



DET KONGELIGE LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Landbruksdirektoratet
Postboks 1450 Vika
0116 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/1680-8

1. juni 2021

Fastsettelse av endringer i forskrift om kvoteordningen for melk

Landbruks- og matdepartementet har i dag fastsatt endringer i forskrift 23. desember 2011 nr. 1502 om kvoteordningen for melk (kvoteforskriften).

1. Bakgrunn og høringsutkastet

Kvoteordningen for melk administreres av Landbruksdirektoratet. Direktoratet har arbeidet med å utvikle et nytt digitalt system for melkekvoteordningen, som blant annet skal legge til rette for en forenklet og mer effektiv forvaltning. I den forbindelse har det vært behov for å gjøre enkelte endringer i någjeldende forskrift. Dette gjelder særlig bestemmelser om søknadsprosedyre og frister. Det har også vært behov for å klargjøre ansvarsforholdet mellom eier av grunnkvote og foretak som disponerer kvote.

Bestemmelser om administrasjon av kvoteordningen, herunder søknadsprosedyre og frister for endringer, har hittil fremgått av kvoteforskriften § 9. Av bestemmelsen fremgikk det at det må søkes til Landbruksdirektoratet for å kunne gjøre endringer i kvoteforhold. Som "endringer i kvoteforhold" har vært regnet salg, kjøp, flytting, leie og endringer i foretak for felles melkeproduksjon.

I høringen ble det foreslått at det ikke lenger skal søkes om alle typer endringer i kvoteforhold. For endringer i bortdisponering av kvote (typisk utleie) mente departementet at det ville være tilstrekkelig at det var eier av melkekvote selv som registrerer dette, uten at bortdisponeringen skulle behandles av forvaltningen. Derimot ble det lagt til grunn at det fortsatt måtte søkes om kjøp, salg og flytting av grunnkvote.

Postadresse
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo
postmottak@lmd.dep.no

Kontoradresse
Teatergata 9
www.lmd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 874

Avdeling
Landbrukspolitisk
avdeling

Saksbehandler
Sara Ege Grindaker

Departementet foreslo ulike frister for registrering eller søknad for de ulike endringene i kvoteforhold. Tilsvarende ble det lagt opp til ulike regler om krav til samtykke fra berørte tredjeparter avhengig av hva slags endringer det er tale om.

De ulike formene for endringer i kvoteforhold – henholdsvis salg, kjøp, flytting og bortdisponering av grunnkvote – ble foreslått innarbeidet i fire nye bestemmelser §§ 9a – 9d. Som følge av dette, ble det også sett behov for endrede henvisninger i § 12 første ledd om dispensasjon og § 2 første ledd andre punktum om grunnkvote.

Avslutningsvis foreslo departementet å fjerne gebyret for kjøp av kvote fra staten, jf. kvoteforskriften § 8 fjerde ledd.

2. Høringsinstansenes syn

Forslaget til regelverksendringer ble sendt på høring den 12. januar 2021 til syv organisasjoner og statlige instanser. Det kom inn seks høringsinnspill innen fristen 26. februar 2021, hvorav fire fra ulike organisasjoner, én fra statlig instans og én fra privat innsender.

Alle høringsinstansene som uttaler seg om forslaget om å avvikle gebyret for kjøp av kvote fra staten, gir støtte til dette. Det gis også bred støtte til forenkling og effektivisering av administrasjonen av melkekvoteordningen.

Norges Bondelag og *Jæren produsentforening* uttrykker bekymring for om leietakers interesser blir ivare tatt med de administrative endringene det legges opp til. Særlig stiller de seg kritiske til at eier av kvote kan gjøre endringer i kvoteforhold (f.eks. registrere ny leietaker på kvoten) uten samtykke fra eksisterende leietaker. Det gis uttrykk for at fagsystemet bør forhindre at eier av melkekvote kan foreta endringer som er strid med avtaler mellom de private partene. Av denne grunn mener de også at varigheten av avtaler om kvoteleie fortsatt bør registreres i fagsystemet. *Norges Bondelag* foreslår videre at det ved bortdisponering av kvote legges opp til varsling og krav om samtykke fra eksisterende leietaker. De foreslår at slik bestemmelse kan utformes etter samme mal som forslaget til § 9a andre ledd for salg av kvote, men med andre frister.

Norges Bondelag mener videre at det kan oppstå tvil om hvordan begrepet "berørte tredjeparter" skal forstås, jf. forslaget til § 9a. De foreslår derfor at det i forskriften gis en definisjon av hvem som regnes som berørt tredjepart.

Flere av høringsinstansene er opptatt av at foretak som disponerer kvote god tid i forveien bør få varsling om hvordan eier av grunnkvote vil disponere kvoten det påfølgende kvoteåret. Tilsvarende ytres det ønske om at det i god tid før registreringsfristen sendes melding dersom det *ikke* er registrert endringer, slik at foretak som skal disponere kvote kan ivareta sine interesser og evt. purre på eier av kvote.

Både *Norges Bondelag* og *Tine* ønsker å forhindre spekulasjon i leiemarkedet for kvote, og er derfor i utgangspunktet for at fremleie av kvote ikke skal være tillatt. Det fremheves likevel at det kan være nødvendig å leie ut og leie inn kvote samtidig, f.eks. der foretak er i en oppbyggingsfase, og det forutsettes at forskriften åpner for dette.

Norges Bondelag ønsker oversikt over hvor mye kvote som disponeres av fellesforetak for melkeproduksjon og hvor mye kvote som leies bort. De foreslår at eier av kvote skal kunne opplyse om dette. *Norsk Bonde- og Småbrukarlag* ønsker også opplysninger til bruk i statistikk, og foreslår derfor at kopi av avtale om bortdisponering av kvote skal legges ved registrering av disponering.

Melkekvoter v/ A. Tømmerås fremmer ønske om at melkebørser skal få tilgang til systemet og motta melding vedr. salg og bortdisponering. Det foreslås videre at statens prosentandel ved salg av kvote reduseres fra 40 til 20% grunnet melkemangel og høyt forholdstall.

3. Departementets vurdering

3.1. Gebyr for kjøp av kvote fra staten

Ved kjøp av kvote fra staten, må det etter kvoteforskriften § 8 fjerde ledd betales et gebyr på kr 200. Se nærmere om bakgrunnen for gebyret i høringsnotatet på s. 4. Som det fremgår av høringsnotatet, oppfatter departementet at begrunnelsen for gebyret ikke gjør seg tilstrekkelig gjeldende med dagens innretning. I høringen gis det bred støtte til forslaget om å oppheve gebyret. Landbruks- og matdepartementet går på denne bakgrunn inn for endringer i kvoteforskriften § 8 fjerde ledd, som foreslått i høringsutkastet.

3.2. Overgang fra søknad til registrering av bortdisponering

3.2.1. Utgangspunkter

Som det fremgår over, ønsker enkelte av høringsinstansene at foretak som leier kvote må samtykke til endringer kvoteeier ønsker å foreta. Det etterspørres videre en definisjon av begrepet "berørte tredjeparter".

Tidligere måtte det søkes til Landbruksdirektoratet for *alle* endringer i kvoteforhold man ønsket å gjøre. Forskriften ga også grunnlag for å avvise søknader der det manglet samtykke fra "berørte tredjeparter". Det fulgte imidlertid av ordlyden "kan avvises", jf. tidligere § 9 tredje ledd, at kravet om samtykke ikke var absolutt. At det var opp til forvaltningen å avgjøre hvilke saker som gir grunnlag for avvisning der samtykke ikke fremskaffes, fremgår også av fastsettelsesbrevet fra 2011¹. I fastsettelsesbrevet uttaler departementet videre at "begrepet "berørte tredjeparter" må tolkes snevert, og at det må kreves at det foreligger en klar og direkte tilknytning til kvoteforholdet". Behovet for å innhente samtykke, og hvem det i tilfelle skal innhentes samtykke fra, vil blant annet bero på hvilke endringer i kvoteforhold det er tale

¹ Landbruks- og matdepartementets brev av 23.12.2011 om fastsettelse av ny forskrift om kvoteordningen for melk.

om. Med de vedtatte forskriftsendringene er det nå fastsatt at det vil være tilstrekkelig å kreve samtykke fra panthavere i landbrukseiendommen kvoten tilhører, og kun i forbindelse med salg og flytting av grunnkvote. Ved kjøp og bortdisponering oppstilles det derimot ikke et krav om samtykke. Dette beskrives nærmere nedenfor.

3.2.2. Salg og flytting

En grunnkvote ligger til en landbrukseiendom, og regnes som en del av landbrukseiendommens verdi. Verdien av eiendommen reduseres når hele eller deler av grunnkvoten selges eller flyttes til en annen landbrukseiendom. Regler om sikring av pant medfører at staten plikter å innhente samtykke fra eventuelle panthavere for å kunne godkjenne søknad om salg eller flytting av kvote. I slike tilfeller vil kravet til samtykke normalt være absolutt.

Departementet har foretatt enkelte justeringer i § 9a om salg og § 9c om flytting av grunnkvote i forhold til høringsutkastet. I de vedtatte bestemmelsene fremgår det at kravet om samtykke gjelder for "panthavere i eiendommen grunnkvoten tilligger". Dette innebærer en presisering i forhold til høringsutkastet og tidligere § 9 tredje ledd siste punktum om at samtykke kreves fra "berørte tredjeparter".

Departementet har videre justert det opprinnelige forslaget slik at manglende samtykke ikke lenger fremgår som en avvisningsgrunn, jf. også tidligere § 9 tredje ledd siste punktum. I stedet oppstilles det et uttrykkelig vilkår om at søknad om salg og flytting av grunnkvote bare kan godkjennes når nødvendige samtykker foreligger, jf. § 9a andre ledd første punktum og § 9c andre punktum. Departementet har ikke sett behov for i tillegg å regulere at manglende samtykke kan medføre avvisning. Om en søknad skal avslås eller avvises vil uansett følge av alminnelig forvaltningsrett.

3.2.3. Kjøp og bortdisponering

Departementet har etter en nærmere vurdering besluttet at det ikke vil være nødvendig med krav om samtykke ved kjøp og bortdisponering av kvote. Frem til i dag har det riktig nok vært innhentet samtykke fra tredjeparter ved opphør av leieforhold før registrert sluttår, utmelding eller oppløsning av foretak for felles melkeproduksjon osv. Begrunnelsen har vært at berørte tredjeparter skal være informert om at eier av melkekvote ønsker å disponere kvoten på annen måte enn det som har vært gjeldende. Departementet mener disse forholdene må anses som privatrettslige, og dermed ikke egnet som begrunnelse for å innhente samtykke i forvaltningens regi. Det er videre på det rene at bortdisponering av grunnkvote ikke medfører en reduksjon i verdien av eiendommen kvoten tilligger, slik at heller ikke dette forholdet tilsier at det bør oppstilles et krav om samtykke.

3.2.4. Ulike regler for salg og flytting kontra kjøp og bortdisponering

Det går et skille mellom kravet til samtykke når det gjelder salg og flytting av kvote på den ene siden, og bortdisponering av kvote (typisk utleie) på den andre siden. Forskriftsendringene, som skal tilrettelegge for innføringen av det nye digitale systemet for melkekvoteordningen, innebærer en rendyrking av dette skillet. Som nevnt legges det opp til at eier av melkekvote selv skal registrere hvordan melkekvote skal disponeres. Slike endringer skal

ikke søknadsbehandles av Landbruksdirektoratet, og det vil heller ikke bli innhentet samtykker fra leietakere eller andre. Med dette oppnås en betydelig effektivisering av administrasjonen av kvoteordningen, og innebærer samtidig en opprydding i juridiske uklarheter ved dagens forvaltningssystem.

Landbruks- og matdepartementet understreker at forvaltningen ikke kan ta på seg et ansvar for at private avtaler mellom eier av kvote og foretak som disponerer kvote overholdes. Avtaler om disponering av melkekvote må anses som et privatrettslig anliggende mellom utleier og leietaker. Forutsatt at avtalene er innenfor de rammene som følger av kvotereguleringen og annet regelverk, gjelder prinsippet om avtalefrihet like fullt for melkekvoter som på andre rettsområder. Det fremstår som problematisk å legge opp til et system som innebærer at staten skal ta en rolle som tvisteløser der f.eks. en av partene påstår at den andre ikke handler i henhold til inngått kvoteleieavtale. Som for andre rettsområder, må slike tvister løses mellom partene og deretter i rettssystemet hvis man ikke blir enige. Slike tvister vil typisk knytte seg til avtaletolkning og tolkning av selskapslovgivningen snarere enn rene kvotespørsmål. Her vil landbruksforvaltningen ikke ha noen legitim rolle.

Enkelte av høringsinstansene har vært opptatt av å ivareta leietakers interesser. Praksis viser imidlertid like gjerne at et krav om samtykke fra leietaker kan gå på bekostning av eier av melkekvote (utleier) sine interesser. I flere saker Landbruksdirektoratet har hatt til behandling har eier av melkekvote måttet gå til rettsvesenet for å kunne løse opp leieforhold før tiden, f.eks. grunnet mislighold fra leietakers side, fordi leietaker ikke samtykker til endringen. Slike saker viser for det første at det er problematisk å praktisere et krav om samtykke der dette ikke er tilstrekkelig begrunnet. For det andre viser sakene at krav om samtykke fra leietaker ikke er egnet til å forhindre at det oppstår privatrettslige konflikter om kvoteforhold. Slike konflikter er nettopp *privatrettslige*, og departementet er som nevnt av den oppfatning at forvaltningen verken kan eller bør innta en rolle som tvisteløser.

De vedtatte endringene i kvoteforskriften har bl.a. som formål å bidra til en prinsipiell klargjøring av at forvaltningen skal forholde seg til eier av kvoten når det gjelder endringer i hvordan kvoten skal disponeres, og ikke til foretak som disponerer kvoten (f.eks. leietaker). Dette er i tråd med det grunnleggende utgangspunktet etter kvoteforskriften om at det er eier av landbrukseiendommen som melkekvoten tilligger, som har råderett over kvoten. Departementet presiserer at leietakers interesser uansett til en viss grad er ivaretatt ved informasjonsmulighetene det nye systemet legger opp til. Både eier og foretak som disponerer kvote kan for øvrig til enhver tid logge seg inn i systemet og se hvilke kvoteopplysninger som er registrert. Det legges også opp til et omfattende varslingsystem der det blant annet vil bli sendt SMS-varsel til foretak som disponerer kvote dersom eier av melkekvote gjør endringer som berører foretaket.

3.3. Særlig om brukerskifte

Etter praksis har det vært mulig å endre hvilket foretak som produserer på en disponibel kvote i løpet av kvoteåret, uten at det må søkes om dette. Forutsetningen for at det kan gjøres endringer i foretak som ledd i et brukerskifte, er at den disponible kvoten ellers ligger

fast, det vil si at det ikke gjøres endringer i størrelsen på den disponible kvoten, hvilke grunnkvoter den baserer seg på og hvor den disponible kvoten skal produseres.

Slik § 9d var formulert i høringsutkastet kunne det stilles spørsmål om reglene om registrering og virkningstidspunkt for endringer i disponering av kvote også gjelder ved brukerskifter. Det har imidlertid ikke vært meningen at § 9d skal stenge for generasjonsskifter og andre former for brukerskifter i løpet av kvoteåret. Det har derfor vært behov for å presisere denne adgangen gjennom en tilføyelse til bestemmelsen, jf. § 9d andre ledd andre punktum.

I særregelen ligger det at brukerskifter følger en annen prosedyre enn ved andre endringer i kvoteforhold. I stedet for at eier av grunnkvote registrerer brukerskiftet i Landbruksdirektoratets elektroniske system eller på Landbruksdirektoratets skjema, skjer registreringen på skjema fra meieriet.² Etter innhenting av nødvendige opplysninger, melder meieriet fra om brukerskiftet til Landbruksdirektoratet. Deretter er det direktoratets ansvar å føre nytt foretak inn i databasen og formalisere brukerskiftet ved utsending av vedtak til eier av grunnkvoten, nytt foretak og gammelt foretak, jf. også merknadene til § 9d under pkt. 4.

3.4. Fremleie

Tine og *Norges Bondelag* har kommentarer knyttet til omtalen av fremleie i høringsutkastet. Departementet vil presisere at de forskriftsendringene som er vedtatt i denne omgang i det alt vesentlige gjelder forhold som har vært nødvendige for å kunne tilpasse det nye forvaltningssystemet. Det vil dermed fortsatt være mulig å leie ut kvote samtidig som det leies inn. Det er imidlertid bare egen grunnkvote som kan leies ut/bortdisponeres, og det er ikke anledning til fremleie av innleid kvote. Videre kan det legges til at spørsmålet ikke er regulert i forskriften, men gjelder praktisering og hvilke løsninger som er tilgjengelig i det elektroniske systemet.

3.5. Innhenting av opplysninger til statistikkformål

Norges Bondelag og *Norsk Bonde- og Småbrukarlag* har spilt inn et forslag om å innhente opplysninger om disponering av kvote og privatrettslige avtaler gjennom det digitale systemet for kvoteordningen.

Landbruks- og matdepartementet har forståelse for ønsket om å innhente opplysninger til bruk i statistikk. All den tid slike opplysninger ikke kan anses som nødvendige for å kunne forvalte ordningen, mangler det imidlertid rettslig grunnlag i kvoteforskriften for å kreve disse fremlagt. Å innhente informasjon om privatrettslige avtaler kan videre skape en usikkerhet rundt hva kvoteforvaltningen skal ta stilling til. Slik sammenblanding ønsker man nettopp å gå bort fra med forskriftsendringene og det nye digitale systemet. Innhenting av opplysninger til statistiske formål må dermed eventuelt hjemles på annen måte enn i kvoteforskriften.

² Jf. f.eks. *Tine* Råvares skjema "Melding om brukerskifte/innmelding".

4. Merknader til forskriftsendringene

Til § 2 første ledd annet punktum

Bestemmelsen er en videreføring av tidligere bestemmelse, men det legges til en henvisning til ny § 9a, som regulerer prosedyrer for omsetning av grunnkvote.

Til § 8 fjerde ledd

Endringen innebærer en opphevelse av tidligere gebyr på kr 200 for kjøp av kvote fra staten.

Til § 9. Administrasjon

Første ledd i bestemmelsen videreføres, mens nærmere bestemmelser om prosedyre for søknad eller registrering skilles ut i fire nye bestemmelser §§ 9a–9d.

Til § 9a. Søknad om salg av grunnkvote

Første ledd andre punktum slår fast at gyldig søknad om salg kan leveres enten elektronisk i Landbruksdirektoratets system for melkekvoter eller på skjema fastsatt av Landbruksdirektoratet.

Andre ledd omhandler krav om samtykke til salget. Til forskjell fra tidligere, oppstilles det et uttrykkelig vilkår om at søknad om salg av grunnkvote bare kan godkjennes når det foreligger samtykke fra panthavere. Kravet om samtykke henger sammen med at panthavere i en landbrukseiendom, typisk bank eller Innovasjon Norge, vil bli berørt ved salg av grunnkvote som hører til eiendommen, da salg medfører at verdien av eiendommen reduseres. Se nærmere om dette i punkt 3.2 over.

Ved manglende samtykke kan det ikke fattes gyldig vedtak om salg av grunnkvote. Dersom brudd på vilkåret om samtykke oppdages i etterkant av at det er fattet vedtak om salg, vil vedtaket normalt måtte anses som ugyldig, og kan lede til omgjøring.

Det oppstilles også ulike frister for når samtykke må foreligge, avhengig av om det søkes på papirskjema eller i den elektroniske løsningen.

Tredje ledd om virkningstidspunkt innebærer en videreføring av tidligere § 9 tredje ledd første punktum for salgstilfellene. Tidligere tredje ledd tredje punktum om avvisning er ikke videreført, se omtale i punkt 3.2.2 over.

Til § 9b. Søknad om kjøp av grunnkvote fra staten

I enkelte år vil det være aktuelt for staten å selge grunnkvote som er solgt til staten i medhold av § 8 første ledd. For å kunne få kjøpt slik grunnkvote, må det leveres søknad til Landbruksdirektoratet, enten elektronisk eller på direktoratets skjema.

§ 9c. Søknad om flytting av grunnkvote

For flytting av grunnkvote mellom to landbrukseiendommer er det ingen formkrav til hvordan søknad skal sendes inn, og det oppstilles heller ingen frist for søknad. Dette innebærer en videreføring av tidligere rettstilstand.

Nytt med bestemmelsen er at det presiseres at det kreves samtykke fra panthavere for å kunne godkjenne søknad om flytting av kvote. Dette gjelder tilsvarende som ved salg av kvote, se nærmere om dette over i merknadene til § 9a og i punkt 3.2.2.

§ 9d. Registrering av disponering av grunnkvote

Første ledd første punktum medfører en endring i forhold til tidligere § 9 andre og tredje ledd, ved at det ikke lenger skal søkes om endringer i kvoteforhold som gjelder hvordan kvoten skal disponeres. Det opprettes med dette et skille mellom endringer som krever søknad (salg, kjøp og flytting av grunnkvote) og de som ikke gjør det (disponering av grunnkvote).

Det fremgår av bestemmelsen at eier av kvote selv er ansvarlig for å registrere ønskede endringer i hvordan kvoten skal disponeres det påfølgende kvoteåret.

En definisjon av begrepet "disponering" gis i første ledd andre punktum. Disponering omfatter det som i praksis tidligere er omtalt som utleie av kvote og at kvote inngår i felles foretak for melkeproduksjon. Begrepet omfatter også at eier av grunnkvote selv disponerer egen grunnkvote gjennom sitt produksjonsforetak.

Alminnelig frist og virkningstidspunkt for registrering av endring i disponering fremgår av andre ledd første punktum.

For brukerskifter oppstilles det en særregel i § 9d andre ledd andre punktum. Bestemmelsen er ment å legge til rette for at generasjonsskifter og andre overdragelser av melkeproduksjon kan gjennomføres på en smidig måte i kvotesammenheng ved at prosedyrene ved slikt brukerskifte er noe forenklet, og kan gis virkning fra et tidligere tidspunkt enn det som følger av kvoteforskriften ellers. Bestemmelsen innebærer at nytt foretak kan overta produksjonen på den disponible kvoten uavhengig av de alminnelige fristene for registrering og virkningstidspunkt. Brukerskifter kan skje når som helst i kvoteåret, og får virkning fra det tidspunktet kvoten overdras fra gammelt foretak A til nytt foretak B.

Ved brukerskifte overtar nytt foretak B gammelt foretak As disponible kvote. Det fremgår av den vedtatte bestemmelsen at den disponible kvoten kan overdras til nytt foretak, men "uten at den disponible kvoten ellers endres". Med dette menes at det ikke kan gjøres endringer i størrelsen på den disponible kvoten, hvilke grunnkvoter den disponible kvoten beregnes på grunnlag av og hvor kvoten skal produseres. Hvis brukerskiftet skjer i løpet av kvoteåret og foretak A har levert på den disponible kvoten, må det imidlertid tas hensyn til disse melkeleveransene i beregningen av hvor mye foretak B kan levere på den disponible kvoten uten å måtte svare overproduksjonsavgift. Antall liter produsert av foretak A må altså trekkes fra den disponible kvoten.

Det er en forutsetning for brukerskifte etter andre ledd andre punktum at nytt foretak B ikke allerede disponerer kvote. Hvis foretak B allerede disponerer kvote, vil dette kreve beregning av ny disponibel kvote for foretaket, jf. § 4. Ordlyden i § 9d andre ledd andre punktum åpner ikke for dette. I tilfeller hvor et foretak B som allerede har kvote ønsker å overta kvoten til foretak A, må dette følgelig skje etter de alminnelige prosedyrene for bortdisponering av kvote, evt. etter reglene i § 9a eller § 9c om salg og flytting av grunnkvote.

Registrering av brukerskifte skjer på skjema fra meieriet. Begrepet "fastsatt skjema" i første ledd får dermed et annet innhold i disse tilfellene enn ellers i forskriften.

§ 12 første ledd

Bestemmelsen er en videreføring av tidligere bestemmelse, men med henvisninger til fristene i de nye bestemmelsene §§ 9a, 9b og 9d i stedet for tidligere henvisning til § 9 andre ledd.

Med hilsen

Nils Øyvind Bergset
avdelingsdirektør
(e.f.)

Sara Ege Grindaker
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer