

Landbruks- og matdepartementet

Postboks 8007

Dep. 0030 Oslo

Oslo, 28.02.11

## **FORSLAG TIL NY FORSKRIFT OM KVOTEORDNINGEN FOR MELK**

Vi viser til brev fra dere datert 17.11.2010 med forslag til endringer i regelverket for kvoteordningen for melk. TINE SA har gjennomgått forslaget. Vår kommentarer til forslaget følger under.

### **1. Behandlingsprosess**

Forslaget til ny kvoteforskrift inneholder mange problemstillinger av generell landbrukspolitisk karakter, med vidtrekkende betydning for enkeltprodusentene og for melkeleveransen. TINE beklager at det ikke er funnet rom for gjennomgang av ordningen i en parts sammensatt gruppe, der TINE kunne bidratt med vår kompetanse om ordningen.

### **2. Generelle merknader**

TINE har lagt følgende føringer til grunn for vurdering av forslagene:

- **Endringene må bidra til å redusere kostnadene i melkeproduksjon.**

En overordnet føring for TINES vurdering av forslaget har vært at forslaget skal bidra til kostnadsreduksjoner og ikke kostnadsøkning. Flere av endringene departementet foreslår vil etter vårt syn være kostnadsdrivende ved at prisen på kvoter og kvoteleie vil øke.

- **Produksjonsrettighetene skal i hovedsak tilhøre aktive melkeprodusenter.**

TINE legger videre vekt på at produksjonsrettighetene som hovedregel skal tilhøre aktive produsenter. Dersom forslaget gjennomføres slik det foreligger, vil en stadig mindre del av produksjonsrettighetene eies av aktive melkeprodusenter. Forutsigbarheten i næringen svekkes og betaling for produksjonsrettighetene vil utgjøre en stadig økende kostnad.

- **Endringene skal ikke forsterke strukturendringene i næringa.**

Strukturen i melkeproduksjon endres raskt. TINE legger vekt på at endringene i kvoteforskriften ikke skal bidra til ytterligere forsterkning av strukturutviklingen.

- **Endringene må ikke medføre vesentlig bortfall av inntekter for enkeltforetak.**

Melkeproduksjon krever et minimum av forutsigbarhet. Endringer i rammevilkår som gir store endringer i inntekten for enkelte produsenter må unngås.

### 3. Formålet med ordningen

Hovedformålet med kvoteordningen for melk er å tilpasse produksjonen til avsetningsmulighetene i markedet. I tillegg inneholder ordningen er rekke andre formål som ikke framgår direkte av formålsparagrafen. Kvoteordningen har en sterk struktur- og distriktspolitisk funksjon. Videre har kvotesystemet vært brukt til å stimulere økologisk produksjon samt å styre omfanget av nyetableringer av melk innenfor ordningen. Departement foreslår å synliggjøre dette i formålsparagrafen. **TINE støtter forslaget til presisering i formålsparagrafen.**

### 4. Beregning av rettighet til å produsere melk

Departementet foreslår en presisering av kvotebegrepet og skiller mellom **Grunnkvote** som ligger i landbrukseiendommen og **Disponibel kvote** som utgjør foretakets rett til å produsere melk. Forholdstall til grunnkvote definerer en varig endring og forholdstall til disponibel kvote definerer en årlig endring for hvor mye melk som kan avregnes til full pris. Det foreslås å endre begrepet kvotetak til **produksjonstak**. Produksjonstaket benyttes som et eksakt mål for å beskrive hvor mye som maksimalt kan produseres og leveres fra et foretak eller fra en enkelt eiendom. Produksjonstaket regulerer ikke hvor stor eiendommens disponible kvote kan bli. **TINE er enige i departementets forslag til ny begrepsbruk.**

### 5. Produksjonsområder og mulighet for flytting av kvoter

Departementet foreslår at produksjonen kan flyttes fritt innen produksjonsområdene innenfor kvotetaket på 200.000/400.000 liter melk. Det særskilte regelverket for samdrifter faller bort for denne gruppen. Departementet vil ikke legge føringer for hvordan kvoteforholdet organiseres, så lenge det skjer innenfor produksjonsregion og tak. Det innebærer at det ikke legges begrensninger på antall enkeltkvoter som disponeres av hvert foretak, 5 års leieavtale på kvoteleie faller bort, avstandskravet i samdrifter faller bort og det blir mulig å benytte mer enn en kvote tilhørende en landbrukseiendom.

TINE er i utgangspunktet positiv til å gjøre kvoteordningen mer fleksibel. Fleksibilitet gir i prinsippet mulighet til reduserte kostnader. Ved at produsenten får større frihet til å bestemme fra hvilket fjøs produksjonen skal foregå, kan produksjonen effektiviseres.

Samtidig innføres et skille mellom samdrifter over og under 400.000 liter. Dette vil reise nye problemer. Avstandskravet og antallsbegrensningen i samdrifter oppheves for samdrifter under 400.000 liter men beholdes for øvrige samdrifter. Det er ikke gitt en logisk begrunnelse for dette skillet.

TINE vil også peke på at når de nye reglene for samdrift kombineres med en generell rett til nyetablering, vil de aller fleste bruk i praksis kunne omgå 400.000 liters grensen. Ved at alle landbrukseiendommer tillates å kjøpe kvote i det private markedet, kan disse gjøre avtale om nyetablering på en nærliggende landbrukseiendom for deretter å inngå

en samdrift med eiendommen som passiv deltager. Avstandskravet i eksisterende regelverk blir ikke lenger noen reell begrensning.

TINE ønsker i prinsippet likebehandling av alle melkeforetak i forhold til kvotereguleringen. Med dagens kobling mellom kvotereguleringen og regelverket for produksjonstilskudd vil imidlertid en slik likebehandling innebære et betydelig inntektsbortfall for enkelte melkeforetak. **TINE kan derfor ikke støtte forslaget om felles regelverk for samdrifter og enkeltbruk under 400.000 /200.000 liter**

## 6. Salg av kvote

Departementet foreslår at det åpnes for salg av deler av kvoten. Forslaget innebærer videre en forenkling av dokumentasjon ved salg av kvote. Departementet ønsker ikke at SLF på enkelte områder må ta stilling til private tvister eller gå inn og vurdere privatrettslige forhold før salget godkjennes.

**TINE støtter muligheten til salg av deler av kvoten for å tilpasse kvoten og forslaget om forenklet dokumentasjon. Vi mener likevel det bør settes en minstegrense for hvor liten restkvote en tillates sitte igjen med.** Det bør ikke stimuleres til driftsopplegg som gir unødvendige kostnader eller som er motivert ut fra uønsket tilpasning til strukturprofilen i tilskuddsregelverket. TINE anbefaler at denne grensen settes som i forslaget ved 30.000 liter for kumelk og 15.000 liter for geitmelk.

Vi vil samtidig peke på at forslaget i prinsippet vil innebære en spekulasjonsmulighet på prisdifferansen mellom statlig og privat omsatt kvote. Dersom det åpnes for delsalg og kjøp samtidig, vil det være lønnsomt å kjøpe statlig kvote for å videreselge et tilsvarende kvantum samme år. Dette vil gi en gevinst på den delen av videresalget som skjer i det private markedet til en høyere pris. Vi er usikre på hvor stort omfang en slik aktivitet vil få ut fra de begrensede volumer som normalt legges ut til salg gjennom den statlige ordningen. Forslaget kan likevel aggregere et høyere antall kvotetransaksjoner og gi redusert oversikt.

## 7. Kvoteleie

Departementet foreslår:

- å avvike kravet om 5 års kontrakt ved kvoteleie.
- at landbrukseiendom både kan være utleier og leietaker av kvote samtidig.
- å fjerne kravet om at den som leier kvote må ha kvote fra før.

Økt fleksibilitet er ønskelig men må likevel avveies mot behovet for forutsigbarhet. Vi viser i den sammenheng til kravet om 10 års leiekontrakt på areal som er innført for å øke forutsigbarheten for aktive næringsutøvere. Melkeproduksjon forutsetter langsiktige investeringer. Den fleksibiliteten departementet legger opp til ved avviking av 5-årskravet er etter vår vurdering først og fremst til utleiers gunst. Vi har ikke registrert noe sterkt ønske fra aktive produsenter om en slik fleksibilitet. Endringen vil virke prisdrivende og øke kostnadene i melkeproduksjon. Forslaget vil også øke administrasjonskostnadene med kvoteordningen og gjøre det vanskeligere å holde oversikt over hvem som faktisk har produksjonsrettighetene.

Vi ser at det kan være enkeltsituasjoner hvor muligheten til både innleie og utleie kan være rasjonelt, for eksempel ved opphør av produksjon og langsiktige leiekontrakter. Spesielt gjelder dette hvis en viderefører kravet om 5-årige leiekontrakter. Videre kan det være situasjoner der en bygger ut bruket og dermed vil ha en lavere produksjon en periode. Denne gevinsten veier likevel ikke opp for de ekstra kostnadene og den reduserte forutsigbarheten forslaget medfører.

**TINE foreslår derfor at kravet om minimum 5 års kontrakt for utleie videreføres.**

Dersom forslaget fra departementet blir stående, vil TINE be om at det innføres begrensninger som reduserer faren for ren spekulasjon i kvoteutleie.

**TINE ber samtidig departementet begrense hvor lenge en grunneiendom kan leie ut en kvote; eksempelvis til 10 år.** Etter 10 års utleie bør kvoteretten opphøre dersom den ikke selges. Formålet med dette er å sikre at hoveddelen av produksjonsrettighetene tilligger bruk i aktiv drift og ikke på varig basis taper næringsa for verdier. Det vil samtidig begrense faren for at enkeltaktører gjennom oppkjøp får kontroll over en stor del av produksjonsrettighetene i en region.

## **8. Opphør og gjenopptakelse av produksjonen**

I forskriftsforslaget foreslår departementet å videreføre regelen om ti års foreldelse av ubenyttet kvote. Departementet foreslår å oppheve krav om at produsenten selv må produsere melk på eget bruk i en to-årsperiode før kvoten igjen kan disponeres fritt, dvs ved salg, utleie eller at denne tas inn i samdrift. Endringen foreslås gjort gjeldende for sovende kvote som er i ordningen på iverksettelsestidspunktet. Sovende kvote er anslått til 42 mill. liter kumelk og 1,3 mill. liter geitmelk. Med dagens regelverk må en anta at det alt vesentlige av denne produksjonen vil fases ut uten kostnad for gjenværende melkeprodusenter.

Forslaget innebærer en betydelig merkostnad i melkeproduksjon. En "kvoteeier" kan ved bortfall av aktivitetskravet, både eie og leie ut kvoten og høste gevinsten av det, så lenge vedkommende måtte ønske dette. Videre kan de som i dag sitter med sovende kvote, selge kvoten til høystbydende uten å måtte aktivere den. Dersom en som et regneeksempel, antar at 80 % av sovende kvote som ellers ville blitt faset ut av ordningen, selges til 4 kr pr liter, gir forslaget en engangskostnad på nesten 140 millioner kroner. **TINE kan ikke se noen begrunnelse for å påføre næringen en slik ekstra kostnad og foreslår at regelverket for aktivering av sovende kvoter videreføres.**

Dersom en forutsetter at disse kvotene aktiveres, vil markedsballansen for melk forskyves. For geitmelk vil den spesielt bli problematisk. Som markedsregulator vil også TINE påpeke at det ikke vil være rom for en slik produksjonsvekst i dagens marked. Forslaget vil altså innebære enten en overproduksjon eller at produksjonsmulighetene reduseres for eksisterende produsenter. **Etter vår vurdering bør heller det volumet denne produksjonen representerer gå til styrking av forholdstall, noe som vil komme alle produsenter til gode.**

## 9. Nyetablering

Foretak som ønsker å satse på melkeproduksjon bør etter departementets vurdering ha mulighet til å både kjøpe privat og statlig kvote allerede første året for å sikre et tilstrekkelig inntektsgrunnlag til drifta. Departementet foreslår derfor å fjerne kravet om at det må være kvote til kjøpers landbrukseiendom ved privat omsetning (kjøp eller leie). Forsalget innebærer en generell anledning til nyetablering for alle som "eiere av landbrukseiendom". Det settes ingen nedre grense for etablering gjennom kjøp eller leie i det private markedet, men det foreslås innført et minstekvantum på 15.000/30.000 liter melk kjøpt privat før en har rett til kjøp gjennom den statlige ordningen.

**TINE ser positivt på at næringa åpnes for at nye aktører kan komme inn. TINE ønsker at dagens rekrutteringskvoter for yngre bønder videreføres, med mulighet til kjøp av statlig kvote.**

TINE støtter departementets forslag om at en minst må ha 30.000 liter i kvote for å få anledning til kjøp av statlig kvote. En generell etablering av svært små melkeforetak vil øke inntransportkostnader og belaste fellesskapet og bør ikke oppmuntres. **TINE foreslår derfor at det også settes som krav ved kjøp av privat kvote at en ved nyetablering minst må kjøpe 30.000 liter for at transaksjonen skal godkjennes.**

**Tine mener det er avgjørende at det settes som krav at kjøpt kvote ved nyetablering må tas i bruk på grunneiendom innen 3 år , og at den bortfaller dersom dette ikke skjer.** Dette vil begrense muligheten til kvotekjøp i spekulasjonsøyemed. En generell etableringsmulighet uten et slik krav vil virke prisdrivende og bidra til at eierskap til produksjonsrettighetene fjernes fra aktive produsenter.

TINE ser store utfordringer med en generell åpning for nyetablering innen geitmelk. Her kan vi få etableringer, også innenfor satsingsområdene for geitmelk, hvor det i dag ikke er geitmelkproduksjon og heller ikke er inntransportruer for dette. Dette vil for TINE som markedsregulator kunne gi en betydelig merkostnad. **TINE legger avgjørende vekt på at en for geitemelk fortsatt har en streng etableringskontroll, og at all nyetablering skjer etter samråd med markedsregulator.**

## 10. Fordeling av statlig kvote

Departementet foreslår å fjerne prosentbegrensning ved kjøp av kvote. Ved etterspørselsoverskudd foreslås statlig kvote fordels med likt litertall pr søker og ikke som i dag prosentvis. **TINE støtter forslaget.**

I andre europeiske land er kvotesystemet i ferd med å bli avviklet. Konkurransen til norsk melkeproduksjon vil svekkes dersom vi ikke iverksetter tiltak for å redusere kostnadene knyttet til selve produksjonsrettighetene.

Kjøp av kvote utgjør en betydelig utgift for aktive melkeprodusenter. **TINE ber om at en vurderer en gradvis reduksjon av prisen på kvote solgt gjennom den statlige ordningen.** Lavere kvotepris vil styrke økonomien i melkeproduksjon og ha spesielt stor effekt i de fylkene hvor utviklingen i melkeproduksjon er svakest.

Når det alt vesentlige av kvoten omsettes via den statlige ordningen i enkelte fylker, er dette en indikasjon på at prisen i det private markedet er lavere enn den statlige prisen. I disse områdene vil dermed den statlige prisen virke kostnadsdrivende. Dersom det statlige oppkjøpet ble avgrenset til 50% ville overskytende volum måtte omsettes til en lavere pris. En slik avgrensing ville styrke melkeproduksjon i de områdene som i dag er mest sårbare. TINE ber om at en vurderer forslaget sammen med andre tiltak for å redusere kostnaden med melkekvoter.

### **11. Minimumskvote**

Departementet foreslår å fjerne dagens minimumskvoter ved 15.000/30.000 liter. Formålet har vært å sikre at de minste melkeprodusentene opprettholder en viss melkemengde, dersom markedssituasjonen gjør det nødvendig å redusere den totale melkemengden.

Fjerning av minstekvoter for ku og geitmelk vil for dagens melkeprodusenter ikke medføre noen reell endring. TINE viser til våre forslag når det gjelder grense for nedsalg og nyetablering.

### **12. Konvertering av kvoter geit/ku**

Departementet foreslår å videreføre muligheten til konvertering av kvoter mellom ku og geit. Det foreslås at forholdstall mellom geit- og kumelkskvote endres fra 1:1 til 1:2 slik at det samsvarer med det forholdstallet som ellers nyttes i ordningen. TINE støtter i denne forskriftsendringen.

Vi vil likevel peke på at konverteringen kan ha utilsiktede effekter når den kombineres med de øvrige endringsforslagene. Med økt fleksibilitet blant annet i kjøp og leie av kvoter, kan disse brukene leie/kjøre kumelkskvote som i neste omgang konverteres over til geit. Det samme kan i teorien tenkes for etablerte geitmelkleverandører som i dag ikke produserer kumelk. Som følge av bortfall av aktivitetskrav og fri etablering, kan disse i teorien kjøpe kumelkskvote som i neste omgang konverteres over til geit. I dagens markedssituasjon for geitemelk kan dette gi uønskede produksjonsvridninger. For å sikre en effektiv utnytting av geitemelka, er det avgjørende med en god kontroll på etablering og produksjonsutvikling.

**Dersom forslagene om fri etablering gjennomføres, vil TINE be om at muligheten til konvertering av kvote vurderes på nytt.**

### **13. Kvote avsatt til særskilte formål**

I en rekke jordbruksoppgjør har kvote vært øremerket til spesielle forhold. I forskriftene ligger en åpning for kvote til økologisk drift, til nyetablering og til rovdyrkvote.

TINE er enige i departementets vurdering om at vilkår for kjøp av kvoter etter særskilte formål, må framgå av jordbruksavtalen. TINE vil likevel uttrykke skepsis til å bruke fordeling av melkekvoter som et rovdyrpolitisk virkemiddel.

#### 14.Lokal foredling av melk

Innholdet i regelverket for lokal foredling foreslås videreført. Forslaget innebærer at regelverket innlemmes i kvoteforskriften. Til forskjell fra tidligere regler foreslås et samlet produksjonstak for både ku- og geitmelk pr foretak på 400.000 liter. Ved flere foretak er taket 750.000 liter.

**TINE gir sin tilslutning til forelaget fra departementet**, og vil understreke at utviklinga av lokal foredling av melk er et verdifullt tillegg til verdiskapningen i melkeproduksjonen.

#### 15.Produksjon og avløsertilskuddene

Forslaget innebærer at det særskilte regelverket for samdrifter under 200.000/400.000 liter avvikles. Dette medfører samtidig at samdriftenes særfordeler i tilskudsregelverket faller bort. Foretak med driftfellesskap under produksjonstaket, som søker produksjons- og avløsertilskudd, vil etter forslaget måtte sende inn en samlet søknad. I praksis betyr dette at bruk som fortsatt vil organisere seg som "samdrift", må søke om alle tilskudd sammen med fellesforetaket. Dette kan gi reduksjoner i avløsertilskudd, arealtillegg og husdyrtillegg.

Forslaget vil slik det foreligger, ha betydelig økonomiske konsekvenser for enkeltbruk. Særlig vil dette slå negativt ut i deler av landet med sterk strukturprofil på arealtilskuddene. Departementet peker på at avtalepartene kan gjøre tilpasninger i jordbruksoppgjøret som minimalisere negative effekter forslaget. TINE ønsker en nærmere avklaring av hva dette innebærer før endringene implementeres. **TINE kan ikke støtte et endringsforslag som medfører betydelige bortfall av inntekter for aktive melkeprodusenter**

#### 16. Administrative konsekvenser

Dersom forslaget gjennomføres slikt det foreligger, må en forevente en større administrativ belastning. Ett-årig kvoteleie, innleie og utleie fra samme bruk, kjøp og salg av delkvoter samme år osv vil øke antallet kvotetransaksjoner og gjøre det vanskeligere å holde rede på hvor produksjonsrettigheten faktisk befinner seg. En reduserer noen av utfordringene knyttet til skille mellom enkeltbruk og samdrifter under 400.000 liter, men etablerer nye skillelinjer og uavklarte begrep. Samlet sett er vår vurdering at forslaget vil innebære et merarbeid og en forvansking av forskriften.

Endinger i forskriften har betydning for overproduksjonstrekk, TINEs utbetalinger til produsent og vår kommunikasjon til produsentene om gjenstående kvote. Flere av forslagene utløser behov for omprogrammering av datasystemer. For TINE er det avgjørende at det blir tilstrekkelig tid fra forskriften er ferdig til den iverksettes, slik at vi rekker gjennomføre nødvendige systemendringer. **TINE ber om at endelig forskrift ferdigstilles minimum 4 måneder før nytt kvoteår.** Det vil i praksis si at endelig forskrift må være klar senest 1. september 2011 dersom den skal gjøres gjeldende fra nytt kvoteår for 2012.

TINE legger videre vekt på at forskriften er tydelig og i minst mulig grad gir behov for tolkninger. Det bør framgå klart av forskriften hvilke foretak som har anledning til å leie kvote.

Forskriften bør presisere at SLF skal godkjenne all omsetning av kvote, leie av kvote og flytting av kvote mellom landbrukseiendommer, og at slike endringer skal skje fra starten av nytt kvoteår.

Unntak fra endringstidspunkt:

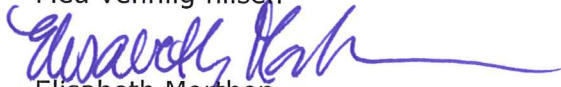
- Samdrifter bør kunne opprettes, endres og avsluttes i løpet av kvoteåret.
- Ved erverv av landbrukseiendom med grunnkvote, bør det kunne søkes om ny beregning og evt. plassering av disponibel kvote i løpet av kvoteåret.

**TINE ber om å bli involvert når endelig regelverk foreligger for å avklare administrative forhold knyttet til rapportering, dataflyt og rutiner for innkreving av overproduksjonsavgift.**

### 17. Utdypende kommentarer

Forslaget inneholder endringer på mange punkt i forskriften samtidig. Det er stor grad av vekselvirkning mellom de ulike forslagene, slik at en endring på et punkt kan påvirke effekten av andre forslag. Ut fra at endringene har så stor betydning både for melkemarkedet samlet og for våre leverandører ber TINE om å få legge fram våre vurderinger for LMD i et eget møte.

Med vennlig hilsen



Elisabeth Morthen  
(konserndirektør)