

# **Felles saksunderlag**

**Kommunens deltakelse som eier av industribygg  
for utleie til  
slakteri- og foredlingsvirksomhet  
i Gudbrandsdalen**

**Dato 02. november 2020**

## Formål med dokumentet

Dette dokumentet har som formål å være et felles saksunderlag for kommunene Skjåk, Lom, Vågå, Lesja, Dovre, Sel, Nord-Fron, Sør-Fron og Ringebu sin beslutning om å delta som eier i industribygg for etablering av ny slakteri- og foredlingsvirksomhet i Gudbrandsdalen.

## Bakgrunn for saken

Gudbrandsdalen har siden 1950-tallet hatt felles slakterivirksomhet lokalisert i Sel kommune. Denne virksomheten ble etablert av regionale ressurspersoner, og har siden vært en kritisk del av verdikjeden for matproduksjon i regionen. Slakteriet ble ved sammenslåing av samvirkevirksomheter først fusjonert inn i Hed-Opp, og senere Nortura. Nortura la i juni 2020 ned slakteriet for å øke volumet i sine slakterianlegg andre steder i landet. Nedleggelsen medfører tap av minst 125 arbeidsplasser i regionen, at verdikjeden for produksjon og foredling av ren mat fra regionen brytes, og at framtidige verdiskapningsinitiativ med utgangspunkt i regionens råvarer får et dårligere utgangspunkt.

Regionens produsenter, regionale politikere og andre har siden desember 2019 arbeidet med etablering av ny slakterivirksomhet. En slik virksomhet vil ha konkurransefortrinn ved å ligge midt i en region med betydelig husdyrhold og produksjon av rene, trygge og miljøriktige råvarer. Regionen har et rikt beitegrunnlag hvor småfe- og storfeproduksjon innebærer riktig og bærekraftig ressursbruk. Den geografiske plasseringen gir konkurransefortrinn med hensyn til tilførsel, logistikk, klimaavtrykk, dyrevelferd og kostnader. Plasseringen midt i Sør-Norge, mellom folketette regioner i sør, nord og vest, samt i en region med stor reiselivsaktivitet, gir et konkurransefortrinn i distribusjon av slakteriets produkter. Analyser viser også at et slakteri kan drives med sunn lønnsomhet. *Uten* et nytt slakteri vil Gudbrandsdalen være den region i Sør-Norge med lengst avstand til nærmeste slakterivirksomhet, noe som på sikt innebærer en risiko for en av regionens viktigste næringer.

Det er våren 2020 laget et prospekt for nytt slakteri, «Gudbrandsdal Slakteri», da som del av prosjekt i regi av Regionrådet Nord-Gudbrandsdal. Prospektet er vedlagt saken. I tillegg til planene omtalt i prospektet foreligger nå tidlige planer for foredlingsaktivitet, som vil utløses av at slakterivirksomheten realiseres.

Manglende vilje fra Nortura til å selge eksisterende anlegg på Selsverket, samt at et nytt industribygg er kapitalkrevende, har – tross overnevnte konkurransefaktorer - gjort at arbeidet med nytt slakteri til nå ikke har nådd helt fram.

En betydelig problemstilling har vært at bankene, samt investorer uten tilhørighet i regionen, ser bygging av nytt industribygg i regionen som risikofylt. Årsaken er usikkerhet rundt annenhåndsverdi til bygg i Gudbrandsdalen. Dette har medført et egenkapitalkrav som har vært vanskelig å møte gitt den mangel en har på privat kapital i regionen. En samfunnsmessig ønskelige investeringer blir altså krevende å finansiere fordi anlegget ligger utenfor sentrale strøk.

For å bøte på overnevnte problemstilling er det utarbeidet et konsept der kommuner i Gudbrandsdalen i fellesskap går inn med egenkapital for etablering av et industribygg, som så leies ut på definerte vilkår for slakteri- og foredlingsvirksomhet. Selskapet som skal drive slakteri- og foredlingsvirksomheten gjør de produksjonsspesifikke investeringer i bygget. Utarbeidde konsept innebærer at private regionale og industrielle aktører tar risiko for de slakterispesifikke investeringer og drift, mens kommunene tar risiko knyttet til industribygginvesteringen. Industribygginvesteringen skal finansieres gjennom leieinntekt fra slakterivirksomheten.

Saksunderlaget har i det videre som formål å beskrive og drøfte det utarbeidde konsept, som grunnlag for vedtak i den enkelte kommune om deltakelse i konseptet.

## Sakens innhold

### Kommunenes deltakelse

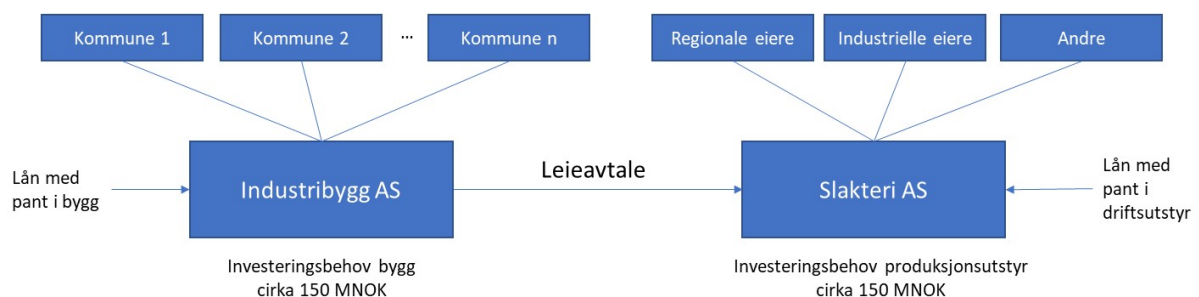
Den enkelte kommunes deltakelse i det utarbeidde konsept vil være som deleier i et aksjeselskap, i Figur 1 nedenfor for enkelthets skyld kalt *Industribygg AS*. *Industribygg AS* vil være 100 % eid av kommuner i Gudbrandsdalen. Den enkelte kommunes eierandel vil avgjøres av størrelse på egenkapitalinnskudd i selskapet, målt opp mot det samlede egenkapitalinnskudd fra alle deltakende kommuner.

*Industribygg AS* blir eier av industribygget, som gjennom en langsiktig avtale leier ut bygget til slakterivirksomheten, i figuren kalt *Slakteri AS*.

Investeringen i industribygget vil utgjøre cirka 150 millioner kroner. *Industribygg AS* kan ta opp et lån med pant i bygget. Egenkapitalen i *Industribygg AS*, dvs. summen av kommunenes egenkapitalinnskudd, bør være 50 millioner kroner eller høyere.

Den langsiktige leieavtalen mellom *Industribygg AS* og *Slakteri AS* vil sikre at eiendomsselskapets betalbare kostnader dekkes løpende, samt at innskutt egenkapital over tid gis en konkurransedyktig avkastning, som *minimum* er høyere enn kommunens egen finansieringskostnad. Kommunenes egenkapitaltilførsel skal gi positiv avkastning. *Slakteri AS* vil i leieavtalen ha drift- og vedlikeholdsansvar for bygget, noe som gjør at *Industribygg AS* i driftsperioden ikke selv vil ha noen egen operasjonell aktivitet.

Det kan være aktuelt at deler av leieinntekt utover minimumskravet knyttes opp mot *Slakteri AS* sin lønnsomhet og/eller markedsandel på tilførselsiden. Dette vil eventuelt gi kommunene økt avkastning når *Slakteri AS* lykkes.



Figur 1 Struktur realisering og utleie av industribygg

Kommunenes inntreden i *Industribygg AS* er planlagt før byggestart for industribygget, og etter at relevante avtaler for å kunne starte bygging er ferdigstilt for signering. Det er *Slakteri AS* som har hovedansvaret for å etablere hele konseptet før kommunenes formelle inntreden, og kommunenes formelle inntreden fordrer da at alle forutsetninger for inntreden er på plass. Dette reduserer kommunenes risiko og ressursbehov i denne fasen. Kommunene velger etter inntreden og gjennom generalforsamling et styre for *Industribygg AS*. Det er naturlig at hver eierkommune velger en representant, og at største eier har styreleder. Det etableres en aksjonæravtale mellom kommunene, som sikrer den enkelte kommune nødvendig kontroll.

Byggefasen gjennomføres med felles prosjektleder mellom Slakteri AS og Industribygg AS i byggefasen, som rapporterer til en felles styringsgruppe bestående av representanter både for Slakteri AS og Industribygg AS. Avtalen mellom Industribygg AS og Slakteri AS etableres slik at risiko for kostnadsavvik i byggefasen i hovedsak kan videreføres til Slakteri AS, og/eller håndteres gjennom justering av leienivå.

Da leieavtalen innebærer at Industribygg AS i driftsfasen kun vil ha administrative oppgaver, vil funksjon som daglig leder kunne utøves på deltid. Det vil ikke være andre ansatte i selskapet.

Slakteri AS vil som del av avtalen gis mulighet til, på et senere tidspunkt, å kjøpe ut industribygget. Dette vil da skje på vilkår som bidrar til tilbakebetaling av kommunenes egenkapitalinnskudd. Industribygg AS, og således eierkommunene, vil gjennom avtalen med Slakteri AS sikre seg rett til å kjøpe slakterivirksomhetens produksjonsmidler dersom dette skulle bli nødvendig. Dette sikrer regionale interesser dersom Slakteri AS ikke ivaretar sine forpliktelser, eller aktører som er deleiere i Slakteri AS, av strategiske eller andre årsaker, skulle ønske å trekke seg ut av regionen.

### Forholdet til kommuneloven

Kommunenes deltakelse i utarbeidde konsept er verifisert med KS Advokater ved blant annet Høgsterettsadvokat Frode Lauareid, samt Innlandet Revisjon. Det er ikke funnet regler i kommuneloven som hindrer kommunenes deltakelse slik som vist i *Figur 1*. Med Industribygg AS som 100 % kommunalt eid selskap er vurderingen at den enkelte kommune kan finansiere sin egenkapitaltilførsel gjennom opplåning. Det vises her til notat datert 4. september 2020.

### Konkurranserettslige problemstillinger

Kommunal deltakelse i tråd med utarbeidde konsept *kan* etablere konkurranse- og EØS-rettslige problemstillinger. Denne problemstillingen er derfor utredet, se også vedlagte notat fra 4. september 2020.

Konklusjonen er at kommunal deltakelse ikke vil utløse konkurranse- og EØS-rettslige problemstillinger forutsatt at leieavtalen mellom Industribygg AS og Slakteri AS over tid innebærer balanse i ytelse mellom partene, samt at kommunene stiller tilstrekkelig krav til avkastning på sine egenkapitalinnskudd.

For å unngå påstander om at kommunenes deltakelse i utarbeidde konsept er i strid med konkurranse- og EØS-rett kan en i tillegg gi mulighet for flere parter til å være motpart til kommunene, dvs. Slakteri AS, i det planlagte konseptet. Prosess for å verifisere om flere aktører er interessert i å konkurrere om det utarbeidde konsept er iverksatt, med frist inn i november for å melde sin interesse.

### Samarbeidspart i det utarbeidde konseptet

Ut fra arbeidet med slakterietablering i 2020 er Gudbrandsdal Slakteri AS naturlig samarbeidspart i det utarbeidde konseptet. Dette betyr eventuelt at Gudbrandsdal Slakteri AS tar posisjonen som Slakteri AS i *Figur 1*.

Gudbrandsdal Slakteri AS har utspring fra prosjekt i regi av Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal og Sel kommune våren 2020, der Regionrådet i Midt-Gudbrandsdal også bidro i arbeidet. Det vises her til utarbeidde prospekt, vedlagt saken. Gudbrandsdal Slakteri AS er fra sommeren 2020 videreført med en gruppe produsenter med tilhørighet fra Ringebu til Lesja, samt industriaktørene Fatland og Jæder, som eiere. Planen til Gudbrandsdal Slakteri er å invitere regionale produsenter, enkeltpersoner og bedrifter inn på eiersiden, slik at selskapet i driftsfasen har delvis regionalt og delvis industrielt eierskap.

Iverksatte prosess vil synliggjøre om flere aktører melder seg som kandidater. Dersom flere aktører melder sin interesse, vil avtalepart i det utarbeidde konseptet velges ut fra definerte kriterier. Disse utvalgskriteriene bygger på mål og føringer for kommunenes og regionens engasjement i etablering av nytt slakteri gjennom våren 2020, og sikre at den kandidat som i størst grad møter kommunens og regionens mål og behov velges som samarbeidspart.

### Verdier som utløses av kommunenes deltakelse

Kommunal deltakelse i det utarbeidde konsept framstår per nå *nødvendig* og sannsynligvis *utløsende* for etablering av ny slakterivirksomhet i Gudbrandsdalen. Avklaring av kommunal deltakelse er avgjørende for videre detaljplanlegging, opphandling og planlegging for bygging. Av hensyn til primærnæringen lokalt og medarbeidere som nå mangler eller har midlertidig arbeid, bør bygging starte så tidlig som mulig 2021. Kommunale vedtak om deltakelse bør da foreligge innen medio november 2020. Med slik framdrift, vil slakteri kunne være i drift høsten 2022. Med foreløpige planer for foredlingsaktivitet kan denne være på plass omtrent til samme tid. Kommunenes deltakelse vil således utløse;

1. Mellom 50 og 80 årsverk direkte tilknyttet slakteriet. Med multiplikatorvirkningen lagt til grunn av fylkeskommunen i sine analyser i 2019, vil direkte økt sysselsetting i regionen bli det dobbelte. Med planlagte plassering vil slakterivirksomheten ligge innenfor normal dagpendleravstand for innbyggere i store deler av nord- og midt-Gudbrandsdalen.
2. Et titalls årsverk innen foredlingsaktivitet. Foreløpig skissert foredlingsaktivitet er planlagt markedsført med utgangspunkt i råvarer fra Gudbrandsdalen. Dette vil løfte regionens merkevare og renommè, og på sikt gi grunnlag for videre merkevarebygging basert på regionale verdier.
3. At lokale kjøttprodusenter (storfe, småfe) vil kunne levere dyrene innen en reiseavstand på maksimalt 1 time. Dette styrker dyrevelferden, men gir ikke minst sikkerhet for virksomhet og avhending mindre avhengig av endring i rammevilkår. Dette fordi slakterivirksomhet, uavhengig av rammevilkår, vil være tjent med å hente råstoff i nærheten.
4. Styrking av lokalmatprodusenter, både gjennom å kunne hente tilbake egen råvare på enkel måte, men ikke minst gjennom det miljø, gjennomføringskraft og kompetanse, som vil ligge i en slik slakteri- og foredlingsvirksomhet.
5. Styrking av reiseliv og regionale servicebedrifter, både direkte gjennom samarbeid og produktutvikling med slakteri-/foredlingsvirksomheten, men ikke minst gjennom den oppmerksomhet en slik virksomhet vil gi.
6. En moderat, men sunn, avkastning på kommunenes direkte egenkapitalinvesteringer.

### Risiko og risikoreduserende grep

Kommunal deltakelse i form av egenkapitalinnskudd innebærer eksponering for risiko. I utarbeidde konsept begrenses denne risikoen økonomisk til egenkapitalinnskuddet. I det videre drøftes de forhold som i størst grad kan bidra til at egenkapitalinnskuddet tapes, samt hvordan en kan håndtere den enkelte risiko.

### I byggefasen

Økonomisk risiko i byggefasen er først og fremst knyttet til fare for at reell byggekostnad blir høyere enn beregnet. Denne risikoen søkes håndtert gjennom å avtale faste priser overfor entreprenører og leverandører, slik at byggekostnad så langt som mulig låses før kontrahering og byggestart. At bygget planlegges på byggeklar tomt, der grunnforholdene er kjente, samt at selve industribyggets spesifikasjoner er klar før kontrahering, gjør at låsing av det meste av byggekostnaden før byggestart bør være mulig.

Gjenstående risiko i byggefasen kan i tillegg avlastes Industribygg AS ved at Slakteri AS (og indirekte dets eiere) dekker tilleggskostnader, eller gjennom av avvik i byggekostnader reflekteres i justering av husleie.

#### I driftsfasen

Industribygg AS sine forpliktelser skal i driftsfasen dekkes gjennom leiebetaling fra Slakteri AS. Leienivå vil avtales ut fra et gitt kapitalavkastningskrav over risikofri rente. Dette åpner for justering av leie dersom markedsrenten øker, og gjør at risiko for renteøkninger blir liggende på leietaker.

Hovedrisiko i driftsfasen er således at slakterivirksomheten får svakere driftsøkonomi enn forutsatt, og ikke blir i stand til å ivareta sine forpliktelser i leieavtalen.

Kommunene kan nok i liten grad påvirke slakterivirksomhetens lønnsomhet i driftsfasen. Gjennom valg av samarbeidspart før konsept realiseres, samt innhold i leieavtale, kan kommunene likevel sikre at slakterivirksomheten og dens eiere har felles interesser med kommunene og Industribygg AS. At Slakteri AS gjør investeringer på cirka 150 millioner kroner i produksjonsutstyr og inventar, en investering som har lav annenhåndsverdi uten aktivitet i slakteriet, gjør at slike felles interesser i stor grad naturlig vil være til stede.

#### Dersom slakterivirksomheten opphører

Dersom slakterivirksomheten opphører, vil Industribygg AS miste sin leietaker, og blir stående uten leieinntekter.

Risikoen i en slik situasjon kan reduseres ved at industribygget leies ut til *ny/annen* slakteri-/foredlingsvirksomhet. Regionens konkurransefortrinn nevnt innledningsvis i dokumentet vil da være relevante. Å avtalefeste rett til å overta produksjonsutstyret i bygget til på forhånd fastsatte betingelser, gir da mulighet til å reetablere en full slakteri-/foredlingsvirksomhet dersom opprinnelig virksomhet ikke lykkes, og således grunnlag for å skaffe nye leieinntekter.

Dersom *ny/annen* slakteri-/foredlingsvirksomhet i overnevnte situasjon ikke etableres, vil industribygget ha en verdi for generell industriell virksomhet. Relativt lav annenhånds- og utleieverdi for industribygg i regionen vil gjøre at slike alternativ nok ikke er ønskelige, men bidra til å redusere nedsiderisikoen som eier.

#### Den enkelte kommunes nivå på egenkapitalinnskudd

Som nevnt tidligere i saken må en forvente at bankene krever minst 1/3 egenkapital i Industribygg AS. Med en byggekostnad på 150 millioner kroner, innebærer dette et samlet egenkapitalinnskudd fra kommunene på 50 millioner kroner, og et banklån i selskapet på 100 millioner kroner.

Da en kommune normalt har lavere finansieringskostnad enn Industribygg AS vil ha, kan det være hensiktsmessig å øke egenkapitalandelen i selskapet utover overnevnte minimumskrav, da gjennom låneopptak på kommunenes hånd, som skytes inn i Industribygg AS som egenkapital. Dette vil redusere de samlede finansieringskostnadene, og øke avkastningen hos de kommuner som bidrar på en slik måte. En løsning med høyere egenkapital i selskapet enn nødvendig må samtidig vurderes opp mot at økt egenkapitalinnskudd øker den enkelte kommunes risikoeksponering.

Invitasjonen til deltakelse er gått til de ni kommunene i Nord- og Midt-Gudbrandsdal. I gjennomsnitt kreves således i overkant av 5 millioner kroner i egenkapitalinnskudd for å oppnå den nødvendige egenkapitalandelen. Det kan samtidig være naturlig at kommunene deltar med ulike egenkapitalinnskudd og oppnår ulik eierandel i selskapet, enten på grunn av geografisk nærhet til det nye slakteriets plassering, økonomiske stilling og risikokapasitet, eller av andre årsaker.