

LMD

LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET

Høringsnotat

17. november 2010

**Forslag til ny forskrift
om kvoteordningen for melk**

Innhold

1	Bakgrunn.....	5
2	Hovedtrekk i endringsforslaget.....	5
3	Formål.....	7
3.1	Gjeldende rett.....	7
3.2	Departementets vurdering.....	7
4	Beregning av rettigheten til å produsere melk.....	8
4.1	Historikk.....	8
4.2	Gjeldende rett.....	9
4.2.1	Hovedregelen for kvoteberegning.....	10
4.2.2	Andre beregningsregler.....	11
4.2.3	Flytting av produksjonen på kvoten.....	12
4.3	Departementets vurdering.....	12
4.3.1	Innledning.....	12
4.3.2	Avklaring av viktige begreper.....	13
4.3.3	Nærmere om de viktigste beregningsforslagene.....	16
4.3.4	Hovedreglen for beregning av disponibel kvote.....	17
4.3.5	Disponering av flere grunnkvoter i samme produksjonsregion.....	18
4.3.6	Disponering av grunnkvoter i forskjellige produksjonsregioner.....	21
4.3.7	Økonomiske interesser i samme produksjon.....	21
4.3.8	Beregning av samdriftskvote.....	24
4.3.9	Beregning av lokalforedlingskvote.....	24
5	Leveranse som utløser overproduksjonsavgift.....	25
5.1	Gjeldende rett.....	25
5.2	Departementets vurdering.....	25
5.2.1	Leveranse ut over kvote.....	26
5.2.2	Økonomiske interesser i samme produksjon.....	26
5.2.3	Andre forhold knyttet til ileggelse av overproduksjonsavgift.....	29

6	Opphør og gjenopptakelse av melkeproduksjon.....	29
6.1	Historikk.....	29
6.2	Gjeldende rett.....	30
6.3	Departementets vurdering.....	31
6.3.1	Konsekvenser for markedet.....	31
6.3.2	Konsekvenser for produsentene.....	32
7	Omsetning av kvote.....	32
7.1	Gjeldende rett.....	32
7.1.1	Salg av kvote.....	33
7.1.2	Kjøp av kvote fra staten.....	33
7.2	Departementets vurdering.....	33
7.2.1	Endring av vilkårene for salg.....	34
7.2.2	Oppheving av kravet om kvote på kjøpers eiendom.....	35
7.2.3	Justering av reglene for kjøp av kvote fra staten.....	36
8	Flytting av grunnkvoten.....	37
8.1	Gjeldende rett.....	37
8.2	Departementets vurdering.....	37
9	Øvrige endringer.....	39
9.1	Kvotens avsatt til særskilte formål.....	39
9.1.1	Gjeldende rett.....	39
9.1.2	Departementets vurdering.....	40
9.2	Minimumskvote.....	40
10	Produksjons- og avløsertilskuddene.....	41
10.1	Historikk.....	41
10.2	Gjeldende rett.....	41
10.3	Departementets vurdering.....	42
11	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	43
11.1	Administrative konsekvenser.....	43
11.2	Økonomiske konsekvenser ved fjerning av leveransekravet.....	43
12	Merknader til de enkelte bestemmelsene i forskriften.....	43

1 Bakgrunn

Hovedformålet med kvoteordningen for melk er å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet. Som i norsk landbrukspolitikk for øvrig, er struktur- og distriktspolitiske hensyn sentrale og skal ivaretas. Samtidig har det vært lagt vekt på å tilpasse virkemidlene på en måte som gjør det mulig å sikre melkeprodusentene tilstrekkelig handlingsrom til å kunne drive sin næring. Dette har ført til utvikling av en rekke ulike delordninger som har hatt som formål å bidra til å øke fleksibiliteten innenfor de overordnede rammene. Eksempler på slike delordninger er beitesamarbeid, mulighet for midlertidig avvikling av produksjonen ("sovende" kvote), sammenslåing av kvote ved sammenslåing av bruk, samdrift, kvoteomsetning, nyetablering og senest åpningen for kvoteleie som kom i 2008. Tilpasningene har foregått over tid, men uten en gjennomgripende vurdering av konsekvenser for helheten i kvoteordningen eller andre tilknyttede regelverk. Ordningen har derfor etter hvert blitt mer og mer kompleks – både for produsentene og for forvaltningen.

I jordbruksforhandlingene 2008 ble det vedtatt å gjennomføre en helhetlig gjennomgang av kvoteordningen for melk. En premis for gjennomgangen var at kvoteordningen i seg selv skulle videreføres. Mandatet åpnet likevel for en gjennomgang av hele ordningen, både med hensyn til form og innhold. Målsettingen var å foreslå forenklinger i regelverket, og mer stabile rammevilkår for melkeprodusentene. Landbruks- og matdepartementets forslag til oppfølging av dette er beskrevet under.

2 Hovedtrekk i endringsforslaget

Endringsforslaget tar sikte på å forenkle dagens regelverk, uten at formålene med kvoteordningen endres. Kvoteberegningsreglene, maksimalgrensen for produksjon og de geografiske avgrensingene er alle videreført. De materielle endringene er begrenset til områder der det er mulig å øke fleksibiliteten i hvordan melkeproduksjonen kan innrettes.

Enklere å produsere på flere kvoter

Med forslaget vil det bli enklere å produsere på flere kvoter, enten gjennom leieforhold eller ved å inngå i ulike former for samarbeid eller fellesforetak (for eksempel samdrift). Ut over dette vil foretakets melkeproduksjon bare begrenses av dagens omsetningsregioner og maksimalgrensen på 400 000 liter kumelkkvote eller 200 000 liter geitemelkkvote.¹ Dersom flere foretak ønsker å ha et samarbeid, kan dette gjøres uten at dagens vilkår for å kunne opprette samdrift må være oppfylt.

Kvoteleie er ikke særskilt regulert i forslaget. Dette innebærer at leieforholdet blir et rent privatrettslig forhold, produsentene i mellom. Dermed bortfaller dagens vilkår for kvote-

¹ Historiske kvoterettigheter over 400 000 liter kumelkkvote eller 200 000 liter geitemelkkvote beholdes.

leie, herunder kravet om 5 års leiekontrakt og regelen om at det ikke er mulig å være utleier og leietaker samtidig.

Fellesforetak² vil få samme regelverk som enkeltpersonsforetak. Så lenge foretaket ikke produserer mer enn samlet disponibel kvote, under maksimalgrensen for produksjon og de benyttede kvotene ligger i samme region, foreslås det ingen ytterligere begrensninger. Dette innebærer bl.a. at antalls- og avstandsbegrensningen fjernes, og at alle typer foretak også kan leie kvote.

Derimot foreslås det ingen materielle endringer i forhold til dagens regelverk når det gjelder samdrifter over 400 000 liter kumelkkvotest eller 200 000 liter geitemelkkvotest. Dette innebærer bl.a. at dagens vilkår knyttet til etablering av samdrift videreføres.

Leveransekravet ved gjenopptakelse av melkeproduksjon avvikles

De fleste produsenter som vurderer en midlertidig eller permanent avvikling av melkeproduksjonen på eget bruk, vil i dag kunne inngå samdrift, leie ut eller selge kvoten. Dermed er behovet for å legge kvoten ”sovende” relativt begrenset. Departementet foreslår på den bakgrunn å avvikle kravet om at det må produseres på egen eiendom i to år før kvoten igjen kan disponeres fritt. Avviklingen av dette kravet vil også gjelde de som allerede har sovende kvote i dag. Kvoterettigheten vil likevel bortfalle dersom det ikke har vært produsert på den i løpet av de siste 10 år.

Likestilling mellom alle kjøpere av statlig kvote

Ved kjøp av kvote fra staten, kan melkeprodusentene i dag innmelde inntil 30 prosent av eiendommens kvote. Dette favoriserer de største melkeproduksjonsforetakene. For å likestille alle kjøpere foreslås det at tilgjengelig kvote fordeles likt mellom kjøperne, oppad begrenset til innmeldt mengde.

Lettere for nye produsenter å etablere seg

I dag kan man søke om å kjøpe nyetableringskvote fra staten. For å bidra til mer fleksible rammevilkår, foreslås det at foretak som ønsker å starte melkeproduksjon også bør kunne kjøpe kvote på det private markedet. Dette innebærer at foretak som ikke har kvote likestilles med foretak som har kvote fra før. Dersom et foretak kjøper en viss andel kvote privat, vil man allerede samme år også ha anledning til å kjøpe kvote over den statlige omsetningsordningen.

Åpning for salg av deler av kvoten

Kvoteselger må i dag selge hele landbrukseiendommens kvote. For å øke fleksibiliteten i kvoteordningen, og for å skape bedre sammenheng med øvrige forslag, foreslås det å åpne for at deler av kvoten kan selges.

² For eksempel samdrifter organisert som selskaper (DA, ANS og lignende).

3 Formål

3.1 Gjeldende rett

Kvotordningen for melk er en del av markedsordningen for melk, og er hjemlet i lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror (omsetningsloven) § 5 a. Nevnte paragraf gir hjemmel til å sette i verk produksjonsregulerende tiltak innenfor melkesektoren og å legge en avgift på melk omsatt utover kvote, eller i strid med forskrifter gitt i medhold av loven.

I forskrift 7. januar 2003 nr. 14 om kvoteordningen for melk (gjeldende kvoteforskrift) § 1 fremgår det at formålet med kvoteordningen for melk er å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet. Hovedformålet er følgelig å skape harmoni mellom produksjon og etterspørsel. Dette gjøres ved å multiplisere de enkelte kvotene med et forholdstall, for å justere den samlede kvotemengde opp eller ned, i tråd med behovet for melk i markedet.

Selv om hovedformålet med kvoteordningen er å tilpasse produksjonen til avsetningsmulighetene i markedet, innehar ordningen også en rekke andre formål som ikke fremgår av formålsparagrafen, men som begrunner ulike bestemmelser i forskriften. Kvotordningen har for eksempel en sterk struktur- og distriktpolitisk funksjon. Dette kommer til uttrykk gjennom bruk av kvotetak og omsetningsregioner, men kanskje især gjennom hovedregelen om at kvoten tilligger den enkelte landbrukseiendom, og at den i utgangspunktet skulle produseres på denne eiendommen. I tillegg til disse formålene, har de økologiske produsentene tidvis fått en fordel ved at de har blitt gitt anledning til å kjøpe en større andel av den statlige omsatte kvoten enn melkeprodusenter som produserer konvensjonelt. Det har også vært et mål å gi bønder mulighet for å etablere seg som melkeprodusenter. Samlet sett er kvoteordningen dermed i dag et instrument for å iverksette de landbrukspolitiske mål, som bl.a. fastsettes i de årlige jordbruksforhandlingene.

3.2 Departementets vurdering

Departementet foreslår å videreføre gjeldende formålsbestemmelse i kvoteforskriften om at tilpasning av melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet skal være kvoteordningens primære oppgave.

I tillegg til kvoteordningens hovedformål, er hensynet til distriktsprofil (landbruk over hele landet) og variert bruksstruktur to viktige sideformål som ligger innenfor de målsettinger Stortinget har fastsatt i gjeldende landbrukspolitikk. Selv om forslagene til ny ordning vil åpne for større grad av fleksibilitet for produsentene, er disse hensynene fortsatt ivaretatt. Distrikts- og strukturhensynet er først og fremst ivaretatt gjennom selve videreføringen av kvoteordningen på melk. Kvotordningen legger grunnlaget for en aktiv og variert melkeproduksjon over hele landet. De mest sentrale virkemidlene her vil

fortsatt være den geografiske avgrensning for flytting av produksjonen samt maksimalavgrensningene for tillatte leverte mengder.

For å forskriftsfeste gjeldende rett på dette punktet foreslår departementet å ta inn i formålsbestemmelsen at melkeproduksjonen skal skje ”... innenfor de målsetninger Stortinget har fastsatt.” Gjennom denne formuleringen gjøres formålet mer dynamisk og vil til en hver tid omfatte gjeldende landbrukspolitiske målsetninger.

4 Beregning av rettigheten til å produsere melk

4.1 Historikk

Som omtalt i kapittel 3, har formålet i kvoteordningen vært å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet. Dette har vært gjort på ulike måter, men har alltid vært knyttet til å regulere produksjonen hos den enkelte produsent.

Den årlige tilpasningen av den totale kvotemengden til markedets behov har i hovedsak skjedd gjennom å justere produsentenes kvoter opp eller ned ved bruk av forholdstall. Dersom det eksempelvis er behov for 1 prosent mer melk i markedet, vil forholdstallet settes til 1,01. I 2000 ble det gjennomført en ekstraordinær omsetningsrunde med en høyere pris, for å trekke inn kvote, og dermed hindre overproduksjon. Parallelt, og i tillegg til justering av kvotene gjennom endringer i forholdstallet, har det siden 2003 utviklet seg en praksis med å innføre midlertidige fritaksforskrifter som tillater produsentene å levere ut over kvotene uten å bli ilagt overproduksjonsavgift.

Helt fra innføringen av ordningen i 1983, har utgangspunktet vært at kvoten tilligger den landbrukseiendommen som opprinnelig fikk tildelt kvote. Denne tilhørigheten gjelder uavhengig av hvem som til enhver tid er eier av eiendommen.³ Prinsippet innebærer dermed at det er landbrukseiendommens eier som har rådighet over kvoten. Dette har bl.a. også som konsekvens at melkekvoten i dag inngår i eiendommens pantegrunnlag, og at kvoter som selges sammen med bruket omfattes av skattefritaket for gevinst ved salg av gårdsbruk etter tiårsregelen i skatteloven.⁴

At kvoten tilligger en bestemt landbrukseiendom innebar opprinnelig at den også kontinuerlig måtte *produseres* på denne eiendommen.⁵ Med mindre det forelå driftsavbrudd

³ Jf. for eksempel ”Regler for topprisordningen for melk 1983” pkt. 2 og 5, i dag inntatt i gjeldende kvoteforskrift § 2 første ledd annet punktum jf. § 4 første ledd nr. 1.

⁴ Se lov 8. feb. 1980 nr. 2 om pant (panteloven) § 3-2 jf. lov 3. juli 1992 nr. 93 om avhending av fast eiendom (avhendingslova) § 3-4 og lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) § 9-3 første ledd jf. sjettedde ledd.

⁵ Melk produsert på fellesbeite/-seter ble riktignok akseptert.

som følge av brann, naturkatastrofe o.l., medførte dette opprinnelig at kvoten opphørte å eksistere dersom det ikke lenger ble levert melk fra eiendommen.⁶

Behovet for økt fleksibilitet førte til at prinsippet om produksjon på egen landbruks-eiendom ble fraveket allerede fra 1989, til fordel for en åpning for å drive melkeproduksjon i samdrift. Med dette kunne melkeproduksjonen i realiteten opphøre på alle landbrukseiendommene som avga kvote til samdriften, uten at dette førte til at disse brukene mistet kvoten. I begynnelsen var det ikke fastsatt noen geografiske begrensninger for hvilke bruk som kunne inngå i samdrift, men dette ble etter hvert endret. Først ble det satt en veiledende grense på 8 kilometers avstand mellom brukene, men etter flere justeringer kan det i dag være opptil 17 km mellom landbrukseiendommene og samdriftens driftssenter.

Åpningen for å kunne inngå i samdrift innebar altså en mulighet til å flytte *produksjonen* til en annen eiendom enn den som i sin tid fikk tildelt kvote. Dette rokket likevel ikke ved prinsippet om at selve kvoten skulle ligge til den opprinnelige eiendommen. Ved en eventuell avvikling av samdriften ble således de enkelte kvotene som inngikk tilbakeført til de respektive eiendommene.

I 1997 ble det i begrenset utstrekning mulig å flytte produksjon fra en landbrukseiendom til en annen gjennom den statlige kjøps- og salgsordningen. I 2003 ble denne adgangen utvidet ved at det ble åpnet for privat kvoteomsetning. Ordningen innebar at man under visse vilkår kunne selge inntil halvparten av kvoten til andre kvoteeiere, så fremt landbrukseiendommene deres lå innenfor samme omsetningsregionen som selgers bruk. Dermed har også eiendomstilhørigheten endret seg i mer dynamisk retning enn det som opprinnelig lå i kvoteordningen.

Innføringen av kvoteleie i 2008 innebar i seg selv ikke noen endring når det gjelder kvotens tilhørighet til den opprinnelige landbrukseiendommen. Derimot ble det åpnet for ytterligere fleksibilitet når det gjelder rammene for hvor kvoten kan produseres. Kvoteleieordningen åpner i dag for å leie ut og inn kvoter innenfor de samme omsetningsregioner som gjelder ved kjøp og salg av kvoter.

4.2 Gjeldende rett

Beregningsreglene er helt sentrale i kvoteordningen ettersom disse definerer hvilket kvantum produsenten kan levere uten å bli ilagt overproduksjonsavgift.

⁶ Allerede i 1985 førte imidlertid behovet for fleksibilitet samt rimelighetshensyn til at produsentene fikk beholde kvoten i tre år etter opphør uavhengig av årsaken til produksjonsstansen. Perioden ble senere forlenget, først til fem år og senere til dagens grense på ti år.

4.2.1 Hovedregelen for kvoteberegning

Kjernen i regelverket knytter seg til beregningen av kvoten til den landbrukseiendommen som kvoten tilligger, jf. gjeldende kvoteforskrift § 5. Det tas her utgangspunktet i kvote foregående år, før det eventuelt trekkes fra solgt/utleid eller legges til kjøpt/leid kvote. Deretter multipliseres dette med gjeldende forholdstall for kvoteåret. Av bestemmelsen fremgår det at resultatet av denne beregningen likevel ikke kan føre til at landbrukseiendommens kvote overstiger 400 000 liter kumelkkvote og 200 000 liter geitemelkkvote.

Det er likevel ikke gitt at landbrukseiendommens kvote er synonymt med melkeproduksjonsforetakets *leveringsrett*. Å definere rammene for denne leveringsretten er i realiteten det viktigste formålet med reglene i kvoteforskriften. Omfanget av leveringsretten definerer for det første hvilket kvantum det ikke kan ilegges overproduksjonsavgift på. For det andre danner kvantumet grunnlag for beregningen av pristilskudd på melk. For det tredje medfører leveringsretten at markedsregulator (Tine BA) har plikt til å ta imot melken dersom produsenten skulle ønske det.⁷

Mengden som et melkeproduksjonsforetak kan levere, kan både være større og mindre enn det kvantum som fremgår av landbrukseiendommens kvote. For eksempel har Landbruks- og matdepartementet gitt midlertidige fritak fra overproduksjonsavgift på inntil til 3 prosent av kvote de siste tre årene.⁸ Dette medfører at det kan leveres *mer* melk enn det landbrukseiendommens kvote tilsier. I andre tilfeller vil leveringsretten kunne være *mindre* enn landbrukseiendommens kvote. For eksempel vil et foretak som kjøper eller leier kvote, ikke kunne oppnå noen leveringsrett for den kvotemengden som overstiger kvotetaket – selv om denne mengden *beregningsmessig* inngår i landbrukseiendommens kvote. Dette systemet skiller seg atter igjen fra regelverket for lokal foredling, der foretak gis rett til å levere melk til et lokalmeieri eller gårdsmeieri uten at eiendommen der produksjonen foregår har kvote i det hele tatt.

Ettersom kvantum kjøpt og innleid kvote legges til i beregningen, medfører dette at landbrukseiendommens kvote i noen tilfeller kan øke ut over kvotetaket. *Leveringsretten* avkortes likevel ved 400 000 liter kumelkkvote og 200 000 liter geitemelkkvote. Det er heller ikke mulighet for å leie ut mer enn 400 000 liter, selv om landbrukseiendommens kvote er større enn dette. Imidlertid kan hele kvoten selges.

Kvotetaket utgjør imidlertid ikke alltid en absolutt grense for hvor mye melk som kan leveres fra et enkelt foretak eller fra en enkelt landbrukseiendom. Økninger i forholdstallet medførte helt frem til kvotedrøftingene i januar 2010 at noen kvoter har økt ut over kvotetakene, og med en tilhørende rett til å levere mer melk enn det kvotetakene skulle

⁷ Melk produsert med fritak fra overproduksjonsavgift ved lokal foredling omfattes imidlertid ikke av mottakpliktreglene.

⁸ Jf. forskrift 22. februar 2010 nr. 202 om midlertidig fritak fra overproduksjonsavgift på kumelk i kvoteåret 1. mars 2010-28. februar 2011.

tilsi. Tilsvarende virkning har man hatt i årene med midlertidige økninger i innslagspunktet for overproduksjonsavgift.

4.2.2 Andre beregningsregler

Ut over hovedregelen for beregning i gjeldende kvoteforskrift § 5, gjelder det særlige beregningsregler for samdriftskvote, kvote ved sammenslåing av kvoter ved erverv av landbrukseiendom og ved konvertering mellom ku- og geitemelkkvote.

Ved beregning av *samdriftskvote* summeres enkeltkvotene tilhørende de landbrukseiendommene som inngår i kvotegrunnlaget for samdriften, oppad begrenset til 750 000 liter. Dersom vilkårene for *sammenslåing av kvote* er oppfylt, legges kvotene i de fleste tilfellene sammen, men også her er sammenslåingen avgrenset av kvotetaket.

Ved *konvertering av kvote* benyttes som hovedregel et forholdstall mellom geite- og kumelkkvote på 1:2. Dette betyr at antall liter halveres ved konvertering fra ku- til geitemelkkvote og fordobles ved konvertering fra geite- til kumelkkvote. Ved konvertering fra ku- til geitemelkkvote på kombinasjonsbruk med både ku- og geitemelkkvote innenfor satsingsområdet for geitemelkproduksjon til industriell bearbeiding, benyttes likevel et forholdstall på 1:1. For å få godkjent omlegging til geitemelkproduksjon, må eiendommen som ønskes omlagt ligge innenfor et nærmere definert satsingsområde for geitemelkproduksjon til industriell bearbeiding.

En særlig variant finnes også i gjeldende forskrift § 4 femte ledd første punktum. Bestemmelsen innebærer at man får beregnet, men ikke lov til å produsere på mer enn én kvote per landbrukseiendom eller per foretak. Etter åpningen for samdrift, omsetning og leie, har regelen imidlertid mistet mye av sin betydning.

Rettigheten til å produsere melk til lokal foredling fastsettes etter en annen særlig beregningsregel. Alle foretak som produserer melk som foredles på, eller i nærheten av, den landbrukseiendommen der melken produseres vil her kunne få beregnet rett til å produsere inntil 400 000 liter kumelkkvote eller 200 000 liter geitemelkkvote uten hensyn til om foretaket har kvote fra før.⁹ I den grad foretaket disponerer slik kvote, trekkes denne fra. Dette innebærer at lokalforedlingsprodusenter som har kvote, kan velge om vedkommende vil levere på denne til for eksempel Tine BA, eller om man ønsker at også denne andelen skal inngå i leveransen til lokalforedlingsmeieriet. Melkeproduksjonsforetak som leverer til samme lokalforedlingsmeieri, kan altså få beregnet en rett til å produsere opptil 750 000 liter melk. Lokalforedlingskvoten avkortes alltid ved takene på 200 000, 400 000 eller 750 000 liter melk.

⁹ Jf. forskrift 24. juni 2003 nr. 777 om fritak fra overproduksjonsavgift ved lokal foredling av melk (lokalforedlingsforskriften).

4.2.3 Flytting av produksjonen på kvoten

Gjennom regelen i gjeldende kvoteforskrift § 5 om at kjøpt og innleid kvote inngår i kvoteberegningen, legges det i realiteten til rette for at kvoter kan flyttes på, og dermed produseres på andre steder enn den landbrukseiendommen som i sin tid fikk tildelt kvoten. Forutsetningen er at det ligger kvote til den eiendommen som kvoten flyttes til. I dag har man tre ulike hovedordninger for flytting av *produksjon* på kvote fra én landbrukseiendom til en annen:

- Reglene for samdrift¹⁰ innebærer at produksjonen kan flyttes dersom det er mindre enn 17 km mellom den enkelte eiendom som avgir kvote og samdriftens driftsenter. Samdriften kan heller ikke bestå av mer enn fem enkeltkvoter. Flyttingen av kvote må imidlertid ha som konsekvens at eier eller forpakter av de landbrukseiendommene som avgir kvote, må tre inn på eiersiden av samdriftsforetaket. Til gjengjeld er ”samdriftstaket” satt så høyt som 750 000 liter.
- Reglene for kvoteleie,¹¹ utvider det geografiske mulighetsområdet for flyttingen av produksjonen til hele omsetningsregionen. Det er heller ingen begrensninger når det gjelder hvor mange kvoter som kan leies inn. Flyttingen kan imidlertid ikke føre til at leietaker kommer over en samlet kvote på 400 000 liter, og den avtalte varigheten på leieforholdet må være på minimum fem år. Det gis ikke mulighet til å være utleier og leietaker samtidig.
- Omsetningsordningen for melkekvoter innebærer som oftest en flytting av produksjonen fra selger til en kjøper i samme omsetningsregion.¹² Ettersom det i dag bare kan produseres på landbrukseiendommer med kvote fra før, har dette for eksempel som konsekvens at melkeproduksjonen avvikles med varig virkning på den selgende eiendommen. Omsetningsordningen vil bli omtalt nærmere under kapittel 7.

Ved sammenslåing av kvote ved erverv av landbrukseiendommer med kvote kan det i tillegg flyttes kvote fra den ervervede til den ervervende eiendommen dersom eiendommene ikke ligger lengre enn 17 km fra hverandre.¹³

4.3 Departementets vurdering

4.3.1 Innledning

I det følgende beskrives beregningen av et foretaks rettighet til å produsere, og deretter levere, melk innenfor kvote. Det er imidlertid verdt å merke seg at en ikke får tilgang til

¹⁰ Jf. gjeldende kvoteforskrift §§ 9 og 11.

¹¹ Jf. gjeldende kvoteforskrift § 10.

¹² I tillegg skjer det en permanent overføring av tilhørigheten til selve kvoterettigheten fra én landbrukseiendom til en annen.

¹³ Jf. gjeldende kvoteforskrift §§ 12 og 13.

noen slik rettighet før Statens landbruksforvaltning (SLF) har fattet et vedtak ("kvotebrev") om tildeling av leveringsretten. Produsenten mottar slikt kvotebrev i begynnelsen av hvert kvoteår. Den beregningen SLF foretar i forkant av utsendelsen av dette vedtaket, danner deretter grunnlaget for å kunne avgjøre om det senere skal ilegges overproduksjonsavgift i det enkelte tilfellet, jf. kapittel 5. Det er derfor viktig at beregningsreglene er tydelige, slik at både produsentene og forvaltningen har klare regler for om avgift skal kunne ilegges.

Gjennomgangen av gjeldende rett har vist at kvoteordningen i dag inneholder elementer som gir en betydelig grad av fleksibilitet når det gjelder muligheter for å flytte *produksjonen* til et annet sted enn den landbrukseiendommen som opprinnelig produserte melk. I tillegg har særlig omsetningsordningen medført at det også har blitt mulig å flytte selve *kvoten* fra én landbrukseiendom til en annen. Departementet mener at utviklingen på dette området har vært med på å sikre at kvoteordningen fortsatt kan sies å ha stor legitimitet blant produsentene. Dette fordi bøndene selv i stadig økende grad har kunnet produsere melk der de selv mener forholdene har ligget bedre til rette for det. Denne utviklingen må antas å ha ført til bedre ressursutnyttelse og bedre tilpasning til den enkelte melkeprodusents individuelle behov, for eksempel i forbindelse med generasjonsskifte.

Innføringen av de ulike ordningene for flytting av produksjonen har gitt kvoten en selvstendig økonomisk verdi. Ved permanent eller midlertidig opphør av melkeproduksjonen måtte man tidligere nøye seg med å legge kvoten "sovende", uten adgang til å kapitalisere verdien av denne. I dag har man derimot en rekke valgmuligheter som gir kvoteeiere alternative åpninger for å kunne utnytte kvoterettigheten, men uten selv å måtte produsere melk i samme utstrekning som tidligere.

Selv om mulighetene for kunne flytte produksjonen har blitt flere, har utviklingen hele tiden skjedd under hensyn til det landbrukspolitiske målet om å bevare kvoteordningen som et distriktpolitisk virkemiddel. Man har således hele tiden hatt bestemte geografiske rammer for hvor langt produksjonen kan flyttes, og dermed bidratt til å sikre at man har beholdt mulighetene for å drive melkeproduksjon i alle deler av landet.

4.3.2 Avklaring av viktige begreper

Som det fremgår av gjennomgangen av beregningsreglene i dagens regelverk, har begrepet "kvote" blitt upresist som uttrykk for hvor mye melk som kan leveres fra ett foretak eller fra en landbrukseiendom. Videre utgjør maksimalavgrensningene bare i enkelte tilfeller en absolutt grense for leveranse av melk, slik intensjonen opprinnelig var.

Forslaget til ny kvoteforskrift innebærer en videreføring av hovedlinjene i regelverket. Etter at det har vært foretatt en rekke enkeltendringer de siste årene, mener departementet imidlertid at det er nødvendig å tilpasse regelverket til den faktiske utviklingen på en mer helhetlig måte. Dette gjør det først og fremst nødvendig med en presisering av innholdet i selve kvotebegrepet. I det videre er dette gjort ved å benytte noen nærmere definerte hjelpebegreper.

Den største begrepsmessige endringen i forhold til dagens regelverk er at det foreslås å innføre to nye begreper i forskriften: Grunnkvote, som ligger til landbrukseiendommen, og disponibel kvote, som utgjør foretakets rett til å produsere melk. Grunnkvote inngår også i beregningen av disponibel kvote. Under beskrives kort de ulike begrepene som foreslås benyttet.

Produksjon og leveranse

Etter omsetningsloven § 5a er kvotebegrepet uløselig knyttet til å ilegge overproduksjonsavgift på melk som er *produsert* ut over den tildelte produksjonsrettigheten som kvoten innebærer. Det er i den forbindelse viktig å merke seg at ”produksjon” i denne sammenheng måles ved hjelp av den enkelte produsents faktiske *leveranse til meieri*. Det ilegges således ikke avgift på melk som for eksempel benyttes som fôr til produsentens egne dyr eller som kasseres. I dette høringsnotatet benyttes begrepet ”produksjon” noen ganger for å beskrive innholdet i kvotebegrepet. I andre tilfeller, særlig knyttet til drøftingen av tilfellene der overproduksjonsavgift skal ilegges, benyttes likevel begrepet ”leveranse” eller ”leveringsrett” for å tydeliggjøre hvilket kvantum man mener skal kunne danne grunnlag for ileggelse av overproduksjonsavgift. Begge disse begrepene uttrykker således ulike sider av det samme forholdet.

Produksjonstak

I dag kalles maksimalgrensene for produksjon for ”kvotetak”. Som nevnt over, utgjør dette i dag ikke noen absolutt grense for hvor stor produksjonen på en landbrukseiendom eller i et foretak kan bli. I dette høringsnotatet foreslås det å endre begrepet fra ”kvotetak” til ”produksjonstak”, og at dette begrepet benyttes som et eksakt mål for å beskrive hvor mye som maksimalt kan produseres og leveres fra et enkelt foretak eller fra en enkelt landbrukseiendom. Produksjonstak regulerer imidlertid ikke hvor stor eiendommens grunnkvote kan bli.

Produksjonsregion

Både omsetning og leie av kvoter avgrenses i dag geografisk gjennom det nærmere definerte innholdet av begrepet ”omsetningsregion”. I høringsutkastet foreslås det i stedet å benytte begrepet ”produksjonsregion” for å tydeliggjøre at begrepet skal favne videre enn bare omsetningsordningen. Departementet foreslår også å videreføre forbudet mot flytting av geitemelkkvote eller produksjon på slik kvote ut av satsningsområdet for geitemelkproduksjon til industriell bearbeiding. Det vil si at selve geitemelkkvoten eller produksjon på slik kvote ikke kan flyttes til kommuner uten geitemelkkvote fra før, eller til kommunene Leksvik, Namsskogan, Røyrvik eller Ås.

Forholdstall

I dag reguleres størrelsen på landbrukseiendommens kvote gjennom endringer i forholdstallet, mens produksjonen reguleres ytterligere gjennom midlertidige endringer i innslagspunktet for overproduksjonsavgift. I dette høringsnotatet foreslås det at begge

disse metodene for å justere produksjonsmengden benevnes som ”endringer i forholdstallet.”

Med endringer i forholdstallet for grunnkvote, mener departementet etter dette en ”varig” endring i den enkelte landbrukseiendoms grunnkvote, i den forstand at den justerer mengden kvote som kan selges fra eiendommen, men ikke hvor mye som kan produseres innenfor kvote. Endringer i forholdstallet for disponibel kvote endrer derimot retten foretaket har til å levere melk i det enkelte kvoteår, og vil avgrenses av produksjonstaket. Endringer i forholdstallet for disponibel kvote innebærer en midlertidig endring av denne leveringsretten og er tenkt benyttet ved kortvarige markedsendringer. Som for dagens midlertidige fritak fra overproduksjonsavgift, vil forholdstall for disponibel kvote kunne gis i løpet av kvoteåret dersom markedssituasjonen skulle tilsi det. Endringen får ikke betydning for størrelsen på den grunnkvoten som kan selges fra landbrukseiendommen.

Grunnkvote

Innholdet i begrepet ”grunnkvote” tilsvarer det som i dag ofte omtales som ”eid” kvote. Grunnkvote utgjør dermed den kvoten som er tildelt og kjøpt (statlig og privat), og som endres som følge av forholdstallsendringer for grunnkvote.¹⁴

Grunnkvoten vil ligge til landbrukseiendommen, og innebærer slik sett ikke noe avvik fra gjeldende rett. Som i dag, vil dermed grunnkvoten inngå i eiendommens pantegrunnlag. Likeledes vil grunnkvote som selges sammen med bruket omfattes av skattefritaket for gevinst ved salg av gårdsbruk etter tiårsregelen i skatteloven. Det vil altså fortsatt være slik at det er landbrukseiendommens eier som til enhver tid har rådighet over grunnkvoten, men selve kvoterettigheten følger ikke person eller foretaket som produserer på kvoten.

Beregningsregelen i utkastet til forskrift er materielt sett ikke ulik beregningsregelen i dagens forskrift § 5: Landbrukseiendommens grunnkvote utgjør grunnkvote foregående kvoteår, tillagt kjøpt kvote, multiplisert med forholdstallet for grunnkvote for henholdsvis kumelk og geitemelk.

Ved konvertering mellom geite- og kumelkkvote, foreslås det at regelen videreføres slik at det benyttes et forhold mellom geite- og kumelkkvote på 1:2.

Melkeproduksjonsbruk som produserer både ku- og geitemelk (kombinasjonsbruk) kan konvertere fra ku- til geitemelkkvote i forholdet 1:1. I alle andre sammenhenger (for eksempel i forbindelse med tilskuddsutmåling og produksjonstak) benyttes imidlertid forholdet 1:2. Det er i dag bare 19 kombinasjonsbruk som potensielt kan benytte seg av regelen. Ut fra disse forholdene foreslår departementet å oppheve bestemmelsen om konvertering for kombinasjonsbruk i forholdet 1:1.

¹⁴ Dvs. både forholdstallsendringer etter reglene i forslaget til ny forskrift og justeringer som har vært gjennomført i medhold av tidligere forskrifter om kvoteordningen for melk.

Derimot foreslås det å videreføre regelen om at kvote bortfaller når det er gått 10 år siden utgangen av det siste kvoteåret det ble registrert leveranse på den. Leveransekravet for gjenopptakelse av melkeproduksjon foreslås imidlertid opphevet. Dette omtales i kapittel 6. Grunnkvotens mest sentrale funksjon er at den utgjør kjernen i beregningen av hvor mye ett foretak har rett til å produsere, dvs. den disponible kvoten (se kapittel 4.3.4).

Disponibel kvote

Begrepet ”disponibel kvote” fremgår heller ikke av dagens forskrift. I praksis benyttes likevel begrepet for å beskrive det kvantum melk som et foretak får beregnet og kan levere i et enkelt kvoteår, uten at det ilegges overproduksjonsavgift, jf. kapittel 5. Dette gjør at beregningen av disponibel kvote har stor betydning.

4.3.3 Nærmere om de viktigste beregningsforslagene

I departementets utkast er de geografiske avgrensningene i dagens regelverk videreført, men i en noe mer forenklet form. I hovedtrekk innebærer dette at man innenfor produksjonstaket på 400 000 liter kumelkkvote eller 200 000 liter geitemelkkvote skal kunne flytte produksjonen fritt innenfor grenser som tilsvarer dagens omsetningsregioner, dvs. i hovedsak innenfor samme fylke. Dette medfører at det særskilte regelverket for samdrifter, kvoteleieregelverket og regelverket for sammenslåing¹⁵ ikke lenger vil ha noen funksjon under produksjonstaket, og foreslås derfor avvirket. Til forskjell fra dagens regelverk foreslås det at produksjonstaket for kombinasjonsbruk skal være 400 000 liter kumelkkvote, og at andelen geitemelkkvote for disse brukene skal omregnes til kumelkkvote i forholdet 1:2.

Departementet mener at produsenten selv er best egnet til å avgjøre hvilken driftsform som vil passe egen produksjon, være seg leieforhold, samarbeid mellom to eller flere foretak eller drift i et fellesforetak. Avtaler knyttet til slike forhold er av privatrettslig art, som det bør være opp til de berørte å bestemme innholdet i. Departementet vil således ikke legge føringer for hvordan kvoteforholdet organiseres, så lenge dette skjer innenfor produksjonsregion og -tak. Som i dagens kvoteleieordning, innebærer dette at det innenfor disse rammene heller ikke foreslås noen restriksjoner på *antallet* enkeltkvoter som disponeres av det enkelte foretak. I praksis innebærer dette i hovedsak at følgende regler foreslås opphevet:

- Avstandskravet på 17 km mellom samdriftsdeltakere og samdriftens driftssenter, samt maksimumsbegrensningen på 5 deltakere i et samdriftsforetak.
- Kravet til 5 års leiekontrakt i kvoteleieforhold, samt regelen om at det ikke er mulig å være utleier og leietaker samtidig.
- Regelen om at avstanden mellom landbrukseiendommene som slås sammen skal ikke overstige 17 km målt langs vei.

¹⁵ Dvs. gjeldende kvoteforskrift § 12 om sammenslåing av kvoter ved erverv av landbrukseiendom.

- Forbudet mot å benytte mer enn én kvote tilhørende samme landbrukseiendom eller samme foretak.

Dagens regelverk for leie og sammenslåing av kvoter strekker seg ikke utover 400 000 liter, mens regelverket for samdrifter gjelder opp til 750 000 liter. Departementet foreslår å videreføre samdriftsregelverket uendret mellom 400 000 og 750 000 liter.

I tillegg foreslås det at man skal kunne flytte selve grunnkvoten mellom landbrukseiendommer i samme region gitt at eiendommene har samme eier (jf. kapittel 8).

4.3.4 Hovedreglen for beregning av disponibel kvote

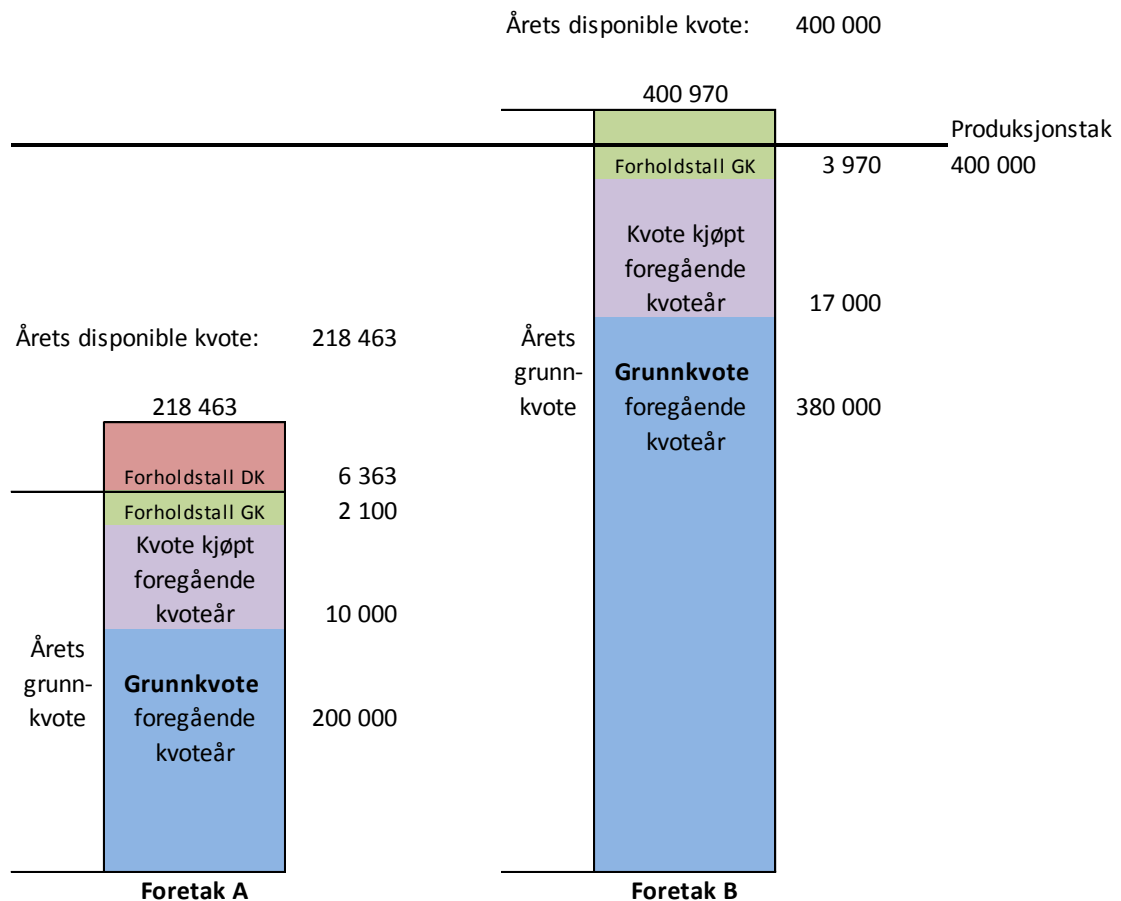
Hovedregelen for beregning av disponibel kvote foreslås videreført som i dag. I de enkleste tilfellene, der foretaket bare disponerer én grunnkvote på én landbrukseiendom, innebærer dette at disponibel kvote beregnes etter følgende formel: Foretakets disponible kvote utgjør beregnet grunnkvote multiplisert med forholdstallet for disponibel kvote, for henholdsvis ku- og geitemelk, jf. høringsutkastet § 4 første ledd.

Beregningen over kan likevel ikke føre til at disponibel kvote kan overstige produksjonstaket, jf. forskriftsutkastet § 4 fjerde ledd. En rekke ordninger i landbrukspolitikken, herunder tilskuddsordningene og husdyrkonsesjonsregelverket, har som formål at det skal være mulig å produsere på mindre produksjonsenheter. Det er samme begrunnelse som ligger til grunn for at et foretak ikke skal ha mulighet til å få beregnet disponibel kvote over produksjonstaket. Slik departementet ser det, er det å benytte et produksjonstak en enkel og funksjonell metode for å regulere bruksstrukturen i melkeproduksjonen. Formålet med produksjonstaket er å begrense hvor stor en melkeproduksjonsvirksomhet kan vokse seg. Produksjonstaket må derfor gjelde både for foretak og for en enkelt landbrukseiendom.

Produksjonstaket foreslås, som i dag, satt til 400 000 liter kumelkkvote eller 200 000 liter geitemelkkvote. Under skisseres det to eksempler på hvordan beregningsregelen for disponibel kvote kan slå ut i to ulike tilfeller (eksempel 1).

Eksempel 1

Før kvoteårets start har foretak A en grunnkvote på 200 000 liter og fikk kjøpe 10 000 liter gjennom statlig og privat kjøp. Foretak B har en grunnkvote på 380 000 liter og fikk kjøpe 17 000 liter. Forholdstallet for grunnkvoten (forholdstall GK) blir satt til 1,01, mens forholdstallet for disponibel kvote (forholdstall DK) settes til 1,03. Foretak As disponible kvote blir 218 463, mens foretak Bs disponible kvote blir 400 000 liter.



Foretak As grunnkvote utgjør, grunnkvote foregående kvoteår, tillagt kjøpt kvote, multiplisert med forholdstallet for grunnkvote. Årets disponible kvote utgjør dermed årets grunnkvote multiplisert med forholdstall for disponibel kvote, i eksemplet beregnet til 218 463 liter. For foretak B beregnes grunnkvote som for foretak A, men siden grunnkvoten går utover produksjonstaket, vil ikke foretak B få mulighet til å produsere mer enn dette. Foretak Bs disponible kvote blir derfor 400 000 liter.

4.3.5 Disponering av flere grunnkvoter i samme produksjonsregion

Siden kvoteordningens begynnelse har det blitt gitt flere åpninger for å produsere på andre steder enn på den landbrukseiendom kvoten tilligger.¹⁶ Disse unntakene har blitt innført for å imøtekomme produsentenes ønske om mer fleksibilitet. I dag kan produksjonen

¹⁶ Se kapittel 4.2.3.

flyttes dersom det er beregnet samdriftskvoter, hele eller deler av kvoten er leid ut, foretaket samarbeider med andre foretak i beitesesongen eller i særlige tilfeller med en tidsavgrenset dispensasjon. Det å benytte flere kvoter som grunnlag for melkeproduksjonen i et enkelt foretak har dermed etter hvert blitt relativt vanlig. Slik departementet ser det, bør melkeprodusenten i enda større grad enn i dagens regelverk få bestemme hvor melken skal produseres.

Innenfor produksjonstaket foreslår departementet en harmonisering av bestemmelsene i den delen av kvoteregulverket som berører flytting av selve melkeproduksjonen. For å oppnå en slik harmonisering, foreslås det at grensene for den enkelte produksjonsregionen skal være avgjørende for hvor langt produksjonen kan flyttes fra den opprinnelige landbrukseiendommen. I praksis vil det medføre at reglene for samdrift og kvoteleie blir like på dette punktet.

Når det gjelder muligheten til å flytte produksjonen gjennom kvoteleie, vil man fortsatt kunne leie ut kvoten til produsenter som befinner seg i samme produksjonsregion. Disse produsentene vil kunne basere sin produksjon på flere enkeltkvoter innenfor produksjonsregion, forutsatt at produksjonstaket ikke overskrides.

For å utvide fleksibiliteten foreslås det imidlertid å fjerne dagens vilkår knyttet til kvoteleie. Forslaget innebærer at kvoteleieforholdet i seg selv ikke skal reguleres, da forholdet i utgangspunktet er av privatrettslig karakter. Dette innebærer for eksempel at regelen om at kvoteleie må inngås for minimumsperiode på fem år oppheves. Det samme gjelder regelen om at det ikke er tillatt å være utleier og leietaker samtidig.

En oppheving av bestemmelsene om kvoteleieforholdet, innebærer også at det ikke lenger vil stilles krav om at det må ligge kvote til leietakers landbrukseiendom. Dermed vil melkeproduksjonen i prinsippet kunne flyttes til landbrukseiendommer uten kvote fra før. Dette vil redusere oppstartskostnadene for nye produsenter og vil således kunne bidra til rekruttering i næringen. For produsenter som ønsker å starte med melkeproduksjon fjernes dermed et potensielt etableringshinder som finnes i dagens regelverk. Departementet mener dette forslaget er i god overensstemmelse med forslaget om å åpne for privat salg av kvote til nyetablerere, jf. kapittel 7.2.2.

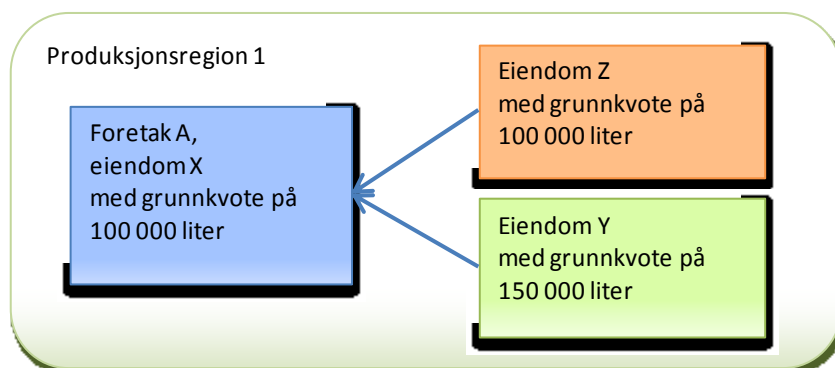
I forhold til dagens bestemmelser om etablering av samdrift, innebærer forslaget at det, innenfor produksjonstaket, ikke lenger vil være behov for særlige regler for samdrifter. Formelt sett innebærer forslaget en utvidelse både sammenlignet med dagens 17-kilometersgrense og bestemmelsen som gjør at samdriften bare kan bestå av fem enkeltkvoter. Likevel legger departementet til grunn at forslaget reelt sett vil få mer begrensede konsekvenser. Dette har sammenheng med at leieordningen i dag uansett legger til rette for å produsere melk på et ubegrenset antall kvoter så lenge disse ligger innenfor samme omsetningsregion. De strenge særvilkårene for å kunne etablere samdrift utgjør dermed ikke lenger noe reelt hinder for å få tilgang til ønsket kvotemengde innenfor produksjonstaket. Ønsker man å drive melkeproduksjon i et fellesforetak, vil man altså stå overfor de samme regler som gjelder for enkeltpersonforetak – også når det gjelder hvor melkeproduksjonen skal finne sted.

Det understrekes at det sentrale elementet i forslaget er å forenkle regelverket slik at produksjonen skal kunne baseres på enhver kvotemengde som melkeproduksjonsforetaket disponerer (innleid, kjøpt eller tildelt), så lenge denne kvotemengden har sin opprinnelse i samme produksjonsregion som foretakets egen produksjon finner sted, jf. forskrifts-utkastet § 4 annet ledd. I dette ligger det også at det ikke lenger vil være noe vilkår om at produksjon skal foregå på den landbrukseiendommen som kvoten tilhører. Departementet ser det således ikke nødvendig å sette særlige krav til egenskapene ved den eiendommen der det drives melkeproduksjon, for eksempel at det foregår melkeproduksjon der fra før. Etter departementets oppfatning bør det i stedet være opp til melkeprodusentene selv å vurdere hvilken eiendom som er egnet til slik produksjon. I langt de fleste tilfellene vil dette uansett være et bruk der det allerede produseres melk. Men det vil også være mulig å tenke seg enkeltstående tilfeller der man for eksempel ønsker å flytte produksjonen til en eiendom med tilfredsstillende produksjonsapparat, men hvor melkekvote er solgt. Dette vil kunne gi økte muligheter for ressurs- og kapasitetsutnyttelse på det enkelte bruk. Forslaget åpner derfor for en større grad av fleksibilitet enn dagens system, men uten at dette går på bekostning av hovedinnretningen av struktur- og distriktsprofilen, dvs. produksjons-tak og -region.

I forslaget angis beregningsregelen i situasjoner der et foretak disponerer flere grunnkvoter. Et typisk eksempel på disponering av flere grunnkvoter vil være foretak som leier grunnkvote fra andre og produserer disse på én landbrukseiendom, se eksempel 2. Et annet typetilfelle vil være flere produsenter som samarbeider om produksjonen (fra flere grunnkvoter) på én enkeltstående eiendom. Det er en forutsetning at alle grunnkvotene tilligger landbrukseiendommer innenfor samme produksjonsregion for at produksjonen skal kunne flyttes. Dersom et foretak produserer på flere grunnkvoter, slås disse sammen før det multipliseres med forholdstallet for disponibel kvote.

Eksempel 2

Foretak A som produserer på eiendom X leier grunnkvote fra eiendom Y og Z innenfor samme produksjonsregion. Foretak A får beregnet disponible kvote til 350 000 liter multiplisert med forholdstallet.



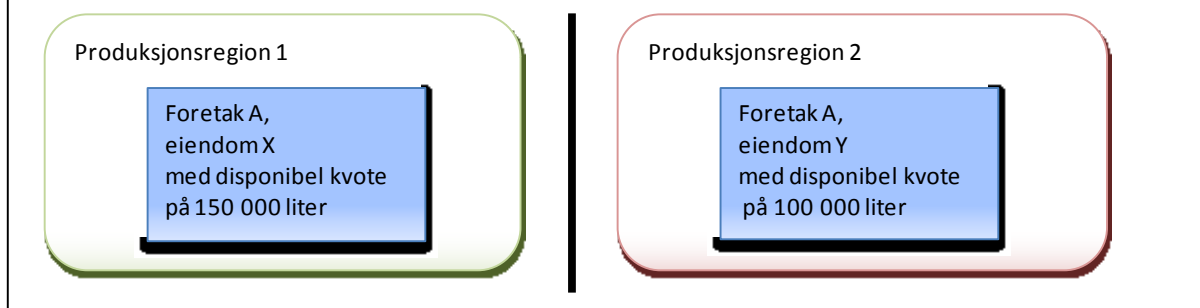
4.3.6 Disponering av grunnkvoter i forskjellige produksjonsregioner

Forslagets § 4 tredje ledd angir hvordan en skal beregne disponibel kvote i de tilfellene der et foretak disponerer grunnkvoter i forskjellige produksjonsregioner. I disse tilfellene fastsettes den disponible kvoten for hver enkelt produksjonsregion. Det er altså ikke noe i veien for at et foretak kan disponere grunnkvoter i flere produksjonsregioner. Produksjonen kan imidlertid ikke flyttes fra en produksjonsregion til en annen. At produksjonen ikke kan flyttes ut over produksjonsregionen, er en videreføring av gjeldende rett. Begrunnelsen for de geografiske avgrensningene, er målet om å beholde melkeproduksjon i alle deler av landet.

Disponibel kvote utgjør i disse tilfellene summen av grunnkvotene (innenfor samme region), multiplisert med forholdstallet. De disponible kvotene i de forskjellige produksjonsregionene må likevel ses i sammenheng fordi foretaket samlet sett ikke kan levere ut over produksjonstaket på 400 000 liter kumelk eller 200 000 liter geitemelk, se eksempel 3 nedenfor.

Eksempel 3

Foretak A som produserer på eiendom X og Y disponerer grunnkvoter i produksjonsregionene 1 og 2 på henholdsvis 150 000 liter og 100 000 liter. Foretak As disponible kvote er her grunnkvote i region 1 multiplisert med forholdstallet og grunnkvote i region 2 multiplisert med forholdstallet. Forutsatt at det leveres fra de respektive eiendommer kan foretak A dermed levere til sammen 250 000 liter. Foretak A kan imidlertid ikke levere 160 000 liter på eiendom X og 90 000 liter på eiendom Y, da foretak A da vil ha levert 10 000 liter for mye på eiendom X.



4.3.7 Økonomiske interesser i samme produksjon

Forslagets § 4 siste ledd regulerer forhold der ulike foretak har felles eierinteresser eller for øvrig samarbeider om melkeproduksjon i en slik grad at de må anses å ha økonomiske interesser i samme produksjon. I disse situasjonene skal foretakene regnes som samme foretak. Regelen vil bare komme til anvendelse når det drives melkeproduksjon på to eller flere landbrukseiendommer, og når den drives av flere ulike foretak. Ut fra erfaringene med husdyrkonsepsjonsregelverket og ulike tilpasninger i anleggs- og produksjonsstruktur, mener departementet at det er viktig å ta høyde for at slike tilpasninger også kan finne sted når man åpner opp for flere samarbeidsformer i melkeproduksjonen. Produksjonstaket setter som nevnt grenser for hvor stor produksjon som kan foregå på én landbrukseiendom og fra ett foretak.

De juridiske og økonomiske virkemidlene innenfor husdyrkonsesjonsordningen og produksjonstilskuddsordningen har de senere årene blitt harmonisert når det gjelder regler om eierinteresser og økonomiske interesser i samme produksjon.¹⁷ I husdyrkonsesjons-sammenheng er de enkelte produsentene underlagt regulering av størrelsen på produksjonen. Dersom en og samme produsent for eksempel har splittet opp produksjonen på flere enheter, blir hele virksomheten sett samlet. Tilsvarende gjelder der produsenter har økonomisk interesse i samme produksjon. Også i produksjonstilskuddsammenheng har eierinteresser eller økonomiske interesser i samme produksjon betydning for utmålingen av tilskuddet. Dersom slik interesse kan påvises, skal ikke foretakene nyte godt av struktur-differensieringen to ganger, men søke samlet og få utbetalt ett tilskudd.

I gjeldende kvoteforskrift er det åpnet for at to eller flere personer kan gå sammen om felles produksjon. I forskriftsutkastet som departementet nå legger frem, er mulighetene for samarbeid ytterligere styrket. Slikt samarbeid formaliseres gjennom forhåndsgodkjenning av SLF, jf. § 9 første ledd i forskriftsutkastet.

I de tilfellene hvor man ikke har søkt om endret kvoteforhold, men hvor det foreligger felles eierinteresser eller før øvrig har økonomiske interesser i hverandres produksjon, kan SLF etter utkastet § 4 siste ledd, likevel fastsette samlet disponibel kvote for foretakene. Som nevnt, vil beregningen av disponibel kvote gjøres i forkant av kvoteåret, og vurderingene som skisseres under vil kunne inngå som et ledd i saksbehandlingen i forkant av denne beregningen. Det understrekes for ordens skyld at departementet med dette ikke legger opp til noe mer omfattende forhåndsvurdering av slike forhold enn det som skjer i dag. Det vil uansett være foretakenes ansvar å sørge for at man gjør SLF oppmerksom på omstendigheter som kan innvirke på kvoteberegningen.

Å fastslå om noen har felles eierinteresser vil primært være knyttet til å få klarhet i de faktiske forholdene. Felles eierinteresser kan bl.a. undersøkes i Brønnøysundregistrene og vil i de fleste tilfeller ikke by på problemer. Når det gjelder andre typer samarbeid, vil melkeproduksjonen foregå på de respektive eiendommene som har fått beregnet disponibel kvote av SLF. Samarbeidet dem i mellom vil likevel kunne være så tett at de vil måtte anses som ett foretak.

På samme måte som i produksjonstilskuddsregelverket og husdyrkonsesjonsregelverket, vil vurderingen av økonomiske interesser i samme produksjon avhenge av en skjønns-messig helhetlig vurdering. SLF og Klagenemnda for kvoteordningen for melk gjør slike vurderinger allerede i dag, men ikke som ledd i en samlet avveining av ulike faktorer. Slik departementet ser det, bør vurderingen av om samarbeidet er for omfattende ta utgangspunkt i en momentliste, og ikke i et sett av alternative vilkår, som i dag. Spørsmålet om produksjonen for eksempel har karakter av å være normal helårsproduksjon¹⁸ vil således

¹⁷ Jf. lov 16. januar 2004 nr. 5 om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen § 3 første ledd, samt forskrift 22. mars 2002 nr. 283 om produksjonstilskudd i jordbruket § 4 annet og tredje ledd.

¹⁸ Jf. gjeldende kvoteforskrift § 4 første ledd nr. 3.

fremdeles være relevant, men da som en indikator på om flere produsenter i realiteten har et økonomisk fellesskap som gjør at de må regnes som en enhet i kvotesammenheng.

Forhold det vil kunne være relevant å se på:

- Hvem som eier dyra
- Hvem som har eierinteresser i produksjonen
- Hvem som utfører arbeidet
- Hvor dyra vanligvis står plassert
- Hvordan et eventuelt beitesamarbeid fungerer
- Hvem som betaler for fôret og veterinærutgifter
- Hvem som sitter igjen med fortjenesten
- Hvem som eier maskinparken
- Hvor fôret er slått
- Om det foreligger unormal leveranse gjennom året eller andre avvik i forhold til det foretaket har opplyst forvaltningen eller meieriet om

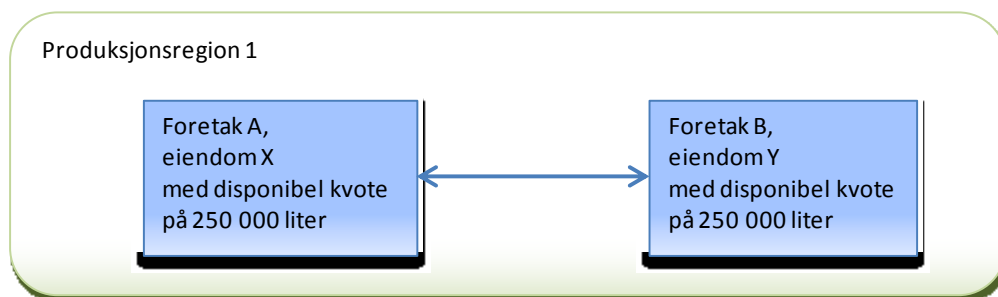
Det foreslås videre at økonomiske interesser i samme produksjon alltid skal anses å foreligge dersom forholdet er endelig konstatert av landbruksmyndighetene etter produksjonstilskuddsregelverket. Bakgrunnen er at vurderingene etter de to regelverkene må føre til samme resultat. Det kan være forskjeller i tid mellom vurderingene, og forholdene kan riktignok ha endret seg, men i slike tilfeller vil en være over i rene forvaltningsrettslige vurdering av om forholdene kan anses å være samme sak – ikke i en tolkning av om det de to ulike regelsettene, anvendt på det samme forholdet, kan lede til forskjellig resultat.

Det kan reises spørsmål om forslaget innebærer at SLF i sin vurdering av økonomiske interesser i samme produksjon er bundet av kommunens eller fylkesmannens endelige avgjørelse i produksjonstilskuddssaken (forutsetter at denne kommer først i tid). Slik departementet ser det, vil imidlertid dette ikke være tilfelle. Dersom SLF kommer til et annet resultat ved vurderingen i kvotesammenheng enn det eksempelvis fylkesmannen har kommet til i produksjonstilskuddssammenheng, vil SLF som overordnet organ ha en plikt til å omgjøre fylkesmannens vedtak. Bestemmelsene om økonomiske interesser i samme produksjon i produksjonstilskuddsforskriften og i den foreslåtte forskriften om kvoteordningen for melk som nevnt er ment å være sammenfallende.

Det sentrale i forslaget er at de ulike grensene (produksjonstak og -region) for leveranser ikke overstiges. En risikerer med andre ord å komme i en situasjon hvor den disponible kvoten ikke er i samme størrelsesorden som grunnkvotene hver for seg skulle tilsi, se eksempel 4.

Eksempel 4

Foretak A produserer på eiendom X og foretak B produserer på eiendom Y (produksjonsregion har ingen betydning i denne sammenheng). De to foretakene har fått beregnet hver sin disponible kvote på 250 000 liter melk. Foretakene leverer melk innefor sin disponible kvote fra sine respektive eiendommer. Dersom foretakene har felles eierinteresser eller økonomiske interesser i samme produksjon, vil disponibel kvote reduseres til 400 000 liter som følge av produksjonstaket.



4.3.8 Beregning av samdriftskvote

Som nevnt har departementet ikke ønsket å utvide virkeområdet for endringene på en slik måte at rammebetingelsene blir radikalt forskjellig fra de som gjelder i dag. For samdrifter som er større enn 400 000 liter, innebærer ikke forslaget til beregningsregel i høringsutkastet § 5 noen materielle endringer. Det presiseres at det ikke er noe i veien for å inngå i samdrift også *under* produksjonstaket, men det vil ikke være knyttet egne særvilkår for slike samdrifter, jf. kapittel 4.3.3.

4.3.9 Beregning av lokalforedlingskvote

Innholdet i regelverket for lokal foredling foreslås også videreført uten vesentlige materielle endringer. I dag følger beregningsreglene for lokal foredling egen forskrift (lokalforedlingsforskriften). Forslaget innebærer at disse reglene innlemmes i kvoteforskriften. Dette fordi regelverket for lokal foredling er en måte å regulere melkeproduksjon på – tilsvarende som for kvote for øvrig. Dessuten beregnes lokalforedlingsretten ut fra størrelsen på foretakets eventuelle grunnkvote.

I dagens regelverk kan det, på hver enkelt landbrukseiendom, ikke produseres mer enn 400 000 liter kumelk eller 200 000 liter geitemelk. Departementet mener at det skal gis mulighet for å produsere både geitemelk og kumelk til lokal foredling på samme landbrukseiendom. Det foreslås derfor at ethvert foretak som produserer melk til lokal foredling samlet kan få beregnet en lokalforedlingskvote på 400 000 liter melk, jf. § 6 i høringsutkastet, gitt at øvrige vilkår er oppfylt. Forholdet innebærer en materiell endring ved at det foreslås et samlet produksjonstak for både ku- og geitemelk på 400 000 liter melk.

5 Leveranse som utløser overproduksjonsavgift

5.1 Gjeldende rett

Etter omsetningsloven § 5a kan overproduksjonsavgift ilegges på *”umsetningen av mjølk ut over tildelt part av den totale produksjonen (kvote), herunder mjølk som er produsert i strid med føresegner gitt i medhald av lova.”* Dette innebærer at det skal svares avgift når en leverer mer melk enn det en har fått beregnet. En må likevel merke seg at det ikke er produksjonen i seg selv som er i strid med loven. Grunnlaget for avgift oppstår først når melken blir solgt/levert fra melkeprodusenten.

Gjeldende kvoteforskrift § 4 lister opp hvilke tilfeller som regnes som melkeproduksjon uten eller ut over kvote. Typisk vil dette være at den samlede årlige leveransen går ut over kvoten, men også andre forhold kan føre til at leveransen avgiftsbelegges. Dette gjelder blant annet produksjon på en annen eiendom enn den kvoten tilhører, bruk av melkekyr som tilhører andre foretak og beitesamarbeid utover seks måneder. I tillegg finnes det en mer generell regel om at produksjonen skal ha *”karakter av normal helårsproduksjon.”* Dette betyr at det må produseres og leveres kumelk fra eiendommen gjennom hele kvoteåret. Produsenter som fyller kvoten i løpet av en konsentrert periode av kvoteåret (for eksempel i løpet av sommeren) og dernest slutter å produsere frem til nytt kvoteår, produserer i strid med regelverket. Produksjonen vil videre kunne regnes for å være ut over kvote dersom én eller flere produsenter samarbeider i en slik grad at de ikke oppfyller vilkårene om å kunne ta i mot eget produksjonstilskudd, eller at en produsent har flyttet produksjonen til en annen eiendom, uten godkjenning fra SLF.

Dersom det for eksempel blir påvist at noen ikke oppfyller vilkårene for å motta eget produksjonstilskudd, eller produksjonen ikke kan karakteriseres som normal helårsproduksjon, vil det bli ilagt overproduksjonsavgift på hele leveransen fra dette foretaket. Gjeldende kvoteforskrift § 9 lister opp vilkårene for å få beregnet samdriftskvote og reglene i forskriftens § 4 gjelder så langt de passer også for disse.

Produsenter som produserer melk som foredles lokalt, behøver ikke kvote i det hele tatt. Dersom produksjonen anses å være i strid med denne forskriften, særlig de begrensningene som følger av § 3, ilegges avgift etter bestemmelsene i forskriftens § 9. For landbrukseiendommer som inngår i et samarbeid om foredling, fordeles ilagt overproduksjonsavgift etter leveranse fra det enkelte produksjonsforetaket, jf. lokalforedlingsforskriftens § 2.

5.2 Departementets vurdering

Kvoteordningen hviler på at det skal det svares overproduksjonsavgift dersom en leverer melk ut over gitte rammer; disponibel kvote, samdriftskvote eller lokalforedlingskvote.¹⁹

¹⁹ Innholdet i disse begrepene er drøftet i kapittel 4 ovenfor. ¹⁹ Jf. også de foreslåtte bestemmelsene §§ 4, 5 og 6.

Avgiften er ment å gjøre produksjon ut over disse kvotene ulønnsom. I motsetning til beregningen av kvotene, vil vurderingen av om en leveranse kan anses å være ut over kvote være en ettertidsvurdering.

På bakgrunn av at departementet i dette kapitlet vurderer produksjon ut over disponibel kvote, samdriftskvote og lokalforedlingskvote, benyttes begrepet kvote som et samlebegrep på de tre. I den grad det gjelder ulike regler, differensieres det ved å benytte de enkelte begrepene. Den samme systematikken er gjennomført i forskriftsutkastet.

5.2.1 Leveranse ut over kvote

Etter forslaget § 7 første ledd vil overproduksjonsavgift ilegges dersom et foretak²⁰ leverer mer melk enn den beregnede kvoten som fremgår av SLFs kvotebrev. Å illegge overproduksjonsavgift ved produksjon ut over kvote er en videreføring av gjeldende rett. Bestemmelsen inneholder likevel en endring av materiell karakter, ved at det benyttes begrepet ”den ansvarlige”. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.2.2. nedenfor.

Overproduksjonsavgiften blir i hovedsak ilagt i de tilfellene der produsenten leverer melk ut over kvote mot slutten av kvoteåret. Dette kan skje fordi det i praksis ikke er enkelt å tilpasse en biologisk produksjon eksakt til et forhåndsbestemt tall.

5.2.2 Økonomiske interesser i samme produksjon

Forslagets § 7 annet ledd omhandler foretak som produserer på ulike landbrukseiendommer, men har felles eierinteresser eller samarbeider om melkeproduksjon i en slik grad at de må anses å ha økonomiske interesser i samme produksjon. Når det gjelder spørsmålet om eierinteresser og om når foretakene kan anses å ha økonomiske interesser i samme produksjon, vises det for øvrig til kapittel 4 hvor dette omtales nærmere.

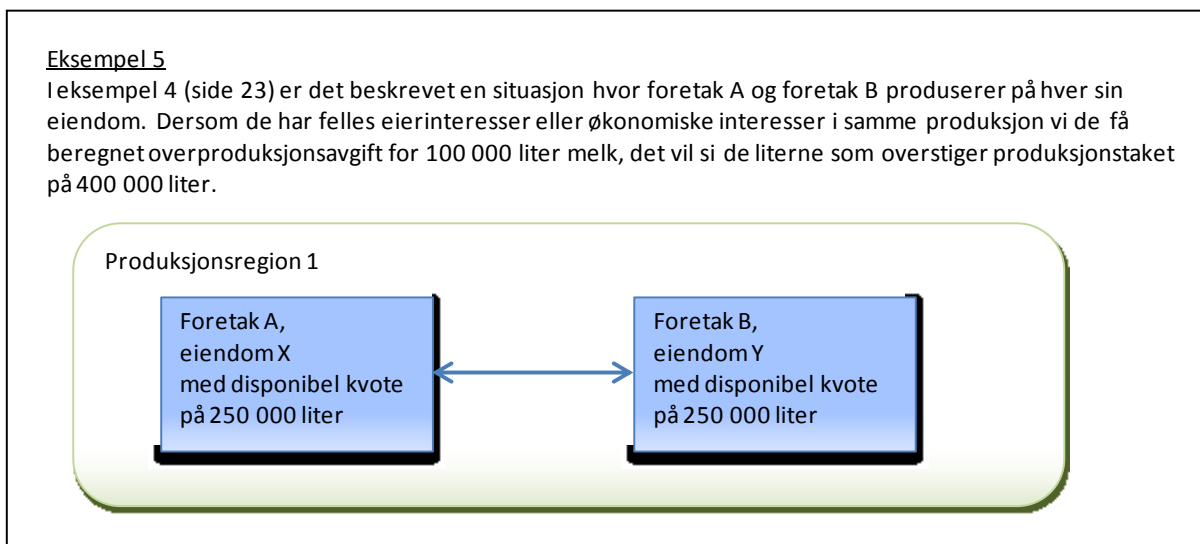
Som i foregående ledd er ansvaret for overproduksjonen også her foreslått lagt til *den ansvarlige*. Ved samarbeid mellom to eller flere produsenter kan det imidlertid være vanskelig å fastslå hvem som rent faktisk er ansvarlig. I disse tilfellene, og der produsentene selv ikke er behjelpelige med å oppklare de faktiske forholdene, legger departementet til grunn at den foreslåtte formuleringen innebærer et solidaransvar mellom de ”samarbeidende” produsentene. SLF kan da kreve overproduksjonsavgift fra den eller de av de ansvarlige som en finner det mest hensiktsmessig å kreve midlene fra. Eventuelle regressspørsmål produsentene i mellom, vil være et forhold av ren privatrettslig karakter og departementet trenger da ikke ta stilling til dette.

Forslaget er til dels en videreføring av gjeldende rett, men konsekvensene dersom det fastslås at eierinteresser eller økonomiske interesser foreligger, foreslås endret. I dag vil det være slik at foretak som får konstatert et så nært samarbeid at de ikke vil ha selvstendig rett på produksjonstilskudd blir vurdert å være et melkeproduksjonsforetak uten

²⁰ Kan også være flere foretak, jf. forslaget § 4 siste ledd.

kvote. I disse tilfellene vil det i så fall kunne bli ilagt overproduksjonsavgift på hele det kvantum melk som foretaket har levert.

Departementet mener at konsekvensene av brudd på samarbeidsbestemmelsen i dag vil kunne bli for strenge. Det foreslås derfor at det i samarbeidstilfellene skal være leveranse ut over produksjonstaket²¹ som skal danne grunnlaget for beregning av overproduksjonsavgift. Dersom de enkelte samarbeidende foretakene hver for seg produserer ut over beregnet disponibel kvote, vil de få beregnet overproduksjonsavgift etter forslaget § 7 første ledd, se eksempel 5.

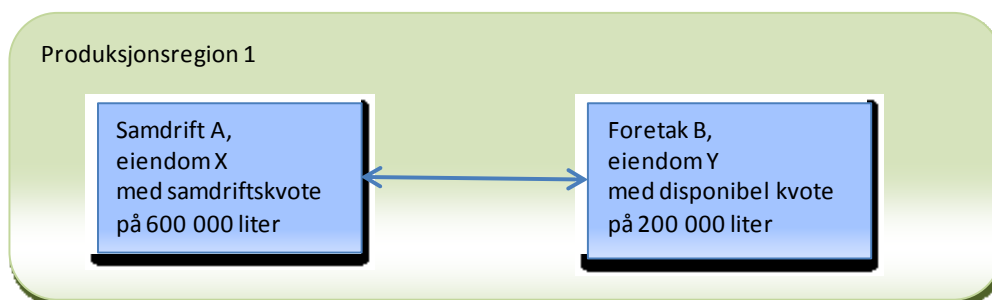


Når det gjelder samarbeid mellom samdrifter, eller mellom samdrift og andre foretak, foreslås dette regulert i høringsutkastet § 7 annet ledd annet punktum. På samme måte som for andre samarbeidende foretak, foreslår departementet at det også i disse tilfellene skal være "samdriftstaket" som begrenser hvor stor den totale leveransen kan være. Det skal da ilegges overproduksjonsavgift på den delen av leveransen som overstiger 750 000 liter. Dette taket vil gjelde uavhengig av om det er to eller flere samdriftsforetak som samarbeider eller om samarbeidet omfatter ett samdriftsforetak og ett eller flere andre melkeproduksjonsforetak, se eksempel 6.

²¹ Dvs. 400 000 liter kumelkkvote, 200 000 liter geitemelkkvote, 750 000 liter samdriftskvote og 400 000/750 00 liter lokalforedlingskvote.

Eksempel 6

Samdriftsforetak A produserer på eiendom X og foretak B produserer på eiendom Y (produksjonsregion har ingen betydning i denne sammenheng). De to foretakene har fått beregnet samdriftskvotepå 600 000 liter melk og disponibel kvotepå 200 000 liter melk. Foretakene leverer melk innefor sin disponible kvote fra sine respektive eiendommer, men har økonomiske interesser i hverandres produksjon. Foretakene vil få beregnet en overproduksjonsavgift for 50 000 liter melk, det vil si de literne som overstiger produksjonstaket på 750 000 liter.



Både når det gjelder felles eierinteresser og samarbeid for øvrig, vil reglene (det vil si kvoteregulverket) få de samme konsekvenser for de involverte, uavhengig av om foretakene har meldt fra om driftsfellesskapet eller ikke. Bakgrunnen er at formålet med kvoteordningen er å tilpasse produksjonen til markedet, regulere bruksstruktur og opprettholde en distriktsprofil. Så lenge tilpasningene ikke er i strid med disse formålene, er det heller ikke noen grunn til å ilegge overproduksjonsavgift, selv om samarbeidet gjør at de er å anse som ett foretak, jf. forslaget § 4 siste ledd.

Reglene er videre ment å gjelde uavhengig av de foreslåtte geografiske avgrensningene (produksjonsregionene). Bakgrunnen for dette, er at bestemmelsen er utformet slik at den bare kommer til anvendelse ved produksjon på to ulike eiendommer, men hvor samarbeidet disse i mellom anses å være for nært. Det er ikke noe til hinder for at man samarbeider med en produsent utenfor produksjonsregionen, men her begrenses som tidligere nevnt muligheten for flytting av produksjon.

De fleste tilfeller av samarbeid om melkeproduksjon uten godkjenning fra SLF, vil være motivert av regelverksstridige tilskuddstilpasninger. Slike tilpasninger kan få store tilskuddsmessige konsekvenser. Brudd på tilskuddsregelverket må imidlertid håndteres innenfor de respektive forskrifter som regulerer dette. For kvoteordningens formål vil det være tilstrekkelig å ilegge overproduksjonsavgift dersom foretakenes samlede produksjon overstiger produksjonstaket. Av samme årsak vil produksjon i strid med kvoteregulverket ikke kunne anses som en skjerpene omstendighet innenfor tilskuddsregelverket, da det er samme forhold som ligger til grunn for regelverksbruddene. Eventuelle reaksjoner i form av tilbaketrekking av tilskudd eller lignende skal derfor ta utgangspunkt i bruddet på det konkrete tilskuddsregelverket.

Forslagets § 7 annet ledd tredje punktum viser til at ilagt overproduksjonsavgift som et foretak skal svare etter bestemmelsens første ledd, skal trekkes fra dersom man ilegger overproduksjonsavgift på levert mengde melk ut over produksjonstak. Bakgrunnen for

bestemmelsen er at man ellers risikerer å illegge overproduksjonsavgift på de samme melkeliterne to ganger – hvilket ikke er hensikten.

5.2.3 Andre forhold knyttet til illeggelse av overproduksjonsavgift

I forskriftsutkastet § 7 tredje ledd foreslås det å videreføre bestemmelsen om at melkeleveranse fra dyr som foretaket ikke eier eller leier på varig basis, skal ilegges overproduksjonsavgift. Bestemmelsen tilsvarende gjeldende forskrift § 4 første ledd nr. 5. Formålet med bestemmelsen er å unngå at kvotesystemet uthules ved at det for eksempel mot slutten av kvoteåret leveres melk i en annens produsents navn for å unngå konsekvensene av sin egen overproduksjon. Ved vurderingen av om leieforholdet er varig skal det, som i dag, legges vekt på om leieforholdet har hatt en varighet på én laktasjon eller lengre. Det vil ikke være tillatt å levere melk en har fått, kjøpt eller lånt. Det vil heller ikke være anledning til å levere melk fra melkeku og -geit som er lånt eller leid inn på kortere basis.

Forslagets § 7 fjerde ledd omhandler melk som produseres på fellesbeite eller -seter i beitesesongen, og er ment å være en videreføring av regelen i gjeldende forskrifts § 4 femte ledd annet punktum. I disse tilfellene får man ikke beregnet noen felles kvote etter forslagets § 4. Regelen er derfor dels en unntaksregel fra forslagets § 4 siste ledd og dels en fordelingsregel som sier noe om hvordan melk som leveres fra fellesbeite eller -seter i beitesesongen skal fordeles. I disse tilfellene skal leveransen fordeles forholdsmessig. Det er ikke tillatt til å avtale fordeling av leveranser som avviker fra dette.

Forslagets § 7 siste ledd er en bestemmelse om hvordan omsatt foredlet melkeprodukt etter forslagets § 6 skal omregnes til liter levert melk. Også denne bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett. De ulike produktgruppene har fått sin standard omregningsfaktor basert på erfaring med omregningsfaktorer i prisutjevningsordningen for melk.

6 Opphør og gjenopptakelse av melkeproduksjon

6.1 Historikk

Ved innføringen av kvoteordningen i 1983 var det ingen regler for opphør og gjenopptakelse av melkeproduksjon. På eiendommer der det tidligere hadde vært melkeproduksjon, ble det den gang fastsatt en basiskvote dersom produksjonen ble tatt opp igjen. Denne basiskvoten ble hovedsakelig beregnet ut fra landbrukseiendommens areal.

I 1985 ble det innført regler om opphør og gjenopptakelse av produksjonen. Her beholdt melkeprodusenter som sluttet med melkeproduksjon sin basiskvote i tre kalenderår etter opphør av leveranse. Kvoten ble i disse tre årene beregnet som om vedkommende hadde levert full kvote. Ved oppstart av melkeproduksjon der det var gått mer enn tre kalenderår

siden forrige leveranse, ble kvote beregnet etter reglene for opphør og gjenopptakelse. I 1987 ble treårsperioden utvidet til fem kalenderår, før ordningen ble fjernet helt i 1991.

I 1993 ble det innført krav om leveranse i minst én laktasjon for å komme inn under bestemmelsene om opphør og gjenopptakelse av melkeproduksjon. Året etter ble det innført krav om sammenhengende leveranse de siste to år før opphørstidspunktet. I 1999 ble femårsperioden for opphør og gjenopptakelse av melkeproduksjon utvidet til ti år for alle melkeprodusenter som la kvoten sovende i 1993 eller senere.

6.2 Gjeldende rett

I henhold til dagens regelverk kan man ha et opphold i produksjonen ("opphørsperiode") på kvoten på inntil ti år, uten å miste kvoten. Under opphørsperioden omtales kvoten gjerne som "sovende kvote." Forutsetningen for at melkekvote skal kunne legges sovende, er at det har vært sammenhengende leveranse på kvoten i minimum 24 måneder før leveranseoppholdet starter.²² Dersom det er leveranser i kortere perioder enn dette, regnes kvoten som sovende også i produksjonsperioden. Kvoten blir beregnet i ti kvoteår som om det var leveranse i hele perioden. Dette innebærer at kvoten også vil være gjenstand for forholdstallberegning.

Dersom kvoten igjen skal tas i bruk innenfor tiårsperioden, må det skje ved at den produseres på den eiendommen kvoten tilligger.²³ Hvis ikke anses melkeproduksjon som uten kvote, og det vil ilegges overproduksjonsavgift.²⁴ Det må ha vært minst to års sammenhengende leveranse innenfor kvote fra landbrukseiendommen i løpet av de siste tre årene før kvoten kan selges, leies ut eller inngå i samdrift ("leveransekravet").

I praksis vil det ofte påløpe høye oppstartskostnader for å kunne oppfylle leveransekravet ved gjenopptakelse av melkeproduksjon på eiendommen. På visse vilkår har det derfor vært gitt dispensasjon for eier/forpakter som ønsker å gå rett inn i samdrift uten først å starte opp produksjon på eiendommen melkekvote tilligger. Dispensasjonspraksisen knytter seg til situasjoner der det har vært foretatt generasjonsskifte på landbrukseiendommen med melkekvote, eiendommen er overdratt til ny eier eller dersom eieren av landbrukseiendommen har inngått en forpaktningssavtale med intensjon om overtakelse innen fem år. Det gis imidlertid ikke tilsvarende dispensasjon dersom kvoten ikke skal brukes aktivt av foretaket som disponerer den, men selges eller leies ut.

²² Jf. gjeldende forskrift § 7 første ledd.

²³ Jf. gjeldende forskrift § 4 første ledd nr. 1.

²⁴ Adgangen til gjenopptakelse av melkeproduksjon gjelder ikke landbrukseiendommer der det er inngått avtale om omstillingsbidrag eller der kvoten er solgt, jf. gjeldende forskrift § 7 annet ledd. I disse tilfellene er kvoten registrert som avsluttet på eiendommen og kan ikke startes opp igjen selv om man er innenfor tiårsperioden. Videre er adgangen til gjenopptakelse avskåret for landbrukseiendommer med geitemelk-kvote lokalisert utenfor satsningsområdet for geitemelkproduksjon til industriell bearbeiding. Vedlegg 1 i forskriften er en liste over hvilke kommuner som ligger utenfor satsningsområdet.

6.3 Departementets vurdering

Landbruks- og matdepartementet foreslår å videreføre regelen om ti års foreldelse av ubenyttet kvote. Dette innebærer at leveransen fra melkekvoten kan opphøre for en periode, men vil falle bort dersom det ikke har vært leveranse på kvoten i løpet av ti kvoteår.

Departementet foreslår imidlertid å oppheve dagens strenge krav om at produsenten selv må produsere melk på eget bruk i en toårsperiode før kvoten igjen kan disponeres fritt, dvs. ved salg, utleie eller ta den inn i samdrift. Produsenter som i dag vurderer en midlertidig eller permanent avvikling av produksjonen på eget bruk, vil uansett ha alle disse mulighetene i behold på avviklingstidspunktet. Dermed er behovet for å legge kvoten ”sovende” i dag relativt begrenset. Dette fører igjen til at det vil bli stadig mindre ubenyttet kvotemengde som potensielt vil kunne komme inn i markedet igjen, og begrunnelsen for å stille særlige krav til fremgangsmåten ved gjenopptakelse av produksjonen faller dermed i det vesentlige bort. Hensynet til markedsbalansen vil således ikke lengre begrunne særlige krav til fremgangsmåten ved gjenopptakelse av produksjonen. For å likestille kvoteiere som allerede har lagt kvoten sin sovende med brukere som vil kunne komme til å gjøre det, foreslår departementet at leveransekravet samtidig oppheves for de som har sovende kvoter på det tidspunktet den nye kvoteforskriften trer i kraft.

6.3.1 Konsekvenser for markedet

Fordelene en oppnår med en oppheving av leveransekravet vil måtte vurderes opp mot hensynet til å ivareta markedsbalansen.

Markedssituasjonen for kumelk

Per i dag er den samlede melkekvoten på ca 1 665 mill. liter. Av denne utgjør antall liter sovende kvote ca 3 prosent. Ny forskrift vil tidligst kunne gjøres gjeldende for kumelk fra 1. mars 2012. Beregninger viser at ca 42 mill. liter melk dermed maksimalt vil kunne tilføres markedet. Dersom man tar utgangspunkt i dagens aktive melkekvote, er det grunn til å anta at den sovende andelen da vil utgjøre ca 2,5 prosent. Dette vil tilsvare en mindre økning av den totale produksjonen enn summen av midlertidig fritak fra overproduksjonsavgift alene utgjorde i 2010. Det totale antallet liter som maksimalt vil bli tatt inn i markedet, vil derfor kunne håndteres innenfor dagens markedsbalanse. Imidlertid vil denne mengden trolig være mindre enn skissert, da all sovende kvote neppe vil tas inn i markedet til samme tid. Den maksimale kvotemengden som tas inn i markedet avhenger av om eier av sovende kvote velger å leie ut/inngå samdrift eller selge kvoten. Ved salg må minimum 50 prosent selges til staten. Dermed er det også er mulig å velge å inndra denne delen av kvoten dersom det er behov for det. Forutsettes det normal kvoteoppfyllingsgrad, vil dette også bidra til å redusere mengden sovende kvote som tas inn i markedet.

Markedssituasjonen for geitemelk

Per i dag er den samlede melkekvote på ca 23 mill. liter. Av denne utgjør antall liter ”sovende” kvote ca 6 prosent. Ny forskrift vil tidligst kunne gjøres gjeldende for geitemelk fra 1. januar 2012. Beregninger viser at ca 1,3 mill. liter melk dermed maksimalt vil kunne tilføres markedet.

Selv om det også for geitemelk trolig er slik at mengden melk som tilføres markedet blir mindre enn skissert, vil dette kunne ha konsekvenser for markedsbalansen. Markedsordningen for melk inneholder imidlertid flere mekanismer for å justere melkemengden i markedet. Departementet vil derfor fortløpende vurdere markedssituasjonen.

6.3.2 Konsekvenser for produsentene

Å ta dagens sovende kvoter inn i markedet, vil gi økt fleksibilitet til eieren av landbruks-eiendom med slike kvoter. I forslaget legges det opp til at leveransekravet oppheves for alle sovende kvoter, ikke bare for de kvoter som legges sovende fra og med innføringen av nytt system. Ved å gjøre dette oppnår man likebehandling før og etter nytt system.

For dagens aktive kumelkprodusenter vil konsekvensen av å fjerne leveransekravet være en mulighet til å øke egen produksjon. Tilbudsunderskudd i flere produksjonsregioner presser markedsprisen på de kvotene som er til salgs. En økning i antall liter kvote til salgs vil kunne redusere denne prisen, og på den måten gjøre det mindre økonomisk krevende for aktive produsenter å øke sin produksjon.

Også for geitemelk var det et tilbudsunderskudd av kvote ved forrige omsetningsrunde. Det er derfor også her grunn til å anta at en tilførsel av geitemelkkvoter på markedet, vil medføre en lavere kjøpspris.

7 Omsetning av kvote

7.1 Gjeldende rett

Da omsetningsordningen ble innført i 1997, var det bare anledning til å omsette kvote gjennom staten. Privat omsetning ble først tillatt i omsetningsrunden i 2003. Formålet med å innføre privat omsetning var å øke melkeprodusentenes handlingsrom. Det er i dag mulig å kjøpe seg over kvotetaket ved privat kjøp. Den delen av kvoten som ligger over kvotetaket vil det imidlertid ikke kunne leveres på.

7.1.1 Salg av kvote

Det er et vilkår for adgang til omsetning at produsentene må selge *hele kvoten*. Minimum 50 prosent av kvoten må da selges til staten til en pris på kr 3,50 per liter.²⁵ I tillegg må leveransekravet være oppfylt. Kvoten kan likevel ikke selges dersom det er reist odelsløsningssak mot selger, eierforholdet til selgers landbrukseiendom er uklart eller kvoten inngår i samdrift eller i leieforhold. Før salget kan godkjennes skal det foreligge samtykke fra panthavere med pant i landbrukseiendommen og fra eventuelt foretak som driver kvoten. Eventuell ektefelle skal underskrive på salgsinnmeldingen.²⁶

Det er adgang til å selge opptil 50 prosent av kvoten på det private markedet, forutsatt at dette skjer innenfor den omsetningsregionen som selgerens landbrukseiendom ligger i, og at det ligger kvote til kjøperens landbrukseiendom. Ved privat omsetning avtales prisen mellom kjøper og selger. Salget medfører at kvoten i sin helhet bortfaller fra selgerens eiendom fra og med påfølgende kvoteår.

7.1.2 Kjøp av kvote fra staten

For å kunne kjøpe kvote fra staten må det som hovedregel ligge kvote til kjøperens landbrukseiendom. Kjøperer må innmelde ønsket kvotemengde innen gitte frister. Minste kvantum som kan innmeldes er i dag 2 500 liter kumelkkvote og 800 liter geitemelkkvote. Det kan imidlertid ikke innmeldes ønsket kvotekjøp større enn 30 prosent av eiendommens kvote. Ved etterspørselsoverskudd innen omsetningsregionen får alle kjøperne som oppfyller vilkårene, kjøpe lik kvotestørrelse oppad begrenset til 2 500 liter kumelkkvote.²⁷ Er det lagt ut større mengder kumelkkvote for kjøp enn dette, men likevel ikke så mye at alle kjøperne kan få kjøpe ønsket mengde, avsettes først 2 500 liter kumelkkvote til alle kjøperne. Deretter avkortes alle de individuelle innmeldingene, fratrukket 2 500 liter kumelkkvote, med en lik prosentsats. For geitemelkkvoter gjelder tilsvarende, bortsett fra at det da trekkes ut 800 liter geitemelk til hver. Kjøp av kvote fra staten gis virkning fra påfølgende kvoteår dersom innmeldingsfristene er overholdt.

7.2 Departementets vurdering

I jordbruksoppgjøret 2006 ble avtalepartene enige om å nedsettes en parts sammensatt arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å foreta en evaluering og gjennomgang av ordningen med kjøp og salg av melkekvoter. Arbeidsgruppens rapport ”*Evaluering av omsetningsordningen for melkekvoter*,” ble lagt frem i mars 2007. Flertallet i gruppen²⁸ la til grunn at omsetningsordningen hadde bidratt til å øke fleksibiliteten i kvoteordningen og at dette

²⁵ Jf. gjeldende kvoteforskrift § 15 annet ledd.

²⁶ Jf. gjeldende kvoteforskrift § 16 annet ledd.

²⁷ Jf. gjeldende kvoteforskrift § 18 første ledd.

²⁸ Dvs. representantene fra Landbruks- og matdepartementet, Statens landbruksforvaltning og Norges Bondelag. Norsk Bonde- og Småbrukarlag utgjorde mindretallet.

var i samsvar med ordningens formål. På bakgrunn av rådende landbrukspolitiske målsetninger ble det tilrådd å videreføre ordningen uten grunnleggende endringer. Det ble også vist til at utformingen av omsetningsordningen nødvendigvis vil være et resultat av en avveining mellom effektivitetshensyn og andre landbrukspolitiske mål.

Departementet viser til arbeidsgruppens vurdering og foreslår at omsetningsordningen videreføres også i det nye regelverket. For å gjøre omsetningsordningen mer fleksibel, både for dagens melkeprodusenter og for nykommere, ser departementet likevel behov for materielle endringer på noen punkter. Dette drøftes i det videre.

7.2.1 Endring av vilkårene for salg

I dag kan ikke eier av landbrukseiendommen velge å selge *deler* av kvoten. I de fleste tilfeller selger man kvoten fordi man ønsker å slutte som melkeprodusent. I utgangspunktet har det derfor ikke vært nødvendig med en åpning for å selge deler av kvoten. Samtidig er det slik at forskriftsutkastet innebærer en rendyrking av skillet mellom eieren av grunnkvoten²⁹ og melkeproduksjonsforetaket som disponerer kvoten. Forslaget tydeliggjør således at det ikke er noen nødvendig sammenheng mellom størrelsen på de enkelte grunnkvotene og foretakets produksjonsomfang. Departementet mener på denne bakgrunn at det ikke lenger kan være nødvendig med regler som hindrer salg av deler av grunnkvoten dersom noen skulle finne dette hensiktsmessig.

Kvoten kan i dag heller ikke selges dersom det er reist odelsløsningssak mot selger, eierforholdet til selgers landbrukseiendom er uklare eller dersom kvoten inngår i samdrift eller i et leieforhold. Departementet understreker at det, som i all annen handel, alltid vil være selgers ansvar å sørge for at man har den nødvendige disposisjonsretten over kvoten før den legges ut for salg. Dersom selger mangler tilstrekkelig hjemmel til kvoten, vil dette således kunne lede til at selger blir erstatningsansvarlig overfor andre hjemmelshavere i den grad disse lider tap ved at salget er gjennomført. Departementet ønsker ikke å beholde et system der hovedregelen er at SLF på enkelte områder må ta stilling til private tvister eller gå inn å vurdere andre privatrettslige forhold før kvotesalget kan godkjennes. Det foreslås derfor at disse spesifikke salgsvilkårene ikke videreføres.

I høringsutkastet § 9 første ledd første punktum foreslås det i stedet en generell regel om at søknad om endring av kvoteforhold kan avvises dersom søkeren mangler samtykke fra berørte tredjeparter. Når det gjelder salg, vil berørte tredjeparter kunne være andre hjemmelshavere i eiendommen der kvoten tilligger, forpaktere av eiendommen, leietakere av kvote eller medeiere i foretaket som disponerer kvoten (samdrifter/fellesforetak).

Med ”andre hjemmelshavere” menes typisk medeiere i eiendommen (for eksempel ektefelle/søsken) og panthavere. Ettersom kvoten tilligger eiendommen, vil medeier i eiendommen også være medeier i kvoten. Ved salg av kvote vil sameigelova³⁰ derfor gjelde så

²⁹ Dvs. eier av landbrukseiendommen kvoten tilligger.

³⁰ Lov 18. juni 1965 nr. 6 om sameige.

langt den passer, også med hensyn til medeiers rett til å selge hele eller deler av sin sameieandel. Dersom deler av kvoten selges, vil dette imidlertid kunne få direkte innvirkning på de øvrige medeierne i form av at produksjonsgrunnlaget går ned. For panthavere med sikkerhet i landbrukseiendommen med kvote, vil et salg av kvoten kunne forringe pantets verdi. Disse vil derfor alltid være å anse om berørte tredjeparter i tilfeller der kvoten selges.

Når det gjelder forpaktere av landbrukseiendommen, leietakere av kvoten og medeiere i fellesforetak/samdrifter som disponerer kvoten, vil også disse være berørte tredjeparter dersom kvoten selges. Dette fordi minst halvparten av kvoten må selges til staten, slik at disse vil miste en tilsvarende del av produksjonsgrunnlaget sitt. Derimot vil ektefelle/samboer som ikke er hjemmelshavere i eiendommen normalt ikke ha en så klar og direkte tilknytning til kvoteforholdet at de vil bli regnet som berørt tredjepart, selv om et salg for så vidt vil kunne påvirke dem.

Dersom selger unnlater å opplyse om eventuelle berørte tredjeparter, og har opptrådt forsettelig eller grovt uaktsomt (noe som regelmessig vil være tilfelle dersom man gir feil opplysninger), vil godkjenningen som regel være ugyldig. SLF vil i disse tilfellene måtte omgjøre det ugyldige vedtaket – hvilket igjen innebærer at selgers søknad om endringer i kvoteforholdet ikke vil være godkjent. En konsekvens av dette vil være at kvoten tilbakeføres som grunnkvote på den opprinnelige landbrukseiendommen. Vedtakets ugyldighet vil i slike tilfeller i sin helhet skyldes forhold på selgers side. Eventuelle tap som berørte tredjeparter lider som følge av tilbakeføringen vil dermed være et privatrettslig forhold mellom selger og disse tredjepartene.

7.2.2 Oppheving av kravet om kvote på kjøpers eiendom

For å kunne kjøpe kvote på det private markedet kreves det i dag at det allerede ligger kvote til kjøperens landbrukseiendom. Nyetablering kan derfor bare skje gjennom å søke om en andel av kvote øremerket til nyetableringen i den statlige omsetningsordningen.

Da omsetningsordningen ble etablert i 1997, forelå det fortsatt et behov for å redusere melkeproduksjonen for å tilpasse den til markedets behov. De første årene ble den statlige innkjøpsordningen derfor brukt til å inndra deler av totalkvoten ved at kvote solgt til staten ikke ble ført tilbake til markedet. Det var den gang et uttalt politisk ønske om at ordningen skulle legge til rette for at de allerede eksisterende melkeprodusentene skulle kunne få bedret sitt inntektsgrunnlag gjennom å utvide sine kvoter. I de siste årene har man imidlertid oppnådd en bedre balanse i markedet, og produksjonen har ligget på et relativt stabilt nivå. Når det i tillegg er åpnet for nyetablering gjennom øremerkede kvoter i den statlige salgsordningen, finner departementet det rimelig å la nyetablerere få kjøpe kvote også på det private markedet. Foretak som ønsker å satse på melkeproduksjon bør ha muligheten til å kjøpe både privat og statlig kvote allerede første året for å sikre et tilstrekkelig inntektsgrunnlag av driften. For å øke fleksibiliteten i kvoteordningen og bedre

rammebetingelsene ved nyetablering, foreslår departementet derfor å fjerne vilkåret om at det må tilligge kvote til kjøperens landbrukseiendom ved privat omsetning.³¹

7.2.3 Justering av reglene for kjøp av kvote fra staten

Etter departementets oppfatning bør hovedregelen om at det må tilligge grunnkvote til kjøperens landbrukseiendom ved kjøp av statlig kvote, likevel videreføres i det nye regelverket. I den statlige omsetningen er hensynet til nyetablerere i dag tilstrekkelig ivaretatt gjennom øremerking av en egen kvote til dette formålet.

I forlengelsen av forslaget om å åpne opp for privat omsetning også til nyetablerere, mener departementet at det vil være rimelig at de som allerede har kjøpt kvote gjennom privat omsetning også får mulighet kjøpe kvote gjennom den statlige ordningen samme kvoteår. Etter departementets oppfatning gir det best samsvar i regelverket. Nye produsenter bør allerede fra første året ha muligheten til å kunne bygge opp en inntektsgivende melkeproduksjon. Det foreslås imidlertid at det for nyetablerere settes vilkår om at det må være kjøpt minst 30 000 liter kumelkkvote eller 15 000 liter geitemelkkvote på det private markedet for å kunne få kjøpe kvote fra staten. Hensikten med å innføre et slikt minstekvantum er at man i størst mulig grad ønsker å sikre at det er produsenter med et visst ambisjonsnivå som starter opp med melkeproduksjon. Også i dag gjøres det vurderinger av om investeringene sikrer langsiktige økonomisk drivverdige enheter ved prioritering av søknader ved nyetablering i kumelkproduksjon. Krav om et minstekvantum vil også kunne forhindre spekulasjon gjennom oppkjøp av et symbolsk kvantum på det private markedet for å få tilgang på kjøp av billigere kvote fra staten. Det vil likevel kunne tenkes ulike syn på om minimumsbegrensningen kan settes lavere enn dette. Departementet imøteser derfor høringsinstansenes innspill på dette.

I dagens regelverk er det satt en øvre begrensning for hvor mye kvote man kan innmelde for kjøp fra staten. Det kan ikke innmeldes ønsket kvotekjøp større enn 30 prosent av eiendommens kvote. Formålet med denne begrensningen har vært å sikre en mest mulig lik fordeling mellom de som ønsker å kjøpe kvote fra staten, samt å befeste en moderat endring i bruksstruktur. Etter departementets oppfatning er det unødvendig å videreføre en slik begrensning. Melkeprodusentene bør ha handlingsrom til selv å vurdere hvor stor kvote som ønskes kjøpt, basert på sin egen situasjon.

Dagens fordelingsmekanisme innebærer at det ved etterspørselsoverskudd foretas en forholdsmessig avkorting etter at det er fratrukket 2 500 liter kumelkkvote eller 800 liter geitemelkkvote. Dette favoriserer de største melkeproduksjonsforetakene, fordi disse vil kunne innmelde en større ønsket kvotemengde (inntil 30 prosent av eiendommens kvote) og få tildelt en prosentandel av denne. Departementet foreslår derfor en ny fordelingsmekanisme som stiller alle produsenter likt, der innmelding av mengden ikke gjøres avhengig av hvor stor kvote kjøperen disponerer fra før. I stedet bør tilgjengelig kvote

³¹ Jf. høringsutkastet § 8.

fordeles likt mellom kjøperne, oppad begrenset til innmeldt mengde. Dermed vil ikke ordningen lenger favorisere de største foretakene.

8 Flytting av grunnkvoten

8.1 Gjeldende rett

Av gjeldende kvoteforskrift § 2 fremgår det at kvoten tilligger den enkelte landbruks-eiendom. Som nevnt i kapittel 4.1 innebærer dette bl.a. at det er landbrukseiendommens eier som til enhver tid har rådighet over kvoten, og at den inngår i eiendommens pantegrunnlag. Gjennom omsetningsordningen kan kvoten avhendes separat (dvs. uten at landbrukseiendommen selges), men ikke motsatt.

At kvoten tilligger eiendommen utgjør i seg selv ikke noen begrensning i adgangen til å flytte *produksjonen* på kvoten gjennom leie eller samdrift. I tillegg kan flytting av selve kvoten skje i regi av kvoteomsetningsordningen³² og bestemmelsene som, innenfor kvotetaket på 400 000 liter eller 200 000 liter geitemelkkvote, gir rett til sammenslåing av kvoter ved erverv av landbrukseiendommer som ikke ligger lengre enn 17 km fra hverandre.³³ Kravet om kvotens tilhørighet til en landbrukseiendom har således ikke vært tolket slik at den for alltid må forbli på en *bestemt* landbrukseiendom.

8.2 Departementets vurdering

Som vist over, er det i dag allerede utviklet en rekke unntak fra det opprinnelige utgangspunktet om at melkeproduksjon bare skal finne sted på den eiendommens som i sin tid fikk tildelt kvote. I de fleste tilfeller vil det være grunn til å tro at flytting av *produksjonen* uten at melkekvoten mister sin tilhørighet til den opprinnelige landbrukseiendommen, vil være tilstrekkelig til å ivareta produsentenes behov for fleksibilitet med hensyn til geografisk lokalisering. I tillegg gjør omsetningsordningen for melkekvoter det mulig å flytte *kvote* fra eiendommer der produksjonen avvikles, til eiendommer som ønsker styrking av sitt produksjonsgrunnlag.

Med utgangspunkt i en så vidt vid adgang til å flytte produksjonen som gjelder i dag, ser ikke departementet avgjørende innvendinger mot at eieren av landbrukseiendom med kvote også skal kunne flytte tilhørigheten til selve kvoten. Som redegjort for under gjeldende rett, er tilhørighetsforholdet mellom kvote og landbrukseiendom først og fremst knyttet til at kvoten med dette inngår som en del av verdien på eiendommen, og at den som sådan blir regnet som en del av eiendommens pantegrunnlag. Erkjennelsen av dette

³² Jf. gjeldende forskrift §§ 15, 16, 17, 18 og 19.

³³ Jf. gjeldende kvoteforskrift §§ 12 og 13. Sistnevnte paragrafs annet ledd inneholder i tillegg regler for hvordan kvoten skal deles i tilfeller der det er foreliggende flere erververe av landbrukseiendom med kvote.

forholdet har bl.a. ført til at man krever panthavers samtykke før kvoten flyttes til en annen eiendom gjennom omsetningsordningen, mens man for eksempel ikke krever tilsvarende samtykke i forbindelse med utleie eller inngåelse av samdrift.

Så lenge hensynet til panthaver og forpakter er tilstrekkelig ivaretatt, for eksempel på samme måte som under omsetningsordningen for melkekvoter, mener departementet at konsekvensene av ovennevnte må være at det ikke foreligger grunnlag for å sette sterkere begrensninger i adgangen til å flytte kvote i de tilfeller kvoten *ikke* skifter eier enn i de tilfellene der det faktisk skjer et eierskifte (dvs. ved kvoteomsetning). Dette innebærer at det i størst mulig grad bør være opp til en som eier flere landbrukseiendommer å bestemme hvilken landbrukseiendom kvoten bør tilligge. For å ivareta hensynet til konsistens i regelverket, foreslås det likevel at slik flytting bare skal kunne finne sted innenfor gjeldende produksjonsregion, jf. høringsutkastet § 2 første ledd tredje punktum.

Det understrekes at departementets forslag mer reflekterer en prinsipiell tilnærming til problemstillingen knyttet til flytting av produksjon og kvoter, enn en forventning om større reell fleksibilitet for en betydelig andel av produsentene. Det legges likevel til grunn at forslaget vil kunne imøtekomme et behov som enkelte produsenter har i dag. Departementet har for eksempel registrert enkelte tilfeller der man har ønsket å kunne flytte selve kvoten i forbindelse med eiendomsoverdragelser hvor man har ønsket å kunne forsette sin melkeproduksjon på en ny landbrukseiendom som erverves. Dagens regelverk åpner ikke for en slik tilpasning.

Selv om ordlyden i høringsutkastet § 2 første ledd tredje punktum formelt sett krever at eieren både må eie den landbrukseiendommen grunnkvoten flyttes fra, og den eiendommen kvoten flyttes til, er bestemmelsen ikke til hinder for at eierrådigheten over begge eiendommene samtidig vil kunne være av kortere varighet. Etter at kvoten er flyttet, vil man således deretter kunne avhende den ”selgende” eiendommen. Dermed vil bestemmelsen også kunne være anvendelig i de tilfellene der man ønsker å ta med seg kvoten ved kjøp av, og flytting til ny landbrukseiendom. I den grad transaksjonen(e) involverer, eller er ment å involvere, andre kjøpere, faller forholdet derimot inn under reglene for kvoteomsetning.

Ettersom flytting, her som i omsetningsordningen, vil være av varig karakter, vil det som nevnt kunne være nødvendig med samtykke fra interessenter i kvoten som måtte bli berørt, typisk eventuell panthaver eller forpakter av landbrukseiendommen. Hjemmelen for å kreve slikt samtykke følger av høringsutkastet § 9 første ledd. Det påpekes avslutningsvis at endringer av kvotens tilhørighet på denne måten vil kunne utløse skatte- og merverdiavgiftskrav. Hvorvidt dette faktisk vil skje, vurderes imidlertid ikke nærmere i denne sammenheng, og vil uansett være opp til de ansvarlige skatte- og avgiftsmyndigheter.

9 Øvrige endringer

9.1 Kvote avsatt til særskilte formål

9.1.1 Gjeldende rett

Som et virkemiddel for å nå ulike landbrukspolitisk målsetninger har det i en rekke jordbruksoppgjør vært avsatt øremerkede kvoter gjennom den statlige omsetningsordningen. Avtalepartene har for det enkelte år fastsatt nærmere bestemmelser for fordeling av disse.

Økologisk kvote

I perioden 2006 til 2008 ble det åpnet for statlig salg av melkekvote øremerket til økologisk melkeproduksjon.³⁴ Den økologiske kvoten har blitt trukket ut av den ordinære omsetningsordningen, og reduserer således hvor mye kvote som er til salg for allerede eksisterende produsenter. Formålet med øremerkingen var å stimulere til økt produksjon av økologisk melk ved å gi mulighet til å kjøpe en større mengde kvote til en billigere statlig pris.³⁵ Ved at staten satte av kvote til økologisk produksjon, slapp økologiske melkeprodusenter å konkurrere med andre melkeprodusenter om melkekvote i den ordinære statlige omsetningsrunden. Økologisk kvote kunne bare kjøpes med den hensikt å legge om til eller utvide økologisk melkeproduksjon. Slik kvote kan ikke leies ut, og kan bare selges tilbake til staten.

Nyetteringskvote

Siden jordbruksoppjøret 2008 har det vært avsatt særskilt kvote til nyettering av kumelkproduksjon^{36 37} ("nyetteringskvote"). På samme måte som for økologisk kvote har nyetteringskvoten blitt trukket fra den ordinære omsetningsordningen. Søknader om kjøp av nyetteringskvote blir vurdert av SLF i samråd med Innovasjon Norge. Forhold som blant annet alder, økonomi og næringsgrunnlag i området skal vektlegges i vurderingen av om søknad skal innvilges.

³⁴ Jf. gjeldende kvoteforskrift § 22.

³⁵ Både i den andre omsetningsrunden i 2007, og i 2008, fikk alle som søkte om økologisk kvote kjøpe hele mengden de søkte om. I 2009 og 2010 ble det ikke øremerket noen kvote til økologisk melkeproduksjon.

³⁶ Kun i jordbruksoppjøret 2009 har det vært avsatt egen kvote til nyettering av geitemelkproduksjon.

³⁷ Jf. gjeldende kvoteforskrift § 20 og 20a.

Rovdyrkvote

I jordbruksforhandlingene 1997 ble avtalepartene enige om å tildele kvote ved omlegging fra sauehold i særlig rovdyrutsatte områder (rovdyrkvote).³⁸ Rovdyrkvote kan etter søknad tildeles landbrukseiendommer som ligger i områder som er utsatt for rovdyr, og som ønsker å legge om fra sauehold på beite til melkeproduksjon.³⁹ Det er ulike vilkår knyttet til tildelingen. For eksempel må søkere være prioritert av Direktoratet for naturforvaltning for å sikre at tildelingen foretas i samsvar med målsetningene i rovdyrpolitikken, og det settes krav om økonomisk forsvarlig driftsopplegg under og etter omleggingen.

9.1.2 Departementets vurdering

Så fremt det i fremtidige jordbruksoppgjør blir avsatt kvoter til nærmere definerte formål, vil de produsenter som ønsker å ta del i disse ordningene kunne søke om kjøp av slike kvoter fra staten. Høringsutkastet bygger på den forutsetning at nærmere vilkår for kjøp av slike kvoter i sin helhet vil fremgå av jordbruksavtalen, herunder hvilke forhold som skal vektlegges ved prioriteringen mellom søkerne. Gjennom å holde disse ordningene adskilt fra det generelle kvoteregulverket ønsker departementet å rendyrke kvoteordningens grunnleggende rettigheter og plikter. Videre reduseres behovet for å måtte foreta hyppige endringer av kvoteforskriften, basert på ordninger som favner mindre grupper av produsenter. Det generelle kvoteregulverket vil imidlertid også gjelde så langt det passer.

9.2 Minimumskvote

Ved innføringen av kvoteordningen i 1983 ble det satt en minimumskvote som skulle fungere som et gulv for de produsentene som etter det nye regelverket sto i fare for å få beregnet en lavere kvote. Regelen gjelder fortsatt, og innebærer at kvoten til den enkelte eiendom ikke kan settes lavere enn dette gulvet dersom det for eksempel foretas en reduksjon av forholdstallet. Formålet bak regelen har vært å sikre at de minste melkeprodusentene opprettholder et vist minimumsnivå, dersom markedssituasjonen gjør det nødvendig å redusere den totale melkemengden. Deres produksjon er uansett så begrenset at de har liten innvirkning på totalvolumet på markedet. Størrelsen på minimumskvoten har vært endret flere ganger, og ligger i dag på 30 000 liter kumelk og 15 000 liter geitemelk.

I dag kan foretakene øke sin produksjon dersom dette er ønskelig, både gjennom kjøp og leie av kvote. Som beregningsregel har minimumskvoten dermed liten reell funksjon når det gjelder å regulere produksjonsnivået hos den enkelte, og foreslås derfor opphevet.

³⁸ Bare halvparten av den kvotemengden som ble avsatt til dette formålet i 1997 (1 million liter), ble fordelt i 1998. I jordbruksoppgjøret 1999 ble det satt av ytterligere 1 million liter. Etter 1999 er det imidlertid ikke avsatt ytterligere kvote for slik tildeling, fordi den resterende kvoterammen fra 1999 skal brukes opp først.

³⁹ Jf. gjeldende forskrift §§ 21 jf. 23.

10 Produksjons- og avløsertilskuddene

10.1 Historikk

Produksjons- og avløsertilskuddsregelverket var opprinnelig utformet med tanke på enkeltprodusenter. Dette har gitt seg uttrykk i at driftsfellesskap har ført til avkorting av tilskudd. Som nevnt i kapittel 4 åpnet man i 1989 for samdrifter i melkeproduksjonen.

En samdrift var opprinnelig ment å være en organisasjonsform for aktive melkebønder som jobbet sammen. I noen samdrifter viste det seg imidlertid at det ikke var økonomisk grunnlag for å sysselsette alle medlemmene i samdriftsforetaket (for eksempel vil tre årsverk kunne bli rasjonalisert til to), og for andre var det aldri meningen å drive ”samdrift” i egentlig forstand. Til tross for dette var det opprinnelig et krav om at alle medlemmene skulle opprettholde sin andel av arbeidsbrøken. Å kontrollere hvorvidt dette faktisk skjedde, viste seg vanskelig å gjennomføre i praksis. Aktivitetskravet ble derfor fjernet i 2004. Dette innebar i realiteten at man også formelt åpnet for å ”leie inn” kvoter innenfor rammen av samdriftsregelverket, selv om de passive medlemmene riktignok fremdeles sto ansvarlige som medlem i samdriften.

Kravene i kvoteforskriften innebar at samdriften måtte organiseres som et eget selskap. Hovedregelen i tilskuddsregelverket er at tilskuddet gis til foretaket under ett, og at medeiere i et felles jordbruksforetak ikke kan motta egne tilskudd for annen jordbruksproduksjon. Det vil si at alle dyr og alt areal som medeiere i ett felles jordbruksforetak disponerer, vurderes samlet når tilskudd skal beregnes.

På grunn av dette kravet om samlet tilskuddsmessig vurdering, ville medlemmene i samdriften ikke kunne motta eget produksjons- og avløsertilskudd til annen produksjon, selv om de for øvrig opptrådte som passive eiere og ikke deltok i melkeproduksjonsdriften (samdriftsforetaket). Dette nødvendiggjorde vidtgående inngrep i tilskuddsregelverket for å gjøre det mulig for samdriftsmedlemmer å kunne drive en annen produksjon enn melk, og for å kunne motta eget tilskudd til denne produksjonen. Uten en slik åpning ville samdriftsmedlemmene reelt sett blitt tvunget ut av jordbruksnæringen for øvrig. Samdriftsmedlemmene måtte dermed gis en særfordel i tilskuddsregelverkene som det ikke finnes paralleller til i andre jordbruksproduksjoner.

10.2 Gjeldende rett

I dagens regelverk er det ulike regler for tildeling av produksjons- og avløsertilskudd, avhengig av hvorvidt melkeproduksjonen foregår i et enkeltpersonsforetak eller i en samdrift. Som hovedregel vil § 4 i de to forskriftene om henholdsvis produksjonstilskudd og avløsertilskudd⁴⁰ begrense muligheten for å kunne søke om hvert sitt tilskudd dersom to eller flere foretak har felles eierinteresser eller samarbeider i en slik grad at de må anses

⁴⁰ Forskrift 22. mars 2002 nr. 283 om produksjonstilskudd i jordbruket og forskrift 8. november 2006 nr. 1227 om tilskot til avløsning.

å ha felles økonomiske interesser i produksjonen. Disse foretakene må søke samlet om produksjons- og avløsertilskudd. Samdriftsmedlemmer får derimot unntak fra denne bestemmelsen gjennom § 4a i nevnte forskrifter.

10.3 Departementets vurdering

Bakgrunnen for at jordbruksforetak med driftsfellesskap må søke samlet om produksjons- og avløsertilskudd, er at man ikke ønsker å gi tilskudd som er ment å kompensere for småskalalempen til samarbeidende foretak som tar ut stordriftsfordeler. Dette ivaretar altså et rettferdighetshensyn der likt produksjonsvolum skal gi lik tilskuddsutmåling. For eksempel bør ikke to foretak med 20 ammekyr hver, der produksjonen skjer i et driftsfellesskap, samlet sett få mer tilskudd enn ett foretak med 40 ammekyr. Til tross for dette har samdrifter likevel unntak fra denne regelen ved at samdriftsmedlemmene kan motta egne tilskudd til produksjon på eget bruk, selv om de har eierinteresser i samdriftsforetaket.

I kapittel 4 er det foreslått å avvikle det særskilte regelverket for samdrifter under 400 000 liter i kvoteordningen for melk. Ettersom disse samdriftene i stedet bør betraktes som ”ordinære” melkeproduksjonsforetak, medfører dette også at begrunnelsen for samdriftenes særfordeler i tilskuddsregelverket bortfaller. Over produksjonstaket på 400 000 liter kumelk eller 200 000 liter geitemelk, er det imidlertid foreslått å videreføre kvotereguleringen som i dag. Dette tilsier at tilskuddsregelverket bør videreføres for denne gruppen.

Foretak med driftsfellesskap under produksjonstaket, som søker om produksjons- og avløsertilskudd, vil etter forslaget måtte sende inn én samlet søknad. Disse vil således bli behandlet likt med alle andre driftsfellesskap i jordbruket. Dermed vil de kunne velge om de vil fortsette som før, eller leie ut eller inn kvote. Dette gjelder i hovedsak fellesforetak (selskap) som består av én aktiv og én eller flere passive eiere. Den reelle melkeprodusenten kan eventuelt da leie inn kvote fra den (de) tidligere passive samdriftsmedlemmene.

Forslaget vil kunne medføre tilskuddsmessige konsekvenser for de produsentene som ikke ønsker å tilpasse seg det nye regelverket. Disse produsentene vil måtte søke om alle tilskudd sammen med fellesforetaket. Produsentene vil kunne miste eget avløsertilskudd og strukturen i arealtilskudd grovfôr dersom fellesforetaket eller dets eiere driver med samme produksjon. Dersom disse også har samme dyreslag, vil de kunne få avkorting i husdyrtilskuddet på grunn av flere dyr av samme slag og lavere sats per dyr. Uavhengig av dyreslag, vil større foretak ha større sannsynlighet for å nå taket for husdyrtilskuddet og medeierne vil kunne få avkorting på grunn av dette.

Departementet mener imidlertid at disse mulige konsekvensene samlet sett likevel er forholdsvis moderate, og legger til grunn at avtalepartene i jordbruksoppgjøret også kan gjennomføre endringer av tilskuddsordningene som minimerer slike utslag.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

11.1 Administrative konsekvenser

Forslaget innebærer forenklinger i forhold til dagens regelverk. I forskriftsutkastet sammenslås følgende tre forskrifter: Forskrift om kvoteordningen for melk, forskrift om lokal foredling av melk og forskrift om midlertidig fritak fra overproduksjonsavgift på kumelk. Det er grunn til å anta at antall dispensasjonssøknader vil reduseres, særlig på bakgrunn av at leveransekravet foreslås opphevet.⁴¹ Dette vil kunne redusere de administrative kostnadene. Ved overgangen til ny ordning vil det samtidig måtte tas høyde for at endringene vil kunne medføre kostnader knyttet til utvikling av it-løsninger.

Forskriftsutkastet gir videre økt grad av fleksibilitet for melkeprodusentene ettersom det foreslås å åpne for økte muligheter for å etablere seg, og å flytte produksjonen dit produsenten selv mener det er mest hensiktsmessig.

11.2 Økonomiske konsekvenser ved fjerning av leveransekravet

Dersom forskriften trer i kraft i 2012, vil maksimalt 42 mill. liter kumelk kunne aktiviseres i markedet. Som nevnt i kapittel 6, er denne økningen i totalkvoten, mindre enn det økningen i innslagspunkt for overproduksjonsavgiften utgjorde i 2010.

For geitemelk er situasjonen noe annerledes, fordi det allerede i dag er mer geitemelk tilgjengelig på markedet enn det er behov for. Forslaget innebærer at det maksimalt vil kunne aktiviseres 1,3 mill. liter geitemelk. Markedsordningen for melk inneholder som nevnt mekanismer som vil kunne redusere melkemengden i markedet. Det vil kunne påløpe kostnader dersom disse benyttes.

En økning i antall liter kvote til salgs i områder med tilbudsunderskudd, vil kunne redusere kvoteprisen. Dette vil gjøre det mindre økonomisk krevende for aktive produsenter å øke sin produksjon.

12 Merknader til de enkelte bestemmelsene i forskriften

Til § 1. Formål

Bestemmelsen fastsetter det overordnede formålet med kvoteordningen for melk. Forslaget innebærer en videreføring av dagens hovedformål med kvoteordningen – å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet. Formålet er videre gjort dynamisk gjennom henvisningen til de landbrukspolitiske målsetningene som Stortinget til enhver tid fastsetter. Herunder vil gjeldende målsetninger knyttet til

⁴¹ Jf. kapittel 6.

distriktsprofil og variert bruksstruktur være omfattet. For øvrig vises det til omtalen i kapittel 3.

Til § 2. Grunnkvote

Bestemmelsen regulerer ulike rettslige egenskaper ved landbrukseiendommens grunnkvote. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.3.2.

Første ledd første punktum definerer ”grunnkvote.” Begrepet er nytt i forhold til det tidligere regelverket, men samsvarer med ”eid kvote”. Sistnevnte begrep har i noen sammenhenger vært benyttet for å beskrive den delen av kvoten som landbrukseiendommens eier i dag kan leie ut eller selge. Med ”grunnkvote” menes således den kvoten som i sin tid ble tildelt bruket etter reglene i topriorordningen av 1983 eller bestemmelser i etterfølgende regelverk. Eventuell kjøpt kvote (statlig og privat) inngår også i grunnkvoten, men ikke innleid kvote, ettersom denne regnes som (en del av) grunnkvoten på den eiendommen som kvoten leies ut fra. Grunnkvote er, som tidligere, gjenstand for regulering gjennom endringer i forholdstallet for grunnkvote.

Grunnkvoten *tilligger* landbrukseiendommen jf. første ledd annet punktum. Dette innebærer at kvoten i praksis har blitt regnet som ”tilbehør” til eiendommen, jf. avhendingslova⁴² § 3-4. Det er således landbrukseiendommens eier som til en hver tid har rådigheten over kvoten, og at den følger landbrukseiendommen når denne for eksempel overdras i forbindelse med salg, arv eller odelsløsning. Dette er imidlertid ikke til hinder for at hele eller deler av kvoten kan selges separat etter § 8. Det har heller ingen betydning for spørsmålet om hvor eller hvem som skal kunne produseres melk på den. Dette reguleres av §§ 4, 5 og 6.

I første ledd tredje punktum fastslås det en ny bestemmelse om at eier av flere landbrukseiendommer skal kunne flytte grunnkvote mellom disse, såfremt eiendommene ligger i samme produksjonsregion, slik disse regionene er angitt i § 3. Grunnkvoten kan imidlertid bare flyttes til en annen *landbrukseiendom*. Begrepet ”landbrukseiendom” skal forstås på samme måte som i regelverket for tilskudd etter jordbruksavtalen. Dette innebærer i hovedsak er at eiendommen må kunne benyttes til jordbruk, og at en eventuell deling av eiendommen dermed ville ha krevd delingsamtynke etter jordlovas § 12. For øvrig vises det til omtalen i kapittel 8.2.

Første ledd fjerde punktum er en videreføring av hovedregelen for konvertering mellom kumelk- og geitemelkkvote. Kvote kan konverteres begge veier, med unntak av geitemelkkvoter i de kommunene som ligger utenfor satsingsområdet for geitemelkproduksjon, jf. § 3 siste ledd.

Beregningsregelen for grunnkvote fremgår av bestemmelsens annet ledd, og innebærer en videreføring av gjeldende rett. Landbrukseiendommens grunnkvote utgjør grunnkvote

⁴² Lov 3. juli 1992 nr. 93 om avhending av fast eigeendom.

foregående kvoteår, tillagt kjøpt kvote, multiplisert med forholdstallet for grunnkvote for henholdsvis kumelk og geitemelk.

Etter tredje ledd foreldes ”grunnkvoterettigheten” når det har gått 10 år siden utgangen av det siste kvoteåret det ble registret leveranse på den. Dette er en videreføring av tilsvarende opphørsperiode i gjeldende kvoteforskrift § 7, men uten denne bestemmelsens krav til to års sammenhengende leveranse *før* oppstart av tiårsperioden. Innenfor tiårsperioden kan produsenten således fritt gjenoppta leveransen, selge eller leie ut kvoten eller la den inngå i samdrift. Regelen om 10 års foreldelse av grunnkvote kommer dermed bare til anvendelse i de tilfellene der det ikke er registrert leveranse på kvoten fra *noe* foretak i løpet av perioden. For å kunne registrere leveranse på kvoten vil det altså være tilstrekkelig at et hvilket som helst foretak produserer på den, selv om produksjonen for så vidt skjer på andre landbrukseiendommer enn den kvoten tilligger. For eksempel vil leveranse på utleid kvote ha fristavbrytende virkning i tilfeller der man i en kortere periode ikke har levert melk fra eget bruk. For øvrig vises det til omtalen i kapittel 6.3.

Til § 3. Produksjonsregioner

Første og annet ledd angir produksjonsregionene for henholdsvis kumelk- og geitemelk-kvote. Begrepet ”produksjonsregion” er nytt, men samsvarer innholdsmessig med dagens begrep ”omsetningsregion.” Produksjonsregionene benyttes som geografisk ramme for disposisjoner knyttet til kvoteforholdet. Produksjonsregionene danner således rammen for hvilke grunnkvoter som kan benyttes i beregningen av disponible kvote etter § 4 annet og tredje ledd, hvilke grunnkvoter som kan kjøpes privat etter § 8 første ledd, og hvor langt grunnkvoten kan flyttes i tilfeller der man ønsker å flytte grunnkvoten til en annen landbrukseiendom man eier, jf. § 2 første ledd annet punktum. For øvrig vises det til omtalen i kapittel 4.3.2.

Tredje og fjerde ledd inneholder de særskilte restriksjoner som gjelder for geitemelk-kvoter utenfor satsingsområdet for geitemelkproduksjon til industriell bearbeiding. Dette er en videreføring av tilsvarende regel i någjeldende kvoteforskrift § 14 annet ledd og representerer et unntak fra den vide adgangen til å flytte kvote innenfor produksjonsregionen som ellers gjelder. Disposisjoner som fører til at geitemelkkvote flyttes ut av satsingsområdet er således ikke tillatt innenfor kvoteordningen, heller ikke når dette skjer i form av konvertering fra kumelkkvote til geitemelkkvote. Alle typer flytting av kvote eller produksjon på kvote omfattes av forbudet, herunder flytting som skjer i forbindelse med salg, leie eller inngåelse av samdrift eller andre typer fellesforetak.

Til § 4. Disponibel kvote

Bestemmelsen fastsetter beregningsregler for melkeproduksjonsforetakets disponible kvote. Begrepet ”disponibel kvote” er nytt i forhold til tidligere forskrift, men har i praksis vært benyttet for å beskrive det kvantum melk som et foretak får beregnet og kan levere i et kvoteår uten at det ilegges overproduksjonsavgift. Som i dag, vil det være ulike kvoteår for kumelk- og geitemelk.

Første ledd angir vilkårene for å få beregnet disponibel kvote og hovedregelen for fastsettelse av slik kvote. Alle typer foretak kan få beregnet disponibel kvote, så fremt foretaket "disponerer" grunnkvote. Foretaket må altså ha skaffet seg rådigheten over grunnkvoten, for eksempel ved at personen som eier foretaket også er eier av landbrukseiendommen med kvote, eller ved at en har leid inn kvote fra andre. Hvordan disposisjonsretten over grunnkvoten er overført fra eieren av landbrukseiendommen til foretaket, er et rent privatrettslig forhold. Etter § 9 første ledd må imidlertid alle endringer i kvoteforholdet meldes til SLF, som har fullmakt til å godkjenne endringen med virkning f.o.m. neste kvoteår dersom vilkårene ellers er oppfylt. I praksis vil dette innebære at eieren må melde fra om at retten til produksjon på grunnkvoten er overdratt til et bestemt foretak som ønsker å produsere på den. Et annet vilkår er at produksjonen på kvoten må foregå på én eller flere landbrukseiendommer. Dette innebærer for eksempel at det ikke kan beregnes disponibel kvote for produksjon av melk på industritomt. Når det gjelder innholdet av begrepet "landbrukseiendom", vises det til merknadene til § 2 første ledd ovenfor.

For enkeltstående foretak som bare disponerer én grunnkvote på én landbrukseiendom, vil den disponible kvoten utgjøre grunnkvoten som foretaket disponerer, multiplisert med forholdstallet for disponibel kvote (for henholdsvis ku- og geitemelk). For øvrig vises det til omtalen i kapittel 4.3.4.

Annet, tredje og fjerde ledd angir beregningsreglene for disponibel kvote i tilfeller der melkeproduksjonsforetaket disponerer flere kvoter. Disse beregningsreglene omtales nærmere i kapittel 4.3.5 og 4.3.6. Alle grunnkvoter⁴³ som ligger i samme produksjonsregion summeres før de underlegges forholdstallsberegning, mens grunnkvoter som tilhører forskjellige regioner ikke kan legges sammen. Beregningen av disponibel kvote avkortes ved produksjonstaket, dvs. 400 000 liter kumelk eller 200 000 liter geitemelk. Produksjonstaket avgrensner både hvor stor kvote et foretak kan benytte og hvor stor leveransen fra en landbrukseiendom kan bli. Noen enkeltpersonsforetak har av ulike årsaker opparbeidet seg en høyere historisk kvoterettighet enn dette som følge av bestemmelser i tidligere regelverk. Disse får videreført leveringsretten sin ubeskåret.

Selv om beregningsreglene i § 2 annet ledd indirekte innebærer at det, som i dag, både kan ligge kumelk- og geitemelkkvote til en eiendom, vil disse bli vurdert samlet i forbindelse med beregning av disponibel kvote. Foretak som for eksempel driver kombinasjonsbruk basert på 100 000 liter kumelkkvote og 50 000 liter geitemelkkvote, vil således få beregnet en disponibel kvote på 200 000 liter, og vil dermed kunne leie ytterligere 200 000 liter kumelkkvote, alternativt 100 000 liter geitemelkkvote, før produksjonstaket er nådd. Det vises for øvrig til omtalen i kapittel 4.3.2.

Femte ledd lister opp ulike typer driftsfellesskap som medfører at to eller flere foretak må regnes som ett foretak i relasjon til kvoteforskriften. Vurderingen av om det foreligger et driftsfellesskap korresponderer innholdsmessig med tilsvarende vurdering etter produksjonstilskuddsforskriften § 4. Økonomiske interesser i samme produksjon anses derfor

⁴³ Dvs. inklusive eventuell forholdstallsjustering etter § 2 annet ledd.

alltid å foreligge dersom forholdet er endelig konstatert av landbruksmyndighetene i medhold av produksjonstilskuddsregelverket. For øvrig vises det til omtalen i kapittel 4.3.7.

Til § 5. Samdriftskvote

Bestemmelsen fastsetter vilkår for, og beregning av ”samdriftskvote”. Innholdsmessig innebærer dette at tidligere regelverk for samdrifter videreføres tilnærmet uendret for samdrifter med samlet kvote over 400 000 liter kumelk eller 200 000 liter geitemelk, dvs. dersom summen av de benyttede grunnkvotene overstiger produksjonstaket som fremgår av § 4 fjerde ledd. En samdrift er definert som et ”foretak som disponerer flere grunnkvoter”, jf. første ledd. Dette innebærer at det er samdriftsforetaket som får beregnet kvoten basert på alle grunnkvotene fra landbrukseiendommene som inngår i samdriften, og medfører dermed ikke noen realitetsendring i forhold til tidligere kvoteforskrift.

Begrepet ”samdriftsdeltakeren”, jf. første ledd nr. 3, er ikke i benyttet gjeldende kvoteforskrift. Uttrykket innebærer imidlertid bare en språklig forenkling i forhold til vilkåret i gjeldende forskrift § 9 første ledd nr. 4, og må forstås som ”eieren av en landbrukseiendom der grunnkvoten disponeres av samdriftsforetaket.”

Når det etter annet ledd fremgår at det er summen av ”grunnkvotene” som danner grunnlaget for samdriftskvoten, innebærer dette at hele kvoten på den enkelte landbrukseiendom må inngå. Det er dermed for eksempel ikke adgang til å leie ut deler av grunnkvoten, for så å la den resterende del inngå i samdrift. I gjeldende kvoteforskrift er det et vilkår om at eier av landbrukseiendom som inngår i samdrift verken kan være utleier eller leietaker av kvote. Dette vilkåret er videreført, men i en mer indirekte form: Etersom hele grunnkvoten må inngå i samdriften, vil det ikke være noen kvotemengde igjen som vil kunne være disponibel for utleie. Fordi leid kvote ikke inngår i grunnkvoteberegningen (jf. høringsutkastet § 2), vil det heller ikke være mulig å leie inn kvote fra andre enn samdriftsdeltakerne med det formål å la denne kvotemengden inngå i samdriften.

Til § 6. Lokalforedlingskvote

Med enkelte unntak viderefører bestemmelsen vilkårene og beregningsreglene i forskrift 24. juni 2003 nr. 777 om fritak fra overproduksjonsavgift ved lokal foredling av melk. Begrepet ”fritakskvantum” er i utkastet erstattet med ”lokalforedlingskvote”, uten at det med dette er tilsiktet noen realitetsendring i forhold til gjeldende regelverk. Lokalforedlingskvoten settes alltid til 400 000 liter for hvert enkelt foretak (750 000 liter for samdriftsforetak), uavhengig av om det produseres kumelk eller geitemelk. Dersom foretaket også disponerer grunnkvote, kommer denne imidlertid til fradrag slik at foretakets samlede produksjon innenfor kvote aldri kan overstige taket. For øvrig vises det til omtalen i kapittel 4.3.9.

Til § 7. Leveranse som utløser overproduksjonsavgift

Hvor mye melk hvert enkelt foretak kan produsere i løpet av et kvoteår fastsettes i medhold av §§ 4, 5 og 6. Deretter kommer § 7 til anvendelse for å kunne avgjøre om denne fastsatte produksjonsretten er overskredet. Konsekvensene av slik overskridelse er at det

skal svares overproduksjonsavgift for det overskytende kvantum. Avgiftssatsen fremgår av forskrift 29. juni 1999 nr. 763 om omsetningsavgift på jordbruksvarer. Det vises også til nærmere omtale i kapittel 5.2.

Etter første ledd utmåles overproduksjonsavgift på den delen av foretakets ”leveranse” som overskrider fastsatt kvote. Dette innebærer at det som hovedregel vil være det samme melkevolumet som produsenten mottar oppgjør for (av meieriet), som også danner grunnlag for beregningen av en eventuell overproduksjonsavgift. Det skal således ikke ilegges avgift dersom melken for eksempel benyttes av produsenten selv eller dersom den kasseres før meieriet aksepterer den som egnet i foredlingen av meieriprodukter. Avgiften ilegges ”den ansvarlige” for overproduksjonen. Dette innebærer at det etableres et solidaransvar mellom samarbeidende produsenter.

Annet ledd regulerer utmåling av overproduksjonsavgift når forskjellige foretak produserer på ulike jordbrukseiendommer, men har økonomiske interesser i samme produksjon. Dersom det foreligger slikt driftsfellesskap mellom flere foretak som har fått beregnet hver sin kvote, innebærer dette at leveransene fra foretakene legges sammen. Overproduksjonsavgift ilegges deretter for det kvantum som overtiger den største disponible kvoten foretakene kunne fått beregnet dersom de hadde opptrådt som ett foretak i forkant av SLF's kvoteberegning for det aktuelle kvoteåret.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at det ilegges overproduksjonsavgift på leveranse ut over kvote fra hvert enkelt av de samarbeidende foretakene (eller fra den enkeltes landbrukseiendom) etter første ledd, men eventuell avgift som foretakene er ansvarlig for etter første ledd, kommer til fradrag i avgift beregnet etter annet ledd. I realiteten innebærer dette at annet ledd bare kommer til anvendelse i de tilfeller der leveransen fra hver av partene i driftsfellesskapet isolert sett er innenfor kvote, men der den samlede leveransen overstiger produksjonstaket på 400 000 liter kumelkkvote eller 200 000 liter geitemelkkvote. Ved samarbeid mellom samdrifter, eller mellom samdrifter og andre foretak, vil ”samdriftstaket” på 750 000 liter begrense hvor stor den totale leveransen kan være.

Tredje ledd er en videreføring av likelydende bestemmelse i gjeldende kvoteforskrift § 4 første ledd nr. 4.

Fjerde ledd er en videreføring av gjeldende kvoteforskrift § 4 siste ledd. Bestemmelsen innebærer et unntak fra utkastets tredje ledd som slår fast at det automatisk skal svares overproduksjonsavgift på melk som ikke stammer fra egen besetning. For melk produsert på fellesbeite/-seter i beitesesongen, vil det ikke være rimelig å kreve at dyrene fra de ulike foretakene skal holdes adskilt under melking for å avgjøre hvor mye som skal allokere til hver enkelts disponible kvote. I stedet slås det fast at leveransen skal fordeles i forhold til størrelsen på de respektive kvotene som inngår i beitesamarbeidet. Bestemmelsen har også en funksjon når det gjelder å definere grensene for driftsfellesskap. Samarbeid avgrenset til ”beitesesongen” vil således isolert sett aldri kunne utgjøre noe driftsfellesskap i relasjon til § 4 siste ledd og § 7 annet ledd.

Femte ledd er en videreføring av gjeldende kvoteforskrift § 2 annet ledd om omregningsfaktorer. I forbindelse med lokal foredling vil det av kontrollhensyn være nødvendig å

avgjøre hvor mye melk som er levert innenfor kvote ved hjelp av en omregning fra antall kilo eller liter ferdig melkeprodukt til antall liter levert melk. Det er bare produkter som er ”omsatt” som danner utgangspunkt for slik omregning. I motsetning til hva som er tilfelle ellers i kvoteordningen, vil det dermed ikke kunne regnes overproduksjonsavgift av melkeprodukter som for eksempel er på lager hos, eller kassert av lokalmeieriet. Det vil imidlertid heller ikke kunne gis pristilskudd selv om melken for så vidt er levert fra lokalforedlingsforetaket til meieriet.⁴⁴

Til § 8. Omsetning av kvote

Første ledd regulerer salg av landbrukseiendommens grunnkvote. Nytt er det at selger kan velge å avhende deler av grunnkvoten. Som i dag må imidlertid minst halvparten av den delen av kvoten som selges, overdras til staten til en pris på kvoten på kr 3,50 per liter. Nytt er det også at alle eiere av landbrukseiendom kan kjøpe kvote på det private markedet, ikke bare de som har eiendom med kvote fra før. For øvrig vises det til omtalen i kapittel 7.2.2.

Annet ledd regulerer vilkårene for kjøp av den kvotemengden som staten måtte legge ut for salg i det enkelte år. Som i gjeldende kvoteforskrift § 17 første ledd, må det ligge kvote til kjøperens landbrukseiendom. I tillegg åpnes det opp for at nyetablerere som har kjøpt kvote over en viss størrelse på det private markedet, også skal kunne få kjøpe over den statlige ordningen allerede samme år, dvs. før kjøperen har fått registrert den kjøpte kvoten som grunnkvote på landbrukseiendommen, jf. utkastet § 2. Det er ingen begrensning i hvor mye den enkelte kan melde inn for kjøp. Ved etterspørselsoverskudd vil imidlertid tilgjengelig kvote bli fordelt likt mellom kjøperne, oppad begrenset til innmeldt mengde. For øvrig vises det til omtalen i kapittel 7.2.3.

Tredje ledd inneholder en ren henvisning til bestemmelser i jordbruksavtalen som berører kvoter som jordbruksavtalepartene eventuelt avsetter til særskilte formål. Per i dag gjelder dette økologisk kumelkkvote, kvote til nyetablering og kvote til omlegging fra sauehold i særlig rovdyrutsatte områder. Nærmere bestemmelser om fordelingen av disse kvotene fastsettes av avtalepartene. Selv om bestemmelsene dermed nå er flyttet ut av selve kvoteforskriften, innebærer ikke dette noen materielle endringer i forhold til gjeldende rett. For øvrig vises det til omtalen i kapittel 7.2.3.

Fjerde ledd er en videreføring av gjeldende kvoteforskrift § 18 tredje ledd vedrørende kjøpers kostnader ved statlig kvotesalg.

Til § 9. Administrasjon

Første ledd fastslår at SLF forvalter kvoteordningen for melk og har vedtaksmyndighet etter forskriften, herunder myndighet til å gi utfyllende bestemmelser. I forvaltningsansvaret ligger det også at disposisjoner som berører den enkeltes kvoteforhold må forhåndsgodkjennes av SLF før endringen kan gjøres gjeldende. Alle disposisjoner som

⁴⁴ Jf. forskrift 19. desember 2008 nr.1490 om pristilskudd i landbrukssektoren § 5.

forskriften åpner for vil måtte forhåndsgodkjennes, herunder kjøp, salg leie og dannelse av fellesforetak. Dette gir samtidig SLF mulighet til å kunne oppdatere kvoteregisteret. Godkjente endringer gis ikke virkning før påfølgende kvoteår, dvs. 1. januar for geitemelk og 1. mars for kumelk.

I medhold av første ledd annet punktum kan endringsøknader som mangler samtykke fra berørte tredjeparter, avvises. Det vil være SLF som avgjør for hvilke søknadstyper det er naturlig å kreve slikt samtykke, men departementet legger til grunn at begrepet ”berørte tredjeparter” må tolkes snevert, og at det må kreves at det foreligger en klar og direkte tilknytning til kvoteforholdet. Spørsmålet om hvem som vil være berørte tredjeparter når det gjelder salg av kvote, er særskilt omtalt under kapittel 7.2.1.

I de tilfellene eier av landbrukseiendom med kvote ønsker å leie ut kvoten sin eller inngå i et fellesforetak, vil berørte tredjeparter typisk være medeiere og forpaktere. At man ikke kan disponere en annens sameieandel uten samtykke følger av sameigelova. Når det gjelder forpaktere, vil disse kunne få redusert eller endret sitt produksjonsgrunnlag, og vil derfor anses som berørte tredjeparter i relasjon til bestemmelsen.

Eventuelle panthavere vil på den annen side ikke være berørt da kvoten fremdeles vil tilhøre landbrukseiendommen. Det forhold at produksjonen flyttes, forringer ikke pantets verdi.

Bestemmelsen må for øvrig sees i sammenheng med forvaltningens generelle utredningsplikt, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd. SLF plikter å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak om godkjenning treffes.

Til § 10. Opplysningsplikt og kontroll

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende kvoteforskrift § 24.

Første ledd innebærer at alle foretak som får beregnet produksjonsrett plikter å gi de opplysninger som SLF finner nødvendig i forbindelse med forvaltning av ordningene. I nødvendighetskriteriet ligger det at opplysningsplikten ikke er ubegrenset. Det kan bare kreves opplysninger som er *relevante*, for eksempel opplysninger som er egnet til å vurdere om beregningen av produksjonsretten skjer i henhold til regelverket. SLF kan gjennom sin administrering av kvoteordningen konkretisere opplysningsplikten, herunder fastsette nærmere krav til dokumentasjon.

Med hjemmel i annet ledd kan SLF også kontrollere foretakets bokføring, korrespondanse og oppteget som vedkommer kvoteordningen. Kontrollen kan gjennomføres ved stedlig kontroll på de landbrukseiendommer foretaket disponerer, jf. tredje ledd. Når det gjelder kravet om revisorbekreftelse, er dette tatt med som en ”kan-bestemmelse” i annet ledd annet punktum. Etter departementets vurdering er det ikke behov for et generelt krav om slik bekreftelse. SLF kan likevel kreve dette i den enkelte sak dersom det anses å foreligge et konkret behov.

Til § 11. Klage

Ordningen med en egen klagenemnd for kvoteordningen er videreført uten endringer i forhold til gjeldende kvoteforskrift.

Til § 12. Dispensasjon

Bestemmelsen fastslår at SLF i ”særlige tilfeller” kan dispensere fra bestemmelsene i §§ 5, 6, 8 annet ledd og 9 annet ledd. Dette er en formell innstramming i forhold til gjeldende forskrift, ved at dispensasjonsadgangen bare gjelder fra nærmere angitte bestemmelser. Forslaget til ny kvoteforskrift innebærer imidlertid en omfattende forenkling av regelverket knyttet til kvoteordningen. I den forbindelse, og i samsvar med moderne lovteknikk, har departementet foretatt en konkret vurdering av behovet for dispensasjonshjemler i forskriften. De fleste bestemmelsene er av en slik art at de ikke er egnet til å dispensere fra. Erfaringsmessig vil det likevel kunne oppstå tilfeller hvor behovet for å dispensere vil kunne gjøre seg gjeldende, eksempelvis ved fristoverskridelser. Reelt sett skiller forslaget seg dermed lite fra dagens kvoteregulering, fordi det heller ikke i dag vil være aktuelt å dispensere fra samtlige bestemmelser i gjeldende kvoteforskrift.

Dispensasjonsadgangen er, som i dagens forskrift, ment som en sikkerhetsventil og skal dermed bare anvendes i helt spesielle tilfeller. Dispensasjoner kan blant annet ikke gå ut over formålet med forskriften.

Til § 13. Ikrafttredelse

Departementet tar sikte på at endringene i forskriften skal kunne tre i kraft slik at melkeproduksjonsforetakene skal kunne foreta ønskede disposisjoner i henhold til ny forskrift i forkant av kvoteårene som starter henholdsvis 1. januar og 1. mars 2012. Det vil også måtte gjøres en rekke oppdateringer i bestemmelser i annet regelverk som i dag henviser til gjeldende kvoteforskrift, herunder produksjonstilskuddsforskriften, avløserforskriften og pristilskuddsforskriften.

Til vedlegg 1

De foreslåtte endringene har sin bakgrunn i at Landbruks- og matdepartementet er blitt gjort kjent med at dagens regelverk ikke gir en presis nok omregning av lokalforedlet iskrem. Mengde omsatt iskrem innrapporteres i dag i produktgruppe 8 med en omregningsfaktor på 1,0. Det vil si at én liter omsatt iskrem regnes om til én liter melk. Dette danner grunnlag for beregning av pristilskudd, omsetnings- og forskningsavgift. Fem foretak med lokal foredling av melk har rapportert inn produktet iskrem til SLF for 2008 og/eller 2009.

Den upresise omregningsfaktoren i produktgruppe 8 gir ulike tilskudds- og avgiftsmessige utslag for iskremprodusenten, avhengig av hvilken sone virksomheten ligger i. En ny omregningsfaktor for iskrem som er produsert av egenprodusert melk og fløte foreslås derfor til 2,0, mens omregningsfaktor for iskrem som er produsert av egen melk og innkjøpt fløte foreslås til 0,35. Omregning av omsatt mengde iskrem med disse faktorene vil gi et riktigere bilde av den melkemengden som er gått med til produksjonen. Dette vil

føre til riktigere belastning av produksjonsramme og fritaksvolum, samt riktigere grunnlag for beregning av tilskudd og avgifter.