløp av kontraktene vil staten sitte med eierskap til korn som enten må selges eller lagres videre gjennom ny anbudskonkurranse. På bakgrunn av oppbyggingsplanen presentert over, vil det årlig måtte håndteres mellom 10 000 og 19 000 tonn korn.

Ved avslutning av kontrakten med driftsoperatør, bør driftsoperatør være pliktig til å kjøpe kornet de lagrer på vegne av staten. Prisen de betaler til staten skal være tilsvarende kompensasjonen som ble gitt i forbindelse med innkjøp av kornet til beredskapslageret, justert for prisstigning etter en gitt indeks eller annen hensiktsmessig knytning til en sammenliknbar pris (avsnitt 5.4.1).

En av fordelene med en oppbyggingsplan som skissert ovenfor, er at ikke hele kvantumet på beredskapslager vil frigis i det norske markedet samtidig. Det vil derfor påvirke konkurransesituasjonen i markedet minimalt. Avhengig av norsk produksjon og forbruk på dette tidspunktet, kan det være nødvendig å tilpasse størrelsen på matkornkvoten, dersom staten beslutter å ikke videreføre beredskapslagring.

Dersom beredskapslagringen skal videreføres, må det legges til rette for en ny anbudsrunde. Dersom en driftsoperatør ikke lenger ønsker å delta i lagringen, må dette kornet selges og staten må kjøpe nytt korn.

6 Organisering og forvaltning

6.1 Innledning

I dette kapittelet vurderes organiseringen av beredskapslagringen. Sentralt for vurderingen er hvilken organisering som er best egnet til å oppnå formålet med beredskapslagring av korn.

Det er en premiss at staten skal eie kornet gjennom hele perioden som beredskapslageret eksisterer. Det legges til grunn at både kjøpet av lagringstjenester, samt kjøp, herunder å importere, og salg av korn, skjer i henhold til statens «private autonomi», dvs. kompetanse til å være aktør i markedet; slike handlinger krever ikke hjemmel i lov. Se ellers avsnitt 1.1 og 1.2 for mandatet og føringer for oppdraget.

Samtidig har staten som en del av landbruksforvaltningen en rekke offentligrettslig funderte myndighetsoppgaver som gjelder kornforvaltningen.

Det vil på bakgrunn av de føringer som departementet her har lagt, være grunn til å vurdere hvordan statens beredskapslagring kan organiseres på en måte som er formålstjenlig og effektiv, samtidig som det så langt som mulig unngås at det oppstår rolleblanding med tilstøtende myndighetsområder.

Det kan etter Landbruksdirektoratets vurdering være tre ulike modeller for organiseringen. Disse skal presentere i avsnitt 6.2 nedenfor. Deretter skal direktoratet gjennomgå sin fortrukne modell i avsnitt 6.3.

Målsettingen med å unngå rolleblanding kan søkes oppnådd ved at departementet, som øverste ansvarlig for organiseringen av beredskapslagringen, fastsetter rammer for organisasjonen som har det operative ansvaret for virksomheten i lov, forskrifter og/eller retningslinjer. Denne problemstillingen vil bli behandlet i avsnitt 6.4 nedenfor.

Landbruksdirektoratet har fått utarbeidet et notat fra Advokatfirmaet Wiersholm om organisering. (Wiersholm, 2023).

6.2 Ulike modeller for organisering

Landbruksdirektoratet har vurdert tre ulike modeller for organiseringen:

«Forvaltningsmodellen»: Virksomheten etableres innenfor og som en del av nåværende forvaltningshierarki, for eksempel som en del av et eksisterende forvaltningsorgan. Virksomheten er en del av staten som juridisk subjekt og statens alminnelige ansvar, med organisasjonsmyndighet, instruksjonsmyndighet og kontroll både rettslig, administrativt og økonomisk. Virksomheten innen denne modellen betegnes som et «ordinært forvaltningsorgan». Innenfor forvaltningsmodellen kan også «forvaltningsorgan med særskilte fullmakter» plasseres, hvis slike særskilte fullmakter er gitt på andre måter enn gjennom lov.

«Lovmodellen»: Virksomheten etableres og organiseres gjennom lov. Virksomheten er et forvaltningsorgan, og det er en del av forvaltningshierarkiet og staten som juridisk person, men vil styres av lov og eventuelt forskrift i tillegg til alminnelig instruksjonsmyndighet. Gjennom loven kan virksomheten være gitt visse særskilte fullmakter, som uavhengighet (f.eks. fra overordnet myndighets instruksjonsrett), unntak fra lover og regelverk, eller budsjettfullmakter. Virksomheter innenfor denne modellen vil ikke betegnes som et «ordinært forvaltningsorgan», men vil alltid falle innenfor kategorien «forvaltningsorgan med særskilte fullmakter».

«Foretaksmodellen»: Virksomheten etableres og organiseres som et selvstendig rettssubjekt utenfor staten som juridisk subjekt, som et statlig heleid selskap. Virksomheten vil dermed være rettslig, økonomisk og administrativt adskilt fra staten, og måtte styres gjennom statens eierposisjon og alminnelige selskapsrettslige virkemidler som et utgangspunkt. Virksomheten innen denne modellen betegnes som et «foretak» eller «selskap».

6.3 Landbruksdirektoratets foretrukne modell

De tre modellene for organiseringen av kornberedskapsvirksomheten, har alle sine fordeler og ulemper.

De to første modellene har til felles at organiseringen i begge tilfeller vil være innenfor staten som juridisk subjekt, men at lovmodellen vil innebære visse unntak eller fullmakter fra det som gjelder for ordinære forvaltningsorganer. Foretaksmodellen vil derimot innebære at virksomheten organiseres utenfor staten som juridisk subjekt.

Grunnen til at direktoratet har vurdert å organisere virksomheten utenfor staten som rettssubjekt, er at statens innkjøp og lagring av korn skal gjennomføres gjennom avtaler med markedsaktører på grunnlag av anbudskonkurranse. Staten skal eie kornet, videre skal kornet lagres av private virksomheter gjennom langsiktige avtaler med staten som kontraktspart. Samtidig vil staten ha myndighetsoppgaver overfor de samme aktørene. En organisering av lagringsvirksomheten utenfor staten som rettssubjekt vil bidra til at man etablerer en separasjon (en «armlengdes avstand») mellom staten som kjøper av disse tjenestene og staten som offentlig myndighet, og derigjennom sørge for at man unngår rolleblanding.

Det viktigste argumentet for foretaksmodellen generelt er å unngå rolleblanding i tilfeller der staten driver næringsvirksomhet med et mål om å få fortjeneste, dvs. at de står i et konkurranseforhold til private aktører i samme marked. Beredskapsvirksomheten spesielt skal ta eierposisjoner i korn, og kjøpe lagringstjenester i det private markedet. Beredskapsvirksomheten har imidlertid ikke som motiv å ha fortjeneste på virksomheten, noe som skiller denne virksomheten fra de statlige organisasjonene som er organisert i egne foretak. Direktoratet vil derfor ikke anbefale foretaksmodellen. Dette fordi argumentene for denne modellen etter direktoratets syn ikke er tungtveiende nok. Videre kan hensynet til rolleavklaring i stor utstrekning oppnås innenfor forvaltningsmodellen, eller i en kombinasjon mellom forvaltningsmodellen og lovmodellen.

Landbruksdirektoratet vil anbefale at beredskapslagringen organiseres innenfor en forvaltningsmodell i en kombinasjon med lovmodell. Det vil si at **ansvaret for beredskapslagringen legges til et ordinært forvaltningsorgan underlagt departementet, f.eks. Landbruksdirektoratet, hvor rammene for forvaltningen fastsettes i lov, forskrift og/eller retningslinjer.**

6.4 Fastsetting av rettslige rammer for organisasjonens virksomhet

6.4.1 Innledning

En organisering innenfor forvaltningen vil kreve en tydelig avklaring av rammene for virksomheten for å unngå rolleblanding med staten som offentlig myndighetsutøver.

Det kan vurderes om det vil være nødvendig og hensiktsmessig å fastsette disse rammene i lov, forskrift og/eller retningslinjer. Videre må det vurderes hva som skal være innholdet i disse reglene.

Statens kjøp og lagring av korn skal gjennomføres gjennom avtaler med markedsaktører på grunnlag av anbudskonkurranse. Staten skal ha eierposisjoner i kornet, videre skal kornet lagres av private virksomheter gjennom langsiktige avtaler med staten som kontraktspart. I den praktiske gjennomføringen av oppdraget vil kontraktene få en sentral betydning. Sett fra statens side vil det derfor også være et spørsmål om hva som skal reguleres i lov/forskrift og hva som er hensiktsmessig å regulere i kontrakten.

6.4.2 Lovgrunnlaget for å regulere beredskapslagring av korn

Norsk lovgivning om forsyningsberedskap har historisk sett fremmet kornberedskap på to måter. Det er etablert generelle hjemler for staten til å ta kontroll over ressurser i en krisesituasjon. Videre har det vært lagt til rette for kornlagring i fredstid for å forebygge underskudd ved forsyningssvikt, (se Prop 111 L (2010-2011)). Norsk beredskap er således regulert langs to linjer. For det første er den generelle sektorovergripende beredskapslovgivningen om forsyningsberedskap, (typisk lov 16. desember 2011 nr 65 om næringsberedskap (næringsberedskapsloven), og lov 15. desember 1950 nr. 7 lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold (beredskapsloven). For det andre lovgivning om

beredskapslagring av korn i fredstid. I dette kapittelet skal behandles lovgrunnlaget for beredskapslagring av korn i fredstid.

Norsk kornforvaltning ble omorganisert på begynnelsen av 2000-tallet i forbindelse som en oppfølging av Ot.prp. 12 (1999-2000). Landets kornberedskap ble på dette tidspunktet forvaltet av Statens Kornforretning i henhold til lov 22. juni 1928 nr. 27 § 18 om landets kornforsyning (kornforsyningsloven) § 18, som ga store oppgaver og vide fullmakter til kornforretningen. Bestemmelsen var formulert som følger: «§ 18. Statens Kornforretning skal sørge for slike lagre av kornvarer og kraftfôr som beredskapshensynet tilsier. Stortinget gir nærmere retningslinjer for beredskapslagringen.» Proposisjonen medførte at Statens Kornforretning ble avviklet og kornforsyningsloven ble opphevet. Noen av de oppgavene som tidligere ble regulert i kornforsyningsloven ble videreført i den nye lov 21. januar 2000 nr. 7 om kornforvaltning m.v. «kornforvaltningsloven».

Når det gjaldt beredskapslagring av korn i fredstid foreslo departementet at Stortinget i fremtiden skulle sette økonomiske rammer for beredskapslagringen gjennom budsjettvedtak og retningslinjer for lagring. Innenfor disse rammene ville beredskapshensynet kunne ivaretas gjennom instrukser og tildelingsbrev til det organ som ble gitt forvaltningsansvaret for beredskapen. Etter departementets syn krevde ikke en slik virksomhet noen lovhjemmel, og departementet foreslo derfor å oppheve kornforsyningsloven § 18. For de øvrige oppgavene i kornforvaltningen hvor det var behov for å ha hjemmel i lov, ble disse inntatt i den nye «kornforvaltningsloven».

Det ble i Ot.prp. 12 (1999-2000) vurdert hvilke konsekvenser en opphevelse av kornforsyningsloven § 18 ville ha for beredskapen. Vurderingen skjedde bl.a. på bakgrunn av et høringsinnspill fra Det Norske Felleskjøpet, hvor det heter at:

> «Beredskapshensyn hevdes å kunne ivaretas gjennom budsjettvedtak og retningslinjer for lagring som ikke krever lovhjemmel. En lovformulering pålegger imidlertid staten et klart ansvar inn til loven er endret. Et budsjettvedtak kan endres gjennom politiske kompromisser og vil være sterkere utsatt for press hvis det ikke ligger lovpålagte krav som skal oppfylles til grunn. Endringene innebærer derfor en svekkelse av beredskapen fordi ansvaret for beredskapen blir mer uklart. Felleskjøpene i Norge mener forsyningsberedskap er en så viktig statlig oppgave at den fortsatt bør være lovfestet.»

Departementet svarte disse innvendingene med at det i en krisesituasjon som krig ville foreligge vidtgående hjemler i den generelle beredskapslovgivningen til å ivareta beredskapsbehov. Det ble vist til den da gjeldende lov 14. desember 1956 nr. 7 om forsynings- og beredskapstiltak, (som nå er avløst av næringsberedskapsloven nevnt ovenfor). Videre ble det understreket at en opphevelse av kornforsyningsloven § 18 ikke representerer noen svekkelse av betydning når det gjaldt landets korn- og kraftfôrberedskap. Dette fordi § 18 først og fremst ga myndighetene vide fullmakter til å skjønnsmessig avgjøre hva «beredskapshensynet tilsier». F.eks. ville eventuelle reduserte bevilgninger som følge av budsjettvedtak, i praksis bety at myndighetene ikke anså at ytterligere midler er «påkrevet» eller fant at beredskapshensynet er tilstrekkelig ivaretatt gjennom de midler som er bevilget. Departementet viste for øvrig til bevilgningsreglementets bestemmelse hva angikk nødfullmakt til Regjeringen i tilfelle der beredskapshensynet tilsier umiddelbare, økte bevilgninger. Regjeringen mente med andre ord at å fjerne lovhjemmelen slik den var utformet ikke hadde noen praktisk betydning, siden beredskapslagring uansett var avhengig bevilgninger fra Stortinget, og oppfølging fra regjeringen.

Som denne gjennomgangen viser er det gjeldende rett at i den norske beredskapslagring av korn i fredstid skal gjennomføres med grunnlag budsjettvedtak i Stortinget og videre med retningslinjer, instrukser og tildelingsbrev fra departementet overfor det organ er gitt forvaltningsansvaret for kornberedskapen. Det følger av dette at den nye kornforvaltningsloven ikke er tiltenkt å nyttes som et hjemmelsgrunnlag for kornberedskapen. Det kan dermed antas at det per i dag ikke foreligger noen lov til å hjemle en forskrift om beredskapslagring av korn.

Landbruksdirektoratet legger til grunn, på lik linje med departementet, at det som et generelt utgangspunkt juridisk faglig sett ikke er nødvendig for å etablere en hjemmel for beredskapslagring av korn for å etablere

ordningen med beredskapslagring. Ordningen kan etableres gjennom budsjettvedtak og retningslinjer for lagring, og dessuten kontrakter mellom staten og driftsoperatørene.

På den andre side er de synspunktene som gjorde seg gjeldende i 2000, som bl.a. Det Norske Felleskjøp ga uttrykk for, at en lovformulering pålegger staten et klart ansvar inn til loven er endret, også aktuelle i dag.

Som det vil fremgå nedenfor vil det kunne være fordeler med å etablere en lovbestemmelse for å hjemle forskrifter, dersom det i forbindelse med etableringen av ordningen, eller på et senere tidspunkt, skulle oppstå behov for å gjennomføre regler som krevde hjemmel i lov. En slik lovbestemmelse vil relativt enkelt kunne etableres i den gjeldende kornforvaltningsloven. Som det fremgår ovenfor ble denne loven vedtatt for å ivareta ulike lovhjemlingsbehov som oppsto etter omorganiseringen av kornforvaltningen.

Det kan også reises spørsmål om det er behov for å fastsette en forskrift. I tråd med det generelle utgangspunktet som departementet har redegjort for i 2000, at det ikke er nødvendig med ny lovgivning for å etablere ordningen, ser Landbruksdirektoratet at det heller ikke er nødvendig å vedta en forskrift. Behovet for styringsdokumenter (myndighetsgrunnlag) kan gjennomføres i form av retningslinjer fra departementet til direktoratet og dessuten tildelingsbrev. Dersom det ikke etableres en lovbestemmelse å hjemle forskriften i, vil det også kunne fremstå som mindre aktuelt at det vedtas forskrifter.

Landbruksdirektoratet vil likevel anbefale at det gjøres en vurdering om hvorvidt departementet skal fastsette rammene for virksomheten i forskrifts form. Slik direktoratet ser, er det gode grunner for å vurdere om departementet skal vedta en forskrift som myndighetsgrunnlag fremfor retningslinjer. En retningslinje vil bare gjelde i relasjonen mellom departementet og organet som skal forvalte beredskapslagringsordningen. En forskrift vil ha et større virkeområde.

Grunnen til at direktoratet mener at forskrift bør vurderes, er at landbruksforvaltningen, som kan bli forvalter av ordningen, også har en rekke offentligrettslig funderte myndighetsoppgaver som gjelder kornforvaltningen. Disse oppgavene omfatter blant annet jordbruksavtalens målpriser og tilskudd. Regulering av kornberedskapsmyndigheten i forskrift form vil kunne gi tydelige rammer for denne myndighetens virksomhet. Dette vil etter direktoratets syn også kunne bidra til å gi myndigheten en økt legitimitet overfor de ulike aktørene i markedet. En forskrift vil bidra til økt transparens, forutberegnelighet og etterprøvbarhet for det rettssøkende publikum. Et tydelig skille mellom beredskapslagringen og myndighetsutøvelsen gjennomført i forskrift, vil også i større grad enn retningslinjer, tydeliggjøre målet om å unngå konkurransevridning, et mål som Stortinget har vært opptatt av å ivareta i landbrukspolitikken, se f.eks. Innst. 251 S. (2016-2017).

En innvending mot forskrifter vil kunne være at forskriften ikke vil ha en hjemling i lov (dersom man ikke velger å etablere en lovhjemmel for ordningen). Det er imidlertid, slik direktoratet ser det, ikke nødvendig å hjemle en forskrift i lov dersom forskriften ikke pålegger plikter som krever hjemmel i lov. Et eksempel på forskrifter som ikke trenger hjemmel i lov, er forskrifter som etablerer tilskuddsordninger for private parter, dvs. regler som gir rettigheter til en ubestemt gruppe private. Slike ordninger blir som regel fastsatt i forskrifts form for å skape transparens, forutberegnelighet og etterprøvbarhet. De samme hensynene kan sies å gjøre seg gjeldende når de gjelder kornberedskapslagringsordningen. Selv om kornberedskapslagrings-ordningen ikke vil bli gjennomført gjennom tilskuddsordninger, men gjennom kjøp av tjenester fra private næringslivsaktører, vil det stå sentralt i relasjonen (rettsstillingen) mellom staten og disse aktørene at disse skal ha rett på betaling for å utføre samfunnsoppgaver og tjenester for staten over er langt tidsrom. Som direktoratet skal komme tilbake til nedenfor under punkt 7, vil det sannsynligvis være avgjørende for at kornberedskapslagringsordningen skal lykkes innenfor den modellen som man har valgt, å trygge de private næringslivsaktører på at de ikke behøver å ta noen unødvendig risiko når de inngår kontrakter om beredskapslagring med staten. Bestemmelser om dette skal først og fremst fremgå av kontraktene mellom staten og driftsoperatørene. Det bør imidlertid etter direktoratets syn også overveies om det i tillegg skal fastsettes forskrifter som skal ivareta dette hensynet.

Landbruksdirektoratet ser behov for å avklare hvorvidt departementet ønsker å fastsette myndighetsgrunnlaget for beredskapslagringsvirksomheten i forskrift eller retningslinjer.

6.4.3 Kontraktene om beredskapslagring

I den praktiske gjennomføringen av opprettelsen vil kontraktene få en sentral betydning. Sett fra statens side vil det også være et spørsmål om hva som skal reguleres i lov/forskrift og hva som er hensiktsmessig å regulere i kontrakten.

Det viktigste innholdet i rettighetene/pliktene knyttet til eierskapet til kornet, og lagringsoppdraget vil komme frem av kontraktene. Som det fremgår av avsnitt 5.2.2, vil både verdiene knyttet til kornet og investeringene knyttet til å etablere lagringskapasitet dreie seg om store økonomiske verdier, med dertil hørende økonomisk risiko for partene som er involvert. Det legges opp til at disse kontraktene skal etableres på grunnlag av en anbudsprosess med flere private aktører hvor innholdet i kontraktene, herunder balanseringen av risikoen mellom partene, fastsettes.

I henhold til regelverket for offentlige anskaffelser skal det nyttes standard kontrakter der dette finnes. Dersom dette ikke finnes forutsettes det at kontraktene utformes på en måte som er balanserte og i tråd med hvordan kontrakter utformes på liknende rettsområder.

Sett fra direktoratets side er det grunn til å understreke at både utformingen av disse kontraktene, og prosessen knyttet til inngåelse av endelige kontrakter, vil kreve juridisk kompetanse som direktoratet selv ikke besitter. Det er derfor behov for å sette av nødvendige økonomiske midler til å kjøpe disse tjenestene eksternt.

7 Rammene for virksomheten, forhold som bør reguleres

7.1 Innledning

Som det fremgår av kapittel 6 anbefaler Landbruksdirektoratet at beredskapslagringsvirksomheten organiseres innenfor direktoratet, men slik at rammene fastsettes i lov eller forskrift, alternativt i retningslinjer fastsatt av departementet. Det viktigste innholdet i rettighetene/pliktene knyttet lagringsoppdraget vil fremgå av kontraktene med private næringslivsaktører.

Landbruksdirektoratet skal i det følgende gi en oversikt over de forhold som direktoratet mener kan reguleres i disse dokumentene.

7.2 Lovgrunnlaget

Som det fremgår av avsnitt 6.4.2 ovenfor ser direktoratet fordeler ved å fastsette en lovhjemmel for virksomheten. Bestemmelsen kan utformes med utgangspunkt i tidligere § 18 i den nå opphevede kornforsyningsloven av 1928. Denne bestemmelsen lød som følger: «§ 18. Statens Kornforretning skal sørge for slike lagre av kornvarer og kraftfôr som beredskapshensynet tilsier. Stortinget gir nærmere retningslinjer for beredskapslagringen.» Utfra dagens behov vil en lovbestemmelse om matkorn i dag kunne lyde.

> «Landbruksdirektoratet skal sørge for slike lagre av matkorn som beredskapshensynet tilsier. Departementet kan gi nærmere forskrifter og retningslinjer for beredskapslagringen.»

Bestemmelsen kan settes inn i den eksisterende kornforvaltningsloven, som er opprettet for å tjene som hjemmelsgrunnlag for hjemlingsbehov for forskrifter innenfor kornforvaltningen.

En fordel som ville følge av en lovhjemmel er at kornberedskapsmyndigheten da vil kunne kreve at de som kjøper kornet fra myndigheten maler kornet til menneskemat (se ovenfor avsnitt 4.4). En slik bestemmelse vil mest hensiktsmessig etableres i forskrift med hjemmel i lov. Det vil ikke være hensiktsmessig (selv om det er mulig) at kornberedskapsmyndigheten skal pålegge en slik forpliktelse overfor kjøper av kornet i en kontrakt. Salgsprosessen er tenkt gjennomført av driftsoperatør. Videre vil en lovhjemmel kunne gi grunnlag for å pålegge markedsregulator å utarbeide prognoser som var tilpasset kornberedskapsformål. Som nevnt vil en lovhjemmel også kunne gjøre at man kunne hjemle rett til kontroll i forskriften, og ikke i kontrakten slik det er lagt opp til i dag.

7.3 Forskrifter eller retningslinjer om beredskapslagring av korn

Direktoratet har utarbeidet et første utkast til forskrift. Når det gjelder begrunnelse for at direktoratet anbefaler å vedta en forskrift, se ovenfor under avsnitt 6.4.2.

Dersom departementet foretrekker å fastsette disse reglene i retningslinjer, vil de fleste bestemmelsene relativt enkelt kunne omarbeides til å passe inn i denne formen.

FORSKRIFT OM BEREDSKAPSLAGRING AV KORN

§ 1. Formål

Denne forskriften har til formål å legge til rette for nasjonal kornberedskap gjennom lagring av korn.

§ 2. Myndighet

Den nasjonale kornberedskapen skal forvaltes av den myndighet («Kornberedskapsmyndigheten») som departementet bestemmer.

Departementet kan gi nærmere retningslinjer for forvaltningen.

§ 3. Rammene for kornberedskapsmyndighetens utøvelse av sine oppgaver

Kornberedskapsmyndigheten har ansvaret for å gjennomføre kornberedskapen på en effektiv måte som i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom ulike aktører eller grupper av aktører i markedet.

Det er en målsetting at forvaltningen skal gjennomføres konkurransenøytralt. Med konkurransenøytralt menes at tiltakene og handlingene som gjennomføres som en del av kornberedskapen ikke skal være konkurransevridende for noen.

§ 4. Kornberedskapsmyndighetens kjøp av korn til beredskapslagring

Kornberedskapsmyndigheten kan kjøpe den mengde korn som denne finner nødvendig for å ivareta den nasjonale kornberedskapen etter retningslinjer gitt av departementet.

§ 5. Kjøp av norsk korn

Kornberedskapsmyndigheten skal fortrinnsvis kjøpe norsk korn etter retningslinjer som er gitt av departementet etter § 2.

§ 6. Kjøp av importert korn

Kornberedskapsmyndigheten kan, når dette er nødvendig for å ivareta nasjonal kornberedskap, be om å få tildelt nødvendig kvote i henhold til forskrift om administrative nedsettelser av tollavgiftssatser for landbruksvarer 22. desember 2005 nr. 1723 § 22 «Tollnedsettelser med kvantumsbegrensninger» [nytt ledd]. Forskrift om fordeling av tollkvoter for landbruksvarer 10. oktober 2008 nr. 1132 gjelder ikke for slike tildelinger.

§ 7. Kornberedskapsmyndighetens lagring av korn

Kornberedskapsmyndigheten kan inngå avtaler med tilbydere av kornlagringstjenester (driftsoperatører) med en løpetid på 25 år når ikke særlige grunner tilsier en annen løpetid for kontrakten.

Dersom kornberedskapsmyndigheten skulle avslutte en avtale nevnt i forskriften § 7 første ledd før avtalens utløp har driftsoperatør, når ikke annet er avtalt, krav på å få erstattet sitt direkte økonomiske tap som følger av avslutningen av avtalen. Uenighet om erstatningen og utmålingen av denne fastsettes i henhold til lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker «skjønnsprosessloven» § 4 (avtaleskjønn) jf. § 26 (Tvist om retten til og betingelsene for skjønnsforretningens fremme). Denne bestemmelse skal inntas i alle avtaler mellom og kornberedskapsmyndigheten og driftsoperatør.

§ 8. Avtaler om beredskapslagring av korn

Avtalene etter § 7 første ledd skal gjelde et bestemt kvantum med korn med en bestemt minimumskvalitet. Kornet skal kunne stilles til disposisjon for kornberedskapsmyndigheten på ethvert tidspunkt som myndigheten krever det.

§ 9. Disponeringen av kornet på lager

Kornberedskapsmyndigheten råder over kornet som eier.

Driftsoperatør kan likevel disponere kornet som en del av sin driftsbeholdning når denne beholdningen eies av driftsoperatør. Kornet eid av kornberedskapsmyndigheten kan ikke blandes med korn som eies av andre enn driftsoperatør.

Kornet nevnt i første ledd kan ikke være gjenstand for beslag av kreditor ved driftsoperatørs insolvens eller konkurs.

§ 10. Utskiftning av kornbeholdningen

For at kornbeholdningen på lager skal beholde den nødvendige kvalitet skal kornet skiftes ut så ofte som nødvendig for å opprettholde kvaliteten og minimum hvert fjerde år. Kravene til kvalitet, og kravene til at driftsoperatør skal dokumentere denne kvaliteten, skal fremgå av kontrakten.

§ 11. Avslutning av kornlagringsavtaler

Kornberedskapslagringsmyndigheten kan når dette er av avtalt kreve at driftsoperatør plikter å kjøpe beredskapslagret korn ved kontraktens utløp.

§ 12. Uttak og salg av lagret korn

Uttak og salg av lagret korn til beredskapsformål kan bare skje etter beslutning av Kongen i statsråd eller beslutning av den Kongen i statsråd bestemmer.

Kornlagringsmyndigheten skal utrede og legge til rette for beslutningen og gjennomføringen av denne.

Kornlagringsmyndigheten kan gi driftsoperatør fullmakt til å selge kornet på myndighetens vegne. Når slik fullmakt er gitt, plikter driftsoperatør å bistå i gjennomføringen av salget. Når dette er avtalt skal driftsoperatørene bekoste transport til den møllen som myndigheten bestemmer.

§ 13 Forvaltningen av kornbeholdningen, regnskapsføring mv.

Kornberedskapsmyndigheten skal hvert år sende regnskap og rapport om virksomheten til departementet.

Departementet kan gi nærmere retningslinjer om regnskapsføringen, oppsett for regnskapet, og innholdet i den årlige rapporteringen. Regnskapet revideres årlig av den revisor som departementet bestemmer.

§ 14. Forholdet til forvaltningsloven og taushetsplikt

Avgjørelser truffet av kornberedskapsmyndigheten kan ikke påklages etter forvaltningsloven. Det samme gjelder avgjørelser truffet av driftsoperatør.

Forvaltningslovens regler om inhabilitet § 6 gjelder for driftsoperatør.

Alle ansatte hos driftsoperatør har taushetsplikt i henhold til forvaltningsloven § 13. Driftsoperatør eller ansatte hos driftsoperatør kan ikke handle i markedet på grunnlag av informasjon som disse har mottatt i forbindelse med kornlagringsoppdraget.

§ 15. Kontroll

Kornberedskapsmyndigheten skal føre kontroll med driftsoperatørs oppfyllelse av denne forskriften. De nærmere regler om kontrolladgangen skal fremgå av kontrakten mellom kornberedskapsmyndigheten og driftsoperatøren.

§ 16. Ikrafttredelse

Denne forskrift trer i kraft straks.

Det kan gis følgende kommentarer til forskriftsutkastet:

Forskriften har først og fremst til hensikt å fastsette klare rammer rundt kornberedskapsmyndighetens virksomhet, se særlig § 3.

I tillegg gis det retningslinjer for myndigheten fra departementet som overordnet myndighet.

Innholdet i forskriftsutkastet er utformet slik at det (med unntak av pliktene som fremgår av forskriftsutkastet § 14) ikke pålegger driftsoperatør plikter som er nødvendige å hjemle i lov. Dette

innebærer at f.eks. regler om kontroll av driftsoperatørene når det gjelder dennes oppfyllelse av sine plikter, må fremgå av kontraktene mellom kornberedskapsmyndigheten og driftsoperatør, se § 15.

Når det gjelder § 14 fremgår det allerede av forvaltningsloven at private aktører er forpliktet etter § 6 om inhabilitet og § 13 om taushetsplikt når disse gjør oppgaver for det offentlige. Se forvaltningsloven § 10 som sier at habilitetsreglene i forvaltningsloven gjelder «… tilsvarende for enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan.» Se videre § 13 som sier at taushetsplikten gjelder for «Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, …» Det er dermed ikke behov for å ha en særskilt hjemmel for å fastsette denne reglen. Det samme prinsippet gjelder for § 9 om disposisjonsrett til kornet når det gjelder beslag ved driftsoperatørs konkurs. Kreditor kan ikke ta beslag i et formuesgode som befinner seg hos debitor dersom dette formuesgode er eiet av tredjemann (se lov om fordringshavernes dekningsrett «dekningsloven» § 2-2). Dette gjelder selv om formuesgode er blandet med debitors egne gjenstander.

Når det gjelder § 7 om trygghet for driftsoperatørenes investeringer, vises til avsnitt 5.4.7.

7.4 Behov for endringer i FAT

Som det fremgår av forskriftsutkastet § 6 mener Landbruksdirektoratet at det er behov for en endring i form av et tillegg i FAT § 22 i form av et nytt ledd. Det foreslås at kornberedskapsmyndigheten, når det er nødvendig for å ivareta nasjonal kornberedskap kan be om å få tildelt nødvendig kvote i henhold til forskrift om administrative nedsettelser av tollavgiftssatser for landbruksvarer 22. desember 2005 nr. 1723 § 22. Det vil for slike tildelinger av kvote være behov for å gjøre unntak fra forskrift om fordeling av tollkvoter for landbruksvarer 10. oktober 2008 nr. 1132.

7.5 Innholdet i kontraktene

Direktoratet legger opp til at sentrale deler av kornberedskapsmyndighetens kompetansegrunnlag til å gjennomføre beredskapslagringsoppdraget skal skje gjennom kontraktene med driftsoperatørene. På samme måte som spørsmålene knyttet til utformingen av anskaffelsesstrategien, vil utformingen av kontraktene i stor grad være avhengig av de politiske avklaringene som skal skje når det gjelder bevilgninger fra Stortinget, og fremdriftsplanen for hvordan lagringen skal skje over tid.

Direktoratet har derfor i første omgang skissert hva som vil være hovedinnholdet i kontraktene mellom kornberedskapsmyndigheten og driftsoperatørene. Hovedinnholdet kan fremstilles i følgende punkter:

- Innledning
- Partene
- Beskrivelse av ytelsene
- Leveransen
    - Lagerhold av korn
    - Innkjøp av kornet (norsk og import)
    - Forvaltning av kornet (erstattes av annet korn innen xx år)
    - Frigjøring/salg av kornet (kvalitetskrav)
    - Dekke transportkostnader ved uttak
    - Krav til bruken av kornet (bør forskriftsfestes)
    - Krav til rapportering og regnskap
- Betalingen
    - Betaling for lagring per tonn
- Kontraktens lengde
    - Eventuell opsjon på forlengelse
    - Oppsigelse
- Mislighold
    - Reklamasjon frister
    - Prisavslag
    - Heving

- Ansvar for kontraktsgjenstanden
    - Forsikring
    - Erstatning
- Kontroll
- Sikkerhetshensyn, konfidensialitet
- Tvisteløsning
- Signaturer

8 Avsluttende merknader

Landbruksdirektoratet har utarbeidet et forslag til hvordan beredskapslagring kan etableres gjennom bruk av offentlige anskaffelser, vurdert behovet for lov- og regelverksendringer og utarbeidet et utkast til hovedpunkter i en kontrakt.

Gitt at tiltaket følges opp med en tilstrekkelig budsjettramme, er det tilgangen på lagerkapasitet som hovedsakelig setter begrensning for hvor hurtig lageret kan bygges opp. Vi har lagt fram en plan for oppbygging som vi mener er gjennomførbar.

Før det arbeides videre med en anskaffelse, må det gjøre beslutninger om følgende:

- En oppbyggingsplan må besluttes

Landbruksdirektoratet mener en tilnærming med gradvis oppbygging er nødvendig for å oppnå målet om beredskapslagring tilsvarende 2-3 måneders forbruk. Detaljene kan justeres, det anbefales bl.a. en høring i bransjen.

- Skal det gjøres innkjøp av korn inneværende år, dvs. ca. 4 000 tonn korn?

Vår primære anbefaling er at det ikke gjøres, men dersom det likevel er ønskelig, må det handles raskt våren 2023 for å få det til innen kalenderårets utløp.

- Et budsjettvedtak for 2024

Kornberedskapsmyndigheten kan ikke gjøre innkjøp av korn utover de ca. 4 000 tonnene før det foreligger en ramme for ordningen kommende år.

- En godkjenning av forslaget om bruk av norsk korn i oppbyggingen, dvs. fortrinnsvis bruk av norsk korn med supplerende import

Vårt forslag mener vi gir den beste balansen mellom målsetning om beredskapslagring og ønsket om bruk av norsk korn.

- Klarering for bruk av midler på kjøp av ekstern bistand til anskaffelsesprosessen.

Landbruksdirektoratet understreker at vi vil ha behov for kjøp av ekstern bistand til anskaffelsesprosessen.

- En vurdering om det bør etableres en lovhjemmel i kornforvaltningsloven, og om det skal vedtas en forskrift og/eller retningslinje som setter rammer for Kornberedskapsmyndigheten og legger føringer for hvordan beredskapen skal gjennomføres.

Med tanke på hvordan kontrakter og forskrifter bør utformes, bør det gjøres en beslutning om hvordan departementet vil styre underliggende etat gjennom lov, forskrift og/eller retningslinjer.

- Det må tas stilling til om det skal opprettes en egen hjemmel i FAT for tollfri import av mathvete til beredskapsformål

Landbruksdirektoratet understreker at det er behov for prognoser rundt 15. oktober for å fastsette kvoten. Det er nærliggende å se på hjemmelen for de øvrige prognosene som hjemmel, men andre alternativer kan være aktuelle.

Avslutningsvis, vi vil på det sterkeste anbefale en høringsrunde med bransjen og hele verdikjeden for korn før en anskaffelse utlyses.

9 Referanser

Felleskjøpet Agri avdeling næringspolitikk og markedsregulering. (2022). *Statistikksamling Markedsordningen for korn.*

Felleskjøpet Agri SA . (2022). *Kornguiden 2022/23. Gjeldende leveringsbetingelser for produsentkorn.* . Hentet fra https://ipaper.ipapercms.dk/TidRom/felleskjopet/kornguiden/?page=2

Landbruksdirektoratet. (2022). *Beredskapslagring av matkorn - Ulike tilnærminger til etablering av beredskapslagring av matkorn.*

Landbruksdirektoratet. (2023). Hentet fra Internasjonale priser: https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/statistikk-og-utviklingstrekk/internasjonale-priser

Nofima/NMBU. (2023). Vurdering av kvalitetskrav til mathvete som skal inngå i beredskapslager.

Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). Hentet fra Veileder til reglene om offentlige anskaffelser: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/

Partnerskapet for norsk matkorn og planteprotein. (2023). *Matkornpartnerskapet.* Hentet fra https://cdn.innocode.digital/obk/uploads/2023/01/Rapport_Markedet-for-norsk-matkorn.pdf

SEB produkter AS. (2023). Vurdering av investeringskostnader for bygging av kornsiloer.

Statens landbruksforvaltning. (2012). *Beredskapslagring av matkorn.*

Vista Analyse. (2022). *Samfunnsøkonomiske nytteeffekter av beredskapslagring av matkorn.* Oslo: Vista Analyse rapport 2022/14. Av Haakon Riekeles, Michael Hoel, Orvika Rosnes, John Magne Skjelvik.

Wiersholm. (2023). Organisering i forbindelse med beredskapslagring for korn.

WikborgRein. (2022). Beredskapslagring av matkorn - prosessnotat.

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Postboks 56, 7701 Steinkjer

BESØKSADRESSE:
Innspurten 11D, 0663 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:
Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no