



Statens landbruksforvaltning

Norwegian Agricultural Authority

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Postadresse: Postboks 8140 Dep.
NO-0033 Oslo, Norway
Besøksadresse: Stortingsgt. 28

Telefon: +47 24 13 10 00
Telefaks: +47 24 13 10 05
E-post: postmottak@slf.dep.no
Internett: www.slf.dep.no

Org.nr: NO 981 544 315 MVA
Bankkonto: 7694 05 02280

Vår dato: 01.03.2011
Vår referanse: 201022571-2/450
Deres dato: 18.11.2010
Deres referanse:
Vedlegg: 1
Kopi til:

Høringsinnspill til ny forskrift om kvoteordningen for melk

Statens landbruksforvaltning viser til brev av 18.11.2010 om høring av forslag til ny forskrift om kvoteordningen for melk. Vedlagt følger høringsinnspill fra Statens landbruksforvaltning.

Med hilsen
Statens landbruksforvaltning

Ola Christian Rygh
adm. direktør

Reidar Olsen
direktør



Til: Landbruks- og matdepartementet

Fra: Statens landbruksforvaltning

Dato: 01.03.2011

Vår referanse:

Kopi til:

Innhold

1.	Innledning	2
2.	Oppsummering av hovedtrekk i høringsinnspillet	2
3.	Formålsparagrafen.....	5
4.	Produksjonsregulering.....	5
5.	Leveransekravet	8
6.	Markedsregulering	9
7.	Registrering av levert melk til meieri.....	10
8.	Flytting av kvote	11
9.	Omsetningsordningen	13
10.	Konvertering mellom geite- og kumelkkvote	16
11.	Samdrifter i kvoteordningen	16
12.	Produksjonstilskudd og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid	17
13.	Vurdering av driftsfellesskap	20
14.	Endringer i kvoteforhold.....	22
15.	Kontroll.....	24
16.	Adgang til å gi dispensasjon	24
17.	Regelverket for pristilskudd for melk	25
18.	Kostnader og administrasjon.....	26

Høringsinnspill – forslag til ny forskrift for kvoteordningen for melk

1. Innledning

Statens landbruksforvaltning viser til brev datert 18.11.2010 med forslag til ny forskrift for kvoteordningen for melk. Statens landbruksforvaltning gir i dette notatet sine innspill til forslaget.

Statens landbruksforvaltning vil først og fremst støtte departementet i at det er behov for en gjennomgang av forskrift 7. januar 2003 nr. 14 om kvoteordningen for melk (kvoteforskriften). Slik kvoteordningen fremstår i dag er den både komplisert for melkeprodusentene og krevende å forvalte. Det er derfor viktig at det nå gjennomføres endringer i forskriften.

Forslaget til ny kvoteforskrift fra departementet gir produsentene økt fleksibilitet ved at kvote enklere kan tas i bruk og flyttes, og ved at produsentene i større grad kan bestemme selv hvor melkeproduksjon skal foregå. Statens landbruksforvaltning mener det er viktig og positivt at departementet foreslår å øke fleksibiliteten for næringen samtidig som de overordnede formålene i forskriften ivaretas.

Statens landbruksforvaltning har i sitt innspill vektlagt å kommentere forhold knyttet til forvaltningen av forslag til ny kvoteforskrift. Videre er det gitt innspill relatert til forhold som påvirker helheten i regelverket for kvoteordningen, samt de tilfellene der forslaget til ny kvoteforskrift vil påvirke tilgrensende regelverk.

2. Oppsummering av hovedtrekk i høringsinnspillet

Under følger en kort oppsummering av hovedtrekkene i høringsinnspillet fra Statens landbruksforvaltning.

Formålsparagrafen

Statens landbruksforvaltning er enig med departementet i at formålsparagrafen bør gjøres mer dekkende enn det den er i gjeldende regelverk, og støtter slik sett forslaget om å endre denne. Statens landbruksforvaltning mener imidlertid at det må komme frem av formålsparagrafen at forskriftens primære formål er å tilpasse produksjonen til behovet i markedet. I tillegg bør formålsparagrafen gjøres mer tydelig ved å presisere de sekundære formålene som skal ivaretas i kvoteordningen.

Produksjonsregulering

Statens landbruksforvaltning mener at forslaget om å innføre to forholdstall ikke er en forenkling av regelverket verken for bonde eller forvaltning. Det viktigste er imidlertid at kvoteforskriften har et virkemiddel for å oppnå hovedformålet med ordningen – å regulere produksjonen av melk. Statens landbruksforvaltning mener dette kan gjøres ved å ta i bruk forholdstallet som ligger i kvoteforskriften i dag. Da det fra departementets side blir lagt til grunn at dette ikke kan brukes, mener Statens landbruksforvaltning det opprinnelige forholdstallet bør avskaffes til fordel for nytt forholdstall som kun regulerer produksjonsrett.

Leveransekravet

Statens landbruksforvaltning er enig med departementet i at leveransekravet i kvoteforskriften bør fjernes. Dette vil både gjøre regelverket betydelig mer fleksibelt for bonden, og det vil kunne bidra til et enklere regelverk for forvaltningen.

Markedsregulering

Statens landbruksforvaltning mener det først og fremst bør tas i bruk virkemiddel i kvoteordningen for å unngå at aktivisering av sovende kvote medfører overskudd av melk i markedet. Så langt som mulig bør det unngås å ta i bruk markedsregulerende tiltak i ferdigmarkedet, da noen av reguleringstiltakene innebærer høye kostnader.

Flytting av kvote

Statens landbruksforvaltning mener det er viktig for utviklingen av melkeproduksjonen at melkebonden enkelt kan skaffe seg kvote og produksjonsrett, og at det legges til rette for større fleksibilitet knyttet til hvor melkeproduksjon kan startes opp. For å sikre distriktshensynet i melkeproduksjonen er produksjonsregioner et enkelt og effektivt virkemiddel.

Omsetningsordningen

Statens landbruksforvaltning er enig med departementet i at en fordelingsnøkkel som gir like forutsetninger for kjøp av kvote uavhengig av størrelse på kvote kan være fordelaktig, da det gir mindre enheter økt mulighet til å kjøpe kvote i forhold til dagens regelverk.

Statens landbruksforvaltning mener videre at å åpne for nyetablering i melkeproduksjonen gir mer fleksibilitet i næringen, og regelverket forenkles ved å fjerne særordningen for nyetablering som ligger i dagens kvoteforskrift.

Det stilles i høringsinnspillet spørsmål ved formålet om å åpne for salg av deler av kvote. Dette forslaget kan medføre økt spekulering i omsetning av kvote, og økt ressursbruk på saksbehandling.

Statens landbruksforvaltning mener at kvoteordningen generelt ikke bør brukes til å løse særskilte formål i landbrukspolitikken, som for eksempel rovdyrproblematikk og økologisk landbruk. Dette er formål som kan oppnås gjennom andre og mer målrettede virkemidler, og ikke i en ordning som primært skal regulere hvor mye melk som skal produseres. Slike særordninger fører både til et mer komplisert regelverk og krever uforholdsmessig store ressurser fra forvaltningen sammenlignet med omfanget av ordningene.

Samdrifter

Statens landbruksforvaltning mener at forslaget om å videreføre et eget sett av regler for samdrifter over 200/400 000 liter kompliserer kvotereguleringen og forvaltningen av dette.

Produksjonstilskudd og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid

Statens landbruksforvaltning anser det slik at utviklingen av særregelverket for samdrifter under 200/400 000 liter vil kunne ha store tilskuddsmessige konsekvenser for samdriftsmedlemmene dersom den felles driften ikke avvikles. Det anbefales at man i

forbindelse med fastsetting av ny kvoteforskrift utreder de utfordringer som kan være knyttet til å oppløse de samdriftene i melkeproduksjon som er reelle samarbeidsvirksomheter. Forslaget til ny kvoteforskrift innebærer, slik Statens landbruksforvaltning ser det, økt risiko for formell, men ikke reell, oppløsning av samdrifter. Dette vil medføre at forvaltningen sannsynligvis vil komme til å stå overfor et økt omfang av vanskelige vurderinger av ”felles økonomiske interesser i samme produksjon” (driftsfellesskap).

Statens landbruksforvaltning stiller videre spørsmål ved hvordan Stortingets målsetning om variert bruksstruktur står i samsvar med forslaget om at dagens samdrifter med kvote under 200/400 000 liter mister fordeler som samdrifter med kvote over 200/400 000 liter får beholde.

Vurdering av driftsfellesskap

Statens landbruksforvaltning er enig med departementet i at produksjonstaket også skal begrense hvor stort et foretak kan bli. Det bør imidlertid gjøres visse avklaringer om hvordan driftsfellesskapsvurderingene skal gjøres.

Det påpekes at vurderingen av driftsfellesskap vil måtte bli gjort av kommunen i produksjonstilskuddsammenheng, og at økt omfang av slike saker som følge av forslag til ny kvoteforskrift vil medføre ekstra belastning for kommunene.

Pristilskudd

I tilfeller der ett foretak produserer melk på flere eiendommer i ulike soner for distriktstilskudd melk, anbefaler Statens landbruksforvaltning at bestemmelsene i jordbruksavtalens kapittel 5.1 følges for å stedfeste et foretaks driftssenter i landbruksregisteret. Plasseringen til driftssenteret avgjør da hvilket distriktstilskudd foretaket er berettiget, også i tilfeller der ett foretak produserer melk på flere eiendommer.

Kostnader og administrasjon

Basert på forslaget som nå foreligger vurderer Statens landbruksforvaltning kostnadene knyttet til IT-endringer å ligge på ca 6 mill. kroner inklusiv mva.

Videre mener Statens landbruksforvaltning at det ikke er gitt at forslaget til ny kvoteforskrift vil gjøre administrasjonen av kvoteordningen enklere. Eksempelvis er det foreslått utvidelse av omsetningsordningen til å gjelde også for nye produsenter, og ved å åpne for salg også uten å selge hele kvoten.

Statens landbruksforvaltning vil også påpeke at det er forhold i forslaget til ny kvoteforskrift som kan medføre økte kostnader også knyttet til forvaltning av produksjonstilskuddsregelverket.

Ikrafttredelse

Statens landbruksforvaltning anbefaler at nytt regelverk først trer i kraft fra søknadsomgangene før kvoteårene som begynner i 2013. På denne måten vil forvaltningen kunne gjøre nødvendige endringer i fagsystem, samt gi produsenter tilstrekkelig tid til å fatte avgjørelser om egen drift basert på nytt regelverk. Samtidig vil det bli tid til å gjøre endringer i relaterte regelverk, og varsle produsenter og andre berørte etater om disse.

3. Formålsparagrafen

3.1. Vurdering av forslaget

I forslag til ny kvoteforskrift blir det foreslått å endre formålsparagrafen til også å omfatte ”de målsetninger Stortinget har fastsatt”. Statens landbruksforvaltning er enig i at kvoteordningen har flere formål enn det som er fastsatt i formålsparagrafen i dagens kvoteforskrift. Det er derfor nødvendig å endre formålsparagrafen i ny forskrift.

Det er viktig å bruke formålsparagrafen til å synliggjøre hvilke formål som skal oppnås ved kvoteordningen. Det foreslås derfor at både hovedformål og sideformål ved ordningen fremgår av formålsparagrafen. I høringsnotatet presiserer departementet at det i tillegg til hovedformålet skal vektlegges struktur- og distriktshensyn i forslaget til ny kvoteforskrift. Statens landbruksforvaltning anbefaler at dette fremgår av formålsparagrafen. Dette er viktig for å klargjøre målene for både brukerne og allmennheten på en enkel måte.

Forskriften blir mindre dynamisk med en tydeligere formålsparagraf. Landbrukspolitikken på dette området har imidlertid vært relativt stabil i mange år og dersom det kommer større endringer i landbrukspolitikken, vil det trolig bli nødvendig å revidere mer enn formålsparagrafen i forskriften. Dette tilsier at en tydelig formålsparagraf bør tillegges større vekt enn en dynamisk formålsparagraf.

Statens landbruksforvaltning mener en tydelig formålsparagraf, hvor det klart fremgår hvilke mål som skal oppnås med en ordning, også vil være i tråd med Riksrevisjonens innspill om økt målretting av ordningene i landbrukspolitikken, jf. Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket.

En tydelig formålsparagraf er også viktig da denne vil ha stor innvirkning på vurderinger av om det foreligger driftsfellesskap mellom melkeprodusenter. Formålene med kvoteordningen, og vektingen mellom disse, vil ha stor betydning i slike vurderinger.

3.2. Statens landbruksforvaltning anbefaler

Statens landbruksforvaltning mener formålsparagrafen bør presiseres, både med hensyn til vekting av formålene, og klargjøring av hvilke formål som inngår i kvoteforskriften.

4. Produksjonsregulering

4.1. Regulering ved bruk av forholdstall

4.1.1. Vurdering av forslaget

Slik Statens landbruksforvaltning forstår høringsnotatet, er det en forutsetning at forholdstallet i gjeldende kvoteforskrift ikke lenger kan brukes til å oppnå formålet om å tilpasse melkeproduksjonen etter avsetningsmulighetene i markedet, og at dette er bakgrunnen for å innføre forholdstall for disponibel kvote. På denne måten kan

myndighetene regulere hvor mye melk som kan leveres til meieri uten å endre (grunn)kvoten.

Det går imidlertid ikke frem av høringsnotatet hvorfor det opprinnelige forholdstallet ikke kan brukes til å regulere melkeproduksjonen. Statens landbruksforvaltning går ut fra at dette kommer av at mange melkeprodusenter har betalt for deler av kvoten, og at kvoten har blitt en verdi på landbrukseiendommen den tilligger. På grunn av dette blir det vanskelig å regulere kvoten, da en reduksjon av forholdstallet også vil redusere hvor mye kvote eier av landbrukseiendom kan selge.

Slik Statens landbruksforvaltning ser det er regulering av kvote gjennom forholdstall et enkelt og effektivt virkemiddel for å regulere melkeproduksjonen opp og ned. Det bør derfor være tungtveiende grunner for å gå bort fra dette virkemidlet.

Statens landbruksforvaltning går som nevnt over ut fra at det er reaksjoner fra næringen som gjør det vanskelig å bruke forholdstallet til å regulere kvote. For det første er det relevant å påpeke at regulering av kvote har som formål å unngå overproduksjon i markedet. Overproduksjon vil påføre produsentene kostnader. På denne måten er regulering av kvote et virkemiddel som skal beskytte næringen. For det andre mener Statens landbruksforvaltning at holdningen til bruken av forholdstall henger sammen med om det blir brukt både til å øke og redusere kvote. Dersom forholdstallet blir brukt til å øke kvote, vil det også kunne være mer forståelig at det blir brukt til å redusere kvote.

I høringsnotatet blir det skilt mellom ”varig” og ”kortvarig” produksjonsregulering. Slik Statens landbruksforvaltning ser det kan forholdstallet brukes både ved varige og kortvarige endringer. Uavhengig av om man regulerer kvote eller en annen produksjonsrett, må det gjøres nye beregninger som angir hvor mye produsentene kan levere til meieri. Dette kan videre skje så ofte det er behov for det, uavhengig av om det er kvote eller annen produksjonsrett som blir endret. Statens landbruksforvaltning kan derfor ikke se at dette er et argument for å innføre et nytt forholdstall i kvoteforskriften.

Statens landbruksforvaltning vil understreke at det fremdeles er juridisk mulig å regulere kvote ved bruk av forholdstall. Kjøp av kvote skjer under forutsetning av at denne kvoten skal kunne reguleres gjennom endring i forholdstall. Om forholdstallet skal brukes til å regulere kvote opp og ned avhenger av om myndighetene ønsker at kvote først og fremst skal være et virkemiddel for å regulere melkeproduksjonen, eller om kvotens hovedfunksjon er som verdi tilliggende eiendommen. Slik det fremgår i høringsnotatet er dette valget allerede avgjort, uten videre drøfting av hvilke muligheter myndighetene faktisk har.

Dersom det fra departementets ståsted ikke lenger er aktuelt å bruke det opprinnelige forholdstallet for å regulere kvote opp og ned, er Statens landbruksforvaltning enig i at det er viktig å gjøre endringer slik at kvoteforskriften har nødvendige verktøy for å oppnå hovedformålet med forskriften. En mulig løsning er å regulere produksjon ved å bruke forholdstall for å beregne en disponibel kvote, som vil kunne variere i større eller mindre grad fra grunnkvoten.

Det er likevel nødvendig å påpeke at løsningen departementet foreslår ikke nødvendigvis gjør regelverket enklere for verken produsent eller forvaltning, noe som er viktige grunner til at det er behov for en ny kvoteforskrift.

4.1.2. Andre mulige løsninger

Andre mulige løsninger som tar hensyn til at departementet mener at kjøpt kvote ikke kan reguleres ved forholdstall kan være følgende:

- Holde kjøpt kvote utenfor ved bruk av forholdstall
- Avvikle forholdstall på kvote (grunnkvote), og kun regulere produksjon

Å holde kjøpt kvote utenfor ved negativt forholdstall ble gjort i år 2000. Dette er imidlertid en løsning som vil være komplisert å gjennomføre forvaltningsmessig. At kjøpt kvote blir holdt utenfor medfører også at endring av forholdstall får en mindre effekt enn ved regulering av hele kvoten. Videre utgjør kjøpt kvote en betydelig større andel av den totale kvoten enn i år 2000.

Det andre forslaget nevnt ovenfor vil i realiteten innebære at kvote blir en eiendel for eiere av landbrukseiendom med kvote. Kvote vil deretter ikke lenger være noe myndighetene kan regulere. Å gi fra seg denne muligheten vil medføre at myndighetene går bort fra å regulere kvote, og heretter kun regulerer leveranse av melk gjennom for eksempel forholdstall på disponibel kvote. Dette vil likevel ikke være særlig ulikt den ordningen departementet selv foreslår. I høringsnotatet blir det nettopp lagt til grunn at kvote slik den foreligger i dag først og fremst er en verdi og eiendel for melkebonden, fremfor å være et virkemiddel for å regulere produksjonen. Når dette er en forutsetning, mener Statens landbruksforvaltning at myndighetene like gjerne kan ta steget helt ut, og fjerne muligheten til å regulere grunnkvote i forskriften.

Basert på at departementet mener det er uaktuelt å redusere kvote med forholdstall i dagens kvoteordning, antar Statens landbruksforvaltning at det også vil være uaktuelt å redusere grunnkvote i fremtiden. Forholdstallet på grunnkvote vil dermed bare kunne brukes for å øke kvotene. Da grunnkvoten ikke lenger blir brukt til å regulere produksjonen, blir effekten av å øke forholdstallet for grunnkvote kun å gi bonden mulighet til å selge mer kvote. Ut fra disse vurderingene mener Statens landbruksforvaltning at forholdstallet på grunnkvote ikke vil ha noen nødvendig funksjon relatert til å regulere melkeproduksjonen, og anbefaler derfor at dette blir fjernet i forslag til ny kvoteforskrift. Det verktøyet som i forskriften skal oppfylle formålet med kvoteordningen, blir da forholdstall på disponibel kvote.

4.2. Statens landbruksforvaltning anbefaler

Statens landbruksforvaltning mener det er avgjørende at kvoteforskriften har virkemiddel som gjør det mulig å oppnå hovedformålet med kvoteordningen. En måte å gjøre dette på er å innføre forholdstall på disponibel kvote i ny forskrift. Forholdstall på grunnkvote har etter dette ingen funksjon knyttet til produksjonsregulering, og bør fjernes.

5. Leveransekravet

5.1. Avklaringer

I forslag til ny kvoteforskrift er både normal helårsproduksjon og leveransekravet ved flytting av kvote fjernet. Statens landbruksforvaltning støtter begge disse forslagene, da det vil føre til en betydelig forenkling av regelverket for både bonde og forvaltning. Forslagene vil også gi bonden mer fleksibilitet. Det er imidlertid behov for noen avklaringer.

I gjeldende regelverk stilles det krav til 24 måneder med sammenhengende leveranse før en kvote kan få ti nye leveår. I forslag til nytt regelverk faller dette kravet bort. Dette betyr at dersom en melkeprodusent har én leveranse til meieri i løpet av de ti årene, vil kvoten få ti nye leveår. Kvoten kan også leies ut, og dermed holdes aktiv uten at eier av landbrukseiendom med kvote selv må starte opp produksjon.

Slik Statens landbruksforvaltning ser det, gjør dette tiårsregelen svært lett å omgå. I realiteten vil kvoten kunne holdes levende så lenge produsenten ønsker det. Basert på at det i nytt regelverk er mulig å aktivere kvote både gjennom flytting av kvote, og egen produksjon i et kort tidsrom, vil tiårsregelen ha minimal funksjon. For å gjøre regelverket og forvaltningen enkel, mener Statens landbruksforvaltning derfor at tiårsregelen bør fjernes.

Dersom tiårsregelen blir videreført, oppstår spørsmålet om hva som kreves av leveranse for å holde kvoten aktiv i ti nye år. I dagens regelverk regnes kvote som er leid ut eller er i samdrift som aktiv. Dette gjelder også selv om bare deler av kvoten er utleid. Dette betyr at slike kvoter er aktive uavhengig av hvor mye melk som leveres basert på kvotene. I forslaget til ny forskrift heter det at kvote faller bort etter ti år uten leveranse. Spørsmålet blir da om kvote som er flyttet fra landbrukseiendommen den tilhører, og inngår i disponibel kvote et annet sted, blir regnet som aktiv så lenge hele eller deler av kvoten er flyttet fra landbrukseiendommen den tilhører.

Slik Statens landbruksforvaltning ser det vil en videreføring av dagens praksis, der kvote regnes som aktiv ved utleie og samdrift, være den mest fleksible løsningen for melkebonden. Denne løsningen letter også forvaltningen av kvoteordningen, da det ikke kreves kontroll av leveranse av kvote som er flyttet.

5.2. Statens landbruksforvaltning anbefaler

Statens landbruksforvaltning støtter forslaget fra departementet om å fjerne leveransekravet. Det bør imidlertid vurderes også å fjerne tiårsregelen om opphør av kvote. Dersom denne blir videreført anbefales det at kvote som er flyttet fra landbrukseiendommen den tilhører, og inngår i en disponibel kvote, regnes som aktiv kvote i sammenheng med tiårsregelen.

6. Markedsregulering

6.1. Mulige konsekvenser

I høringsnotatet kapittel 6.3 fremgår det at sovende kvote skal kunne tas i bruk fritt etter forslaget til ny kvoteforskrift. Dette kan føre til at det vil bli tilført mer melk i markedet. Departementet anslår at dette i 2012 maksimalt vil omfatte 42 mill. liter kumelk og 1,3 mill. liter geitemelk.

I henhold til departementets høringsnotat er det grunn til å anta at det å fjerne leveransekravet vil føre til at det blir levert mer melk til meieriene, dvs. at kvoteoppfylingsgraden kommer til å øke. Statens landbruksforvaltning antar at denne økningen vil være størst i perioden etter at ny forskrift trer i kraft. På lenger sikt vil omleggingen kunne gi en høyere og mer stabil kvoteoppfylingsgrad enn i dag.

Samtidig vil en fjerning av leveransekravet kunne gi noen utfordringer. Uforutsette tilførsler av melk i markedet vil kunne ha konsekvenser både for markedsregulator og for ordninger som Statens landbruksforvaltning forvalter, bl.a. markedsreguleringen av melk og prisutjevningsordningen for melk.

I melkesektoren er det gjennom markedsordningen for melk mulig å regulere både tilgangen på melk som råvare, og å regulere bort overskudd av melkeprodukter i det norske ferdigvaremarkedet. Statens landbruksforvaltning vurderer det slik at den beste måten å regulere bort et melkeoverskudd i markedet på, er å tilpasse tilgangen på melk som råvare til markedet, og at kun uforutsett overskudd reguleres bort i ferdigvaremarkedet. Dette begrunnes med at noen av reguleringstiltakene innebærer høye kostnader. Bruk av geitemelk til fôr har for eksempel historisk hatt en kostnad på over 5 kroner per liter.

En ekstra usikkerhet i prognosene vedrørende meierileveransene av melk vil også kunne ha uheldige konsekvenser for prisutjevningsordningen for melk. Dersom dette fører til en uforutsett økt melketilgang, og mer tilskuddberettiget melk i ordningen, vil det i første omgang redusere likviditeten i ordningen. I neste omgang vil dette kunne føre til økte avgifter/reduerte tilskudd i ordningen.

Dersom et eventuelt overskudd av melk reduseres ved å holde tilbake melk som staten kjøper opp i omsetningsordningen, vil dette føre til at omsetningsavgiften må økes. Det er derfor viktig at slike vurderinger blir gjort tidlig, slik at det kan tas hensyn til det i budsjettet for omsetningsavgiften.

Selv om virkemidlene i kvoteordningen blir tatt i bruk for å unngå overskudd av melkeprodukt i markedet, vil det i en overgangsperiode der sovende kvote blir aktivert kunne bli nødvendig å ta i bruk markedsregulerende virkemidler. Dette innebærer at det også bør budsjetteres med en viss økning i bruk av avsetningsmidler i markedsreguleringen, noe som vil føre til at omsetningsavgiften må økes for neste år.

6.2. Statens landbruksforvaltning anbefaler

Statens landbruksforvaltning anbefaler å skaffe en så god oversikt som mulig i løpet av 2011 over mulige konsekvenser ny kvoteforskrift kan ha for ekstra tilførsel av melk i markedet, og at det i henhold til formålet med kvoteordningen forsøkes å regulere bort dette overskuddet ved bruk av de virkemidlene som ligger i kvoteforskriften.

De foreslåtte endringene i kvoteordningen vil kunne øke omsetningsavgiften for melk i 2012, både på grunn av eventuelt statlig oppkjøp av kvote, og på grunn av generell usikkerhet knyttet til eventuell overproduksjon. Disse forhold bør tas hensyn til ved utarbeiding av budsjettet for omsetningsavgiften for 2012, eller ved revidert budsjett for 2. halvår 2012 i den grad statlig oppkjøp blir aktuelt og dette ikke er kjent i desember 2011 når budsjettet vedtas.

7. Registrering av levert melk til meieri

7.1. Dagens praksis

I høringsnotatet blir det i kapittel 4.3.2 forklart hva som menes med ”leveranse” av melk i ny kvoteforskrift. Departementet skriver at det kun skal svares overproduksjonsavgift på melk som blir levert til meieri, og at det dermed ikke skal svares overproduksjonsavgift på melk som blir brukt til fôr til produsentenes egne dyr, eller som kasseres. Statens landbruksforvaltning vil i denne sammenheng peke på at det er behov for ytterligere presisering.

Gjennom kontrollarbeid og møter med meieriene har Statens landbruksforvaltning fått informasjon om at meieriene Q og TINE har ulik praksis knyttet til registrering av melk på kvote. Ulikheten gjelder registrering av melk som kasseres av meieriet. I noen tilfeller blir dette belastet kvoten, og i andre tilfeller blir det holdt utenfor. At de to meieriene har ulik praksis på dette området gjør at det blir forskjellsbehandling i hvordan kvoten fylles opp. I tillegg blir grunnlaget for beregning av overproduksjonsavgift og omsetningsavgift ulikt.

I gjeldende kvoteforskrift er det noe uklart hvilken melkeleveranse som skal belaste kvote. Formålet med kvoteordningen er å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet, jf. § 1 i gjeldende kvoteforskrift. Melk som er kassert blir imidlertid ikke omsatt i markedet. Ut fra dette kan man tolke paragrafen dit hen at melk kassert av meieri ikke skal belaste kvoten. Et annet argument som taler for denne løsningen er at det i forarbeidene ved overgangen fra topriorordningen til kvoteordning ble lagt til grunn at grunnlaget for beregning av omsetningsavgift, overproduksjonsavgift og pristilskudd til melk skal være likt. Basert på dette vil det være naturlig at melk som blir kassert av meieriet ikke belaster kvoten.

I gjeldende kvoteforskrift § 2 andre ledd kan det derimot avledes at all melk levert til meieriselskap skal regnes på kvoten. Et annet argument for denne løsningen er at dette vil gi produsentene insentiv til ikke å levere dårlig melk.

Slik Statens landbruksforvaltning ser det er det imidlertid viktigst at det er lik praksis ved de ulike meieriene. Hvilken melk som skal belaste kvoten må derfor fremgå klart av ny kvoteforskrift.

7.2. Statens landbruksforvaltning anbefaler

Statens landbruksforvaltning anbefaler at ny forskrift gir en klar definisjon av hvilken melk som skal belaste kvoten.

8. Flytting av kvote

8.1. Innledning

Statens landbruksforvaltning er enig med departementet i at kvoteordningen bør være fleksibel vedrørende hvor kvote kan produseres. For å sikre formålet om spredd melkeproduksjon og unngå sentralisering, kan flytting av kvote og produksjon av kvote begrenses enkelt og effektivt av produksjonsregioner. Videre bør kvoteordningen legge til rette for at produsenter kan få tilgang på kvote gjennom omsetningsordningen og midlertidig flytting av kvote. Statens landbruksforvaltning mener også at det er en forenkling av regelverket å i mindre grad regulere hvordan produsentene avtaler midlertidig flytting av kvote seg i mellom.

Vedrørende flytting av kvote ønsker Statens landbruksforvaltning å peke på problemstillinger knyttet til definisjonen av landbrukseiendom i kvoteordningen, og håndtering av kvote ved erverv av landbrukseiendom med kvote.

8.2. Definisjon av landbrukseiendom

I forslag til ny kvoteforskrift åpner departementet for at kvote kan flyttes permanent og midlertidig til landbrukseiendom uten kvote. Dette gir en mer fleksibel ordning for produsenter som ønsker å starte melkeproduksjon. En problemstilling knyttet til dette er hvilke eiendommer som regnes som landbrukseiendommer.

I høringsnotatet side 44 heter det at begrepet ”landbrukseiendom” i kvotesammenheng skal forstås på samme måte som i regelverket for produksjonstilskudd etter jordbruksavtalen. Dette innebærer i realiteten at det åpnes for beregning av grunnkvote og disponibel kvote på utskilt tomt som kun har driftsbygning, jf. brev av 31. januar 2005 fra departementet til Statens landbruksforvaltning.

Slik Statens landbruksforvaltning ser det blir forskjellen på en industritomt og landbrukseiendom noe uklar. I høringsnotatet kapittel 12, s. 46, heter det at det ikke kan beregnes disponibel kvote for produksjon av melk på industritomt, noe som da ikke samsvarer med hvordan landbrukseiendom er definert i tilskuddsammenheng.

8.3. Sammenslåing av kvoter ved erverv av eiendom

I gjeldende kvoteforskrift er erverv av eiendom med kvote regulert i §§ 12 og 13. Her settes en rekke vilkår for behandling av kvote dersom to eller flere landbrukseiendommer med kvote slås sammen ved erverv av eiendom. Dersom innmark og utmark på en ervervet landbrukseiendom deles mellom flere erververe, tilfaller kvoten den som erverver innmarken. Hvis også innmarken deles mellom flere erververe, deles kvoten forholdsmessig etter ervervet areal.

Bakgrunnen for bestemmelsene er blant annet å unngå at erverv av deler av landbrukseiendom åpner for å omsette kvote fritt.

I høringsnotatet nevnes i kapittel 8 at eier av flere landbrukseiendommer kan flytte kvote mellom disse. Ved kjøp av landbrukseiendom med kvote, kan altså kjøper flytte kvote mellom landbrukseiendommene så lenge de ligger i samme produksjonsregion. Statens landbruksforvaltning legger dermed til grunn at dersom eier av landbrukseiendom med kvote erverver ny landbrukseiendom med kvote i samme produksjonsregion, og denne opphører som selvstendig landbrukseiendom, kan kvotene og eiendommene slås sammen. Dersom landbrukseiendommen ikke opphører å eksistere, og det kun er areal som blir ervervet, vil kvoten fremdeles ligge til den opprinnelige landbrukseiendommen.

Verken høringsnotatet eller forslag til ny kvoteforskrift berører de tilfellene der en eiendom med kvote blir delt opp og ervervet av flere, og opphører å eksistere som selvstendig landbrukseiendom. Dette kan tolkes dit hen at slik omsetning av kvote ikke skal reguleres. Dersom myndighetene lar omsetning av kvote i slike saker være et privatrettslig forhold, er dette en forenkling av regelverket både for melkebønder og forvaltning. Det vil da være opp til erverver og de ervervende å avtale hvem som skal ha kvoten, eller om kvoten skal deles opp.

En problemstilling med en slik løsning er, som nevnt over, at den åpner for å kjøpe hele kvoter utenom omsetningsordningen. Man kan for eksempel få en situasjon der en person erverver en veldig liten del av landbrukseiendommen, men kjøper hele kvoten. Samtidig kan er det ikke sikkert at dette blir en særlig omfattende problematikk. Det er i dag få saker som omhandler erverv av landbrukseiendom med kvote, og det er lite sannsynlig at det vil bli et utbredt problem at deler av landbrukseiendommer blir kjøpt kun for å få tilgang på kvote. Dersom dette viser seg å bli et omfattende fenomen, bør det imidlertid vurderes om myndighetene skal regulere også denne omsetningen av kvote.

8.4. Statens landbruksforvaltning anbefaler

I lys av problemstillingen knyttet til utskilte tomter, anbefaler Statens landbruksforvaltning at departementet ytterligere avklarer hvilken definisjon av landbrukseiendom som skal gjelde i kvoteordningen.

Statens landbruksforvaltning legger til grunn at kvoten skal følge landbrukseiendommen ved erverv av landbrukseiendom med kvote. Dersom to landbrukseiendommer med kvote slås sammen, kan også kvotene slås sammen. I de tilfeller der landbrukseiendommen opphører

som selvstendig eiendom, deles opp og erverves av flere, avtaler selger og de ervervende hvordan kvoten skal fordeles.

9. Omsetningsordningen

9.1. Innledning

I forslag til ny kvoteforskrift blir omsetningsordningen i hovedsak foreslått videreført som i dag, men med noen endringer. Statens landbruksforvaltning er enig med departementet i at en omfattende evaluering av omsetningsordningen ikke er nødvendig i denne omgang, da en parts sammensatt gruppe vurderte ordningen i 2007.

Det bør imidlertid påpekes at omsetningsordningen i betydelig grad bidrar til strukturendring i melkeproduksjonen. Særlig er privat omsetning av kvote strukturdrivende.

Videre utgjør kjøp av kvote en betydelig kostnad for melkeprodusenter som ønsker å bli i næringen, selv om ordningen riktignok gir dem mulighet til å utvide produksjonen. De høye produksjonskostnadene som følge av omsetningsordningen var en av hovedgrunnene til at Sveits i 2003 besluttet å avvikle kvoteordningen.

Statens landbruksforvaltning vil videre i kapitlet peke på forhold som bør avklares eller vurderes nærmere knyttet til endringsforslagene vedrørende omsetningsordningen.

9.2. Frist for å selge kvote

I følge forslag til ny forskrift kan kvote selges 10 år etter at leveranse opphørte. For å håndtere denne regelen må Statens landbruksforvaltning vite hva som blir siste frist for å melde inn salg av kvote. Et alternativ er å sette frist 1. oktober i det tiende år etter opphør. Salget vil da få virkning fra påfølgende omsetningsrunde.

Et annet alternativ er å tillate å melde kvoten inn for salg hele siste kvoteår kvoten eksisterer. Kvoten får da i realiteten ett ekstra leveår, og salget får virkning først fra neste omsetningsrunde. Denne løsningen kan imidlertid være fordelaktig da det kan forhindre at all sovende kvote selges i samme omsetningsrunde. Eventuelle selgere av kvote får bedre tid til å avgjøre om de vil selge kvoten, og effekten av at sovende kvote aktiveres kan dermed spres over to år. Dette kan dempe konsekvensene for markedsbalansen som kan følge av å fjerne leveransekravet.

9.3. Salg av deler av kvote

I forslag til ny kvoteforskrift legges det opp til at det skal være mulig å selge også deler av kvoten, i motsetning til dagens ordning der kun hele kvoten kan selges. Statens landbruksforvaltning vil først stille spørsmål ved formålet bak denne endringen. Endringen er en betydelig omlegging av omsetningsordningen, da salg av kvote ikke lenger medfører at melkeprodusenter legger opp. Salg av kvote har bidratt til strukturendring i melkeproduksjonen nettopp ved at hele kvoter selges og omfordeles på færre produsenter. I

forslaget om å tillate salg av deler av kvote åpner departementet derimot for å redusere kvoter gjennom salgsordningen.

Forslaget fra departementet åpner også for at kvote kan selges og kjøpes med den hensikt å oppnå fortjeneste og drive opp pris på kvote. Statens landbruksforvaltning mener at både omsetningsordningen og kvoteleieordningen i stor grad allerede åpner for slik spekulering, og ytterligere frislipp bør derfor kun gjøres dersom det er tungtveiende forhold som taler for dette. Høyere pris på kvote vil føre til høyere kostnader for aktive melkeprodusenter.

Et forhold som taler for å åpne for salg av deler av kvote er at det gir større fleksibilitet i næringen, ved at det kan bli enklere å få tak i kvote. Statens landbruksforvaltning mener imidlertid at dette forholdet allerede er godt ivaretatt i forslaget til nytt regelverk. Videre vil denne utvidelsen av omsetningsordningen kunne føre til større saksmengde, og dermed også økte administrasjonskostnader knyttet til ordningen. Gjennomføring av kjøp og salg av kvote utgjør allerede en betydelig del av arbeidsmengden ved forvaltningen av kvoteordningen.

9.4. Nyetablering i omsetningsordningen

I forslag til ny kvoteforskrift foreslår departementet å åpne for å kjøpe kvote til nyetablering gjennom privat omsetning av kvote. I forslaget fjernes alle minimumsbegrensninger, bortsett fra grensen på 30 000 liter for nyetablerere for å kunne delta i statlig omsetning.

Da det samtidig blir tillatt å selge deler av kvote, betyr dette at eier av landbrukseiendom med kvote kan selge deler av kvote til det nesten ikke er kvote igjen, og deretter både kjøpe kvote og leie bort. Statens landbruksforvaltning mener derfor at det er lite helhetlig å samtidig foreslå en minimumsgrense for å sikre at det er produsenter med et visst ambisjonsnivå som kjøper seg inn i næringen.

Statens landbruksforvaltning er enig i at det er viktig at melkeprodusenter har høyt ambisjonsnivå, men for at dette skal være konsekvent bør det også stilles et lignende krav til produsenter som allerede har kvote. En måte å gjøre dette på er sette en minimumsgrense for grunnkvote og disponibel kvote. Statens landbruksforvaltning mener i så fall at denne grensen bør settes høyere enn 30 000 liter, dersom formålet er å sikre at produsenter har et visst ambisjonsnivå. Eventuelt kan den foreslåtte grensen på 30 000 liter for å kunne delta i statens omsetningsordning fjernes. Statens landbruksforvaltning mener dette vil være mer i tråd med de øvrige endringene vedrørende omsetningsordningen som er foreslått i forslag til ny kvoteforskrift.

9.5. Kvote til særskilte formål

I forslag til ny kvoteforskrift § 8 siste ledd, foreslås det at det kan avsettes kvote til særskilte formål i omsetningsordningen. Omsetningsordningen har tidligere blitt brukt til både å øremerke kvote til økologisk produksjon og til nyetablerere. Statens landbruksforvaltning ser at dette er gode formål i tråd med norsk landbrukspolitikk, men mener imidlertid at kvoteordningen ikke bør brukes til å oppnå disse formålene.

Forslag til ny kvoteforskrift åpner for at også eiere av landbrukseiendom uten kvote kan kjøpe kvote og starte melkeproduksjon, og Statens landbruksforvaltning mener at ordningen dermed er tilstrekkelig åpen for de som ønsker å starte melkeproduksjon. Videre er kvote fremdeles ett knapphetsgode, og omsetningsrundene er i hovedsak preget av høyere etterspørsel enn tilbud av kvote. Det å trekke ut kvote og øremerke den til særskilte formål medfører at andre kjøpere får mindre kvote. Statens landbruksforvaltning mener at omfordelingen av kvote som skjer gjennom omsetningsordningen og tildeling av kjøp bør være lik for alle som ønsker å drive melkeproduksjon.

Ett felles sett av regler for alle gir også et enklere regelverk å forvalte. Særordningen for kjøp eller tildeling har krevd store forvaltningsmessige ressurser, selv om de har omfattet få søkere og lite kvote. Statens landbruksforvaltning mener på bakgrunn av dette at ny kvoteforskrift ikke bør gi mulighet til egne omsetninger av kvote til særskilte formål.

9.6. Vilkår knyttet til øremerket kvote

Som nevnt over har det ved flere anledninger blitt både tildelt og solgt kvote til særskilte formål i kvoteordningen. Da disse kvotene ble tildelt og solgt, ble det også stilt en rekke vilkår til bruk og omsetning av kvotene. For eksempel kan kjøpt økologisk kvote bare selges til staten. Et annet eksempel er kvote kjøpt til nyetablering, som må brukes på landbrukseiendommen den ble tildelt før den eventuelt kan leies ut, inngå i samdrift eller selges. Statens landbruksforvaltning anbefaler at det avklares om disse vilkårene skal videreføres i ny kvoteforskrift som en overgangsordning.

9.7. Statens landbruksforvaltning anbefaler

Statens landbruksforvaltning anbefaler at frist for å melde inn kvote for salg blir innen utløpet av det tiende året kvoten sover.

Videre mener Statens landbruksforvaltning at det ikke bør åpnes for å selge deler av kvote i omsetningsordningen. Dersom det åpnes for salg av deler av kvote uten at det samtidig settes en nedre grense for hvor liten en kvote kan være, mener Statens landbruksforvaltning det blir lite konsekvent å sette en grense på 30 000 liter før nyetablerere kan delta i statlig omsetning. For å få et helhetlig regelverk bør det stilles de samme vilkårene til produsenter som allerede har kvote og til de som ønsker å starte melkeproduksjon.

Statens landbruksforvaltning anbefaler at det ikke tildeles eller selges kvote til særskilte formål i kvoteordningen, og at denne bestemmelsen fjernes i ny kvoteforskrift. For kvote som allerede har blitt tildelt eller solgt til slike særskilte formål etter tidligere og gjeldende kvoteforskrift, bør det vurderes om vilkårene som ble knyttet til kvotene skal videreføres i ny kvoteforskrift som en overgangsordning.

10. Konvertering mellom geite- og kumelkkvote

10.1. Vurdering av forslaget

I forslag til ny kvoteforskrift blir regelen om konvertering mellom geite- og kumelkkvote videreført. Statens landbruksforvaltning kan ikke se at det er tungtveiende grunner til å videreføre ordningen. At det finnes kvote både for geite- og kumelk medfører ikke at det er noen sammenheng mellom produksjonene. Å legge om fra geite- til kumelkproduksjon eller omvendt, er etter hva Statens landbruksforvaltning kjenner til like krevende som å legge om til en hvilken som helst annen produksjon. Dette inntrykket styrkes også av at det er svært få søknader om konvertering.

Ordningen gjelder også for såkalte kombinasjonsbruk, altså melkebruk der det produseres både geite- og kumelk. Her skal konverteringen legges til rette for rasjonalisering av driften, da det blir lagt til grunn at det vil være en fordel for disse produsentene å konsentrere seg om én produksjon. I tillegg har ordningen blitt brukt for å stimulere til geitmelkproduksjon, ved å sette forholdstall ved konvertering fra ku til geit til 1:1 for kombinasjonsbruk.

Et argument for at kombinasjonsbruk skal kunne konvertere, er at disse produsentene må forhandles separat i kvoteberegningen og kjøpsberegningen. Bruk med kun en type kvote er altså enklere å administrere. Slik Statens landbruksforvaltning ser det er det imidlertid så få kombinasjonsbruk igjen, at dette ikke er et tungtveiende argument for å videreføre ordningen.

I vurderingen av om konvertering mellom kvoter skal være tillatt, er det også relevant å legge vekt på at det i forslaget til ny kvoteforskrift åpnes for å kunne starte opp med geite- eller kumelkproduksjon uten å ha kvote fra før (nyetablering). Slik Statens landbruksforvaltning ser det er kvoteordningen etter dette så åpen for nye produsenter, at det ikke er nødvendig med en egen ordning som er særlig gunstig for produsenter som allerede har en type kvote. Dersom en produsent med kumelkkvote ønsker å legge om til geitmelkproduksjon, kan dette gjøres på lik linje med produsenter som ikke har kvote fra før.

10.2. Statens landbruksforvaltning anbefaler

Statens landbruksforvaltning anbefaler at muligheten til å konvertere mellom ku- og geitemelkkvote ikke videreføres i nytt regelverk.

11. Samdrifter i kvoteordningen

11.1. Eier av flere grunnkvoter

Slik Statens landbruksforvaltning forstår høringsforslaget, skal regelverket for samdrifter videreføres dersom samdriftene har kvote over produksjonstakene på 200/400 000 liter. Det er imidlertid behov for en avklaring relatert til reglene for disse samdriftene. I utkast til ny kvoteforskrift § 5 heter det at hele grunnkvoten må inngå i samdriftens disponible kvote. Det presiseres imidlertid ikke om eier av flere landbrukseiendommer med kvote kan ta i bruk

disse utenfor samdriften, eller leie bort disposisjonsrett til grunnkvote. Statens landbruksforvaltning ber om at dette presiseres ved fastsettelse av ny kvoteforskrift.

11.2. Videreføring av eget samdriftsregelverk

Statens landbruksforvaltning mener det er lite helhetlig å videreføre et eget sett av regler for samdrifter over 200/400 000 liter i ny kvoteforskrift.

Dette bygger for det første på at det er uklart hva som er formålet med forskjellsbehandlingen av samdrifter over og under 200/400 000 liter. Det mest nærliggende er å forstå forslaget som et ønske om å bremse strukturutviklingen. Denne forståelsen bygger på at det stilles strengere vilkår i forslag til kvoteforskrift for å få etablere samdrift over 200/400 000 liter. Dersom dette er formålet, mener Statens landbruksforvaltning at formålet kan oppnås på en enklere måte. En løsning er å sette ett felles produksjonstak for alle foretak som driver melkeproduksjon. Dette vil enkelt og effektivt forhindre at melkeprodusenter blir større enn gitt produksjonstak.

For det andre vil en videreføring av regelverket for samdrifter ikke medføre en forenkling av dagens regelverk. Tvert i mot vil dette, sammen med en endring av reglene for fellesforetak under 200/400 000 liter, gjøre regelverket betydelig mer komplisert. Ett felles sett av regler for alle typer foretak gjør regelverket både helhetlig og legger til rette for en lettere forvaltning av forskriften.

11.3. Statens landbruksforvaltning anbefaler

Statens landbruksforvaltning anbefaler å ikke etablere to ulike sett av regler for samdrifter over 200/400 000 liter og foretak under dette produksjonstaket, da forslaget kompliserer kvotereguleringen og forvaltningen av dette.

12. Produksjonstilskudd og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid

12.1. Konsekvenser ved oppløsning av reelle samdrifter

Departementet skriver i fjerde avsnitt i kapittel 10.3 i høringsnotatet at forslaget om å avvikle det særskilte regelverket for samdrifter under 200/400 000 liter vil kunne medføre tilskuddsmessige konsekvenser for de produsentene som ikke ønsker å tilpasse seg det nye regelverket. Statens landbruksforvaltning har ikke forutsetninger for å vurdere hvilke utfordringer som kan være knyttet til å oppløse bl.a. de samdriftene i melkeproduksjon som er reelle samarbeidsvirksomheter med felles investeringer og driftsopplegg. Statens landbruksforvaltning mener at det vil være rimelig at dette blir belyst og vurdert i forbindelse med fastsetting av ny forskrift.

12.2. Eksempel på konsekvenser i tilskuddsregning for samdrifter

I femte kapittel i høringsnotatet skriver departementet at de mener at de mulige konsekvensene (som gjelder tilskudd) samlet sett er forholdsvis moderate, og legger til grunn

at avtalepartene i jordbruksoppjøret også kan gjennomføre endringer av tilskuddsordningene som minimerer slike utslag.

På bakgrunn av dette viser Statens landbruksforvaltning under tilskuddskonsekvensene for en eksisterende samdrift dersom det særskilte regelverket for samdrifter under 200/400 000 liter blir avvirket. I eksempelet er det lagt til grunn samme tilskudd og satser som ved søknadsomgangene i 2010. For avløsertilskuddet er det regnet med refusjonsgrunnlag for 2010.

Samdriften har vel 330 000 liter kumelkkvote på grunnlag av fem landbrukseiendommer med enkeltkvoter fra 54 000 til 95 000 liter. Tre av deltakerne i samdriften har egne foretak med sau og grovfôrproduksjon og søker om tilskudd. I alt har deltakerne 254 voksne sauer ved årsskiftet. I tillegg er det en deltaker som bare søker om tilskudd til grovfôrproduksjon. Samdriften søker bare tilskudd for melkekyr og andre storfe, samt beitetilskudd. Beregnede tilskudd er vist nedenfor, med satser for AK-sonen 5.

Tabell 1: Beregnede tilskudd for samdrift og deltakere i samdrift i følge gjeldende regelverk

	Samdrift	Deltaker A	Deltaker B	Deltaker C	Deltaker D	Sum samdrift og deltakere
Husdyrtilskudd	127 981	114 028	57 637	93 724		393 370
Areal- og kulturlandskapstilskudd		83 870	41 337	91 929	38 703	255 839
Avløser-tilskudd	64 000	53 520	20 516	39 248		177 284
Bunnfradrag	-3 000	-3 000	-3 000	-3 000	-3 000	-15 000
Sum	188 981	248 418	116 490	221 901	35 703	811 493

Dersom samdriften splittes opp og deltakerne leier bort kvoten til den som er innehaver av landbrukseiendommen hvor samdriften er plassert, mens produksjonen i de enkelte deltakernes foretak videreføres i samme omfang som tidligere, vil tilskuddsutbetalingene kunne bli ganske like slik det var før oppløsning av samdriften. I andre tilfeller med oppløsning vil det kunne bli et bortfall av avløsertilskudd, dersom den som skal videreføre samdriftsvirksomheten har hatt eget foretak med dyr.

Dersom samdriften i eksempelet over ikke splittes opp og det må søkes samlet for all produksjon til deltakerne, vil det bli en betydelig reduksjon i tilskudd som vist nedenfor.

Tabell 2: Konsekvens for beregning av tilskudd for samdrift og deltakere i samdrift etter foreslått regelverksendring

	Samlet tilskudd m. gammelt regelverk, deltakere med egne foretak	Samlet tilskudd med nytt regelverk, all produksjon samlet i ett foretak	Endring
Husdyrtilskudd	393 370	250 000	-143 370
Areal- og kulturlandskapstilskudd	255 839	194 029	-61 810
Avløser-tilskudd	177 284	64 000	-113 284
Bunnfradrag	-15 000	-3 000	12 000
Sum	811 493	505 029	-306 464

Tabell 2 viser at dersom foretaket søker samlet, vil det bety en tilskuddsmessig reduksjon på 306 464 kroner.

12.3. Omfang

Tabellen nedenfor viser en oversikt over fordeling av samdrifter med kvote under og over 200/400 000 liter melk. Datagrunnlag er søknader om produksjonstilskudd ved søknadsomgangen i august 2010, og bare søknader som ikke er avvist eller avslått. Samdrifter er de som på søknadsskjemaet har oppgitt å være samdrift i melkeproduksjon.

Kobling mellom samdrift og deltakere er via registrerte roller i foretakene.

Tabellen gir en oversikt over hvordan grovfôrproduksjon fordeler seg på samdrifter og deltakere. Videre viser tabellen hvor mange samdrifter som har deltakere som har oppgitt dyr på egen søknad og hvor mange deltakere dette er totalt.

Tabell 3: Oversikt over samdrifter over og under 200/400 000 liter - 2010

	Samdrift-kvot	Antall samdrifter	Deltakere med søknad (antall)	Samdrifter m. grovfôr-areal (antall)	Grovfôreal samdrifter (daa)	Samdrifter m. deltakere m. grovfôr-areal (antall)	Deltakere m. grovfôr-areal (antall)	Grovfôreal deltakere (daa)	Samdrifter m. deltakere m. dyr (antall)	Antall deltakere m. dyr
Ku	<=400000	1208	1468	577	237900	670	1335	333266	343	586
Ku	>400000	415	916	185	147772	259	785	212899	167	408
Geit	<=200000	17	0	8	1794	9	15	2414	6	8
Geit	>200000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I alt		1640	2384	770	387466	938	2135	548579	516	1002

12.4. Særregelverket for samdrifter med kvote over 400 000 liter

I kapittel 12.2 over eksemplifiseres hvilke tilskuddseffekter forslaget til ny kvoteforskrift vil kunne ha for dagens samdrifter med kvote under 200/400 000 liter. Med bakgrunn i Stortingets uttalte målsetning om variert bruksstruktur i jordbruket, stiller Statens landbruksforvaltning spørsmål ved at dagens samdrifter med kvote under 200/400 000 liter mister tilskuddsfordeler, mens store samdrifter med kvote over 200/400 000 liter får beholde disse fordelene. Det vil imidlertid først og fremst være et politisk spørsmål hvorvidt store og små enheter skal behandles ulikt.

12.5. Forvaltningsmessige utfordringer

12.5.1. Økning i antall driftsfellesskapsvurderinger

De økonomiske konsekvensene for samdrifter i melkeproduksjon med deltakere med egne foretak som søker tilskudd, vil i hovedsak være avhengig av hvilke muligheter disse vil ha for å gå over fra samdrift til kvoteleie. For samdriftsdeltakere med andre dyreslag enn de som er i samdriften, vil utleie av kvote kunne innebære store tilskuddsfordeler.

Slik Statens landbruksforvaltning ser det, vil forslaget til ny kvoteforskrift innebære økt risiko for formell, men ikke reell, oppløsning av samdrifter. Dette vil medføre at forvaltningen sannsynligvis vil komme til å stå overfor et økt omfang av driftsfellesskapsvurderinger.

12.5.2. Hvilke krav skal settes til melkeproduksjon

Dersom kravet til normal helårsproduksjon ikke videreføres i kvoteforskriften, mener Statens landbruksforvaltning at det kan være behov for å innføre mer konkrete krav til melkeleveranse i tilskuddsregelverket.

12.6. Statens landbruksforvaltning anbefaler

Statens landbruksforvaltning anbefaler at de utfordringer som kan være knyttet til å oppløse de samdriftene i melkeproduksjon som er reelle samarbeidsvirksomheter med bl.a. felles investeringer og driftsopplegg blir tilstrekkelig belyst og hensyntatt i forbindelse med fastsetting av ny kvoteforskrift.

Statens landbruksforvaltning anbefaler også at det vurderes om det er behov for å konkretisere vilkårene for tilskudd til melkeproduksjon dersom kravene til melkeleveranse ikke videreføres i kvotereguleringen.

13. Vurdering av driftsfellesskap

Statens landbruksforvaltning er enig med departementet i at produksjonstaket også skal begrense hvor stort et foretak kan bli, i tråd med at kvoteordningen skal legge til rette for en variert bruksstruktur i melkeproduksjonen. Det bør imidlertid gjøres visse avklaringer om hvordan driftsfellesskapsvurderingene skal gjennomføres.

13.1. Kommunen som førsteinstans

Statens landbruksforvaltning som forvalter av kvotereguleringen har få muligheter til å fange opp tilfeller av driftsfellesskap. Det er derfor sannsynlig at disse i all hovedsak vil bli fanget opp i forvaltningen av regelverket for produksjonstilskudd. Ansvaret for å vurdere driftsfellesskap ligger dermed på kommunene som førsteinstans.

Etter hva Statens landbruksforvaltning erfarer er dette utfordrende og tunge vurderinger som krever juridisk, økonomisk og jordbruksfaglig kompetanse. Stadig mer av forvaltningens arbeid går med til å behandle slike saker. Med forslaget til ny kvoteforskrift blir trolig omfanget større, og dette vil kreve betydelig større forvaltningsressurser.

13.2. Vurdering av driftsfellesskap i to ulike regelverk

13.2.1. Innledning

Departementet foreslår at driftsfellesskap etter kvoteforskriften alltid skal anses å foreligge dersom dette er endelig konstatert etter produksjonstilskuddforskriften. Begrunnelsen for dette er at vurderingene etter de to regelverkene må føre til samme resultat. Bestemmelsen reiser problemstillinger som kort kommenteres under.

13.2.2. Ulike formål

Produksjonstilskuddet skal bidra "til et aktivt og bærekraftig jordbruk" mens melkekvoteforskriften skal bidra til å "tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet". Selv om begge målene skal nås innenfor de målsetninger Stortinget har fastsatt vil ulikhetene kunne føre til forskjellige tolkningsresultater når driftsfellesskap skal vurderes i de to regelverkene. Forskjellige formål i de to ordningene kan dermed gjøre det problematisk å legge til grunn vedtak om driftsfellesskap fattet etter produksjonstilskuddregelverket i kvoteforskriften.

13.2.3. Ulike tidsperioder

Etter hva Statens landbruksforvaltning kan se fremgår det ikke av høringsnotatet hvor lenge driftsfellesskapet må ha foregått før det får utslag for beregning av disponibel kvote for foretak.

Et samarbeid vil normalt endre seg over tid. I forhold til produksjonstilskudd i jordbruket kan det ha vært et for nært samarbeid mellom foretakene på (eller omkring) registreringsdato. Skal forslaget dermed forstås slik at et vedtak om driftsfellesskap etter produksjonstilskuddsregelverket, ved en av søknadsomgangene, uavkortet skal legges til grunn i slutten av et kvoteår? Med andre ord, er det slik at foretakene skal regnes som ett så lenge det er konstatert driftsfellesskap i løpet av kvoteåret? I så fall vil varigheten av driftsfellesskap ikke være relevant og problemstillingen knyttet til ulike tidsperioder blir uproblematisk.

Hvis situasjonen er den at kvoteåret som helhet skal være den avgjørende perioden for vurdering av samarbeid i kvoteordningen, vil det derimot oppstå problemer som følge av at vurderingene som skal gjøres etter produksjonstilskuddordningen og kvoteordningen knytter seg til ulike perioder.

13.2.4. Rapportering av driftsfellesskap i forvaltningen av produksjonstilskudd

I forslag til ny kvoteforskrift legges det til grunn at Statens landbruksforvaltning mottar informasjon om hvilke foretak det er blitt fastslått driftsfellesskap mellom etter produksjonstilskuddsregelverket. Per dags dato eksisterer ikke et slikt rapporteringssystem. Det er først i tilfeller hvor fylkesmannen omgjør kommunens vedtak, og fastslår driftsfellesskap, og denne omgjøringen påklages, at Statens landbruksforvaltning får rede på tilfeller av driftsfellesskap.

Per i dag foreligger det heller ingen hjemmel til å pålegge kommunene å rapportere dette til Statens landbruksforvaltning. I regelverket for konsesjon ved erverv av fast eiendom har dette spørsmålet vært tatt opp med Justisdepartementets lovavdeling. Lovavdelingen la da til grunn at et slikt pålegg ville kreve særskilt hjemmel i lov. Som følge av dette ble følgende setning tatt inn i Jordlovas § 3: ”Fylkesmannen kan med verknad for ein bestemt tidsperiode påleggje kommunar å sende inn fortløpande utskrift av alle avgjerder i ein eller fleire sakstypar etter denne lova eller lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv.” En tilsvarende hjemmel eksisterer ikke i forhold til regelverket for produksjonstilskudd.

13.3. Statens landbruksforvaltning anbefaler

Statens landbruksforvaltning er enig med departementet i at produksjonstaket også skal begrense hvor stort et foretak og kan bli. Det anbefales imidlertid at det gjøres flere avklaringer om hvordan driftsfellesskapsvurderingene skal foretas i denne sammenheng.

Det påpekes at vurderingen av driftsfellesskap vil måtte bli gjort av kommunen i produksjonstilskuddssammenheng, og at økt omfang av slike saker som følge av forslag til ny kvoteforskrift vil medføre ekstra belastning for kommunene.

14. Endringer i kvoteforhold

14.1. Hvem kan endre kvoteforhold?

I utkast til ny kvoteforskrift § 9 heter det at alle endringer i kvoteforhold skal forhåndsgodkjennes av Statens landbruksforvaltning og gis virkning fra påfølgende kvoteår. Videre heter det at søknad kan avvises dersom det ikke foreligger samtykke fra berørte tredjeparter. Det står imidlertid ikke noe om hvem som kan gjøre endringer i kvoteforhold. Dette er kun presisert ved salg av kvote, da det bare er eier av landbrukseiendom med kvote som kan melde inn salg av kvote.

I gjeldende regelverk er det bare eier av landbrukseiendom med kvote som kan gjøre slike endringer. Slik Statens landbruksforvaltning forstår høringsforslaget skal dette nå være åpent også for andre, uten at det er nærmere definert hvilke personer dette kan være.

Etter hva Statens landbruksforvaltning erfarer er det enklere å forvalte en ordning der det er klart definert hvem som har rett til å melde fra om endringer i kvoteforhold. Dersom det åpnes for at flere personer kan melde fra om dette, vil det kreve omlegginger av de berørte

IT-systemene, samt kunne føre til behov for utvidet kontroll av hvem som har rett til å endre kvoteforhold i saksbehandlingen. Å åpne for at andre enn eier av landbrukseiendom kan gjøre endringer i kvoteforhold åpner i realiteten også for fremleie av kvote for foretak som er under 200/400 000 liter. Dette er en endring som vil være særlig utfordrende å løse i IT-systemene.

14.2. Krav om forhåndsgodkjenning

14.2.1. Oppstart av melkeproduksjon og endring av foretak

At endringer i kvoteforhold bare kan få virkning fra påfølgende kvoteår er en endring som vil kunne gjøre ordningen enklere å forvalte, og Statens landbruksforvaltning støtter derfor dette forslaget. Det er imidlertid behov for å avklare hvilke forhold som omfattes av begrepet ”endringer i kvoteforhold”.

Slik Statens landbruksforvaltning forstår forslag til ny kvoteforskrift § 4 første ledd, vil det kunne beregnes disponibel kvote til et foretak på en landbrukseiendom med grunnkvote for hvert kvoteår. Dette skjer uavhengig av om kvoten benyttes eller ikke. Dersom den disponible kvoten tas i bruk på egen landbrukseiendom etter opphold, blir dette ikke regnet som en endring i kvoteforhold. Produksjonen kan dermed starte opp i løpet av kvoteåret, og det trengs ingen forhåndsgodkjenning.

Noe mer uklart blir det når foretaket som driver melkeproduksjonen endres. Dette kan være ved at landbrukseiendommen får ny eier eller forpakter som ønsker å starte opp eller fortsette melkeproduksjonen. For at det nye foretaket skal kunne levere melk i henhold til ny kvoteforskrift, må det beregnes disponibel kvote som gir foretaket produksjonsrett. Spørsmålet er om det kan beregnes disponibel kvote for disse foretakene med oppstart i løpet av kvoteåret, eller om dette omfattes av begrepet ”endring i kvoteforhold”.

Ettersom beregning av produksjonsrett nå også skal knyttes til foretak, i tillegg til landbrukseiendommen slik det er i dag, mener Statens landbruksforvaltning at foretaksopplysninger må være korrekte før det kan beregnes disponibel kvote til et foretak. Dersom det er endring i hvilket foretak som står for melkeproduksjonen på en landbrukseiendom, må dette meldes fra til Statens landbruksforvaltning. Dette vil også være viktig for forvaltningen av produksjonstilskuddsregelverket.

14.2.2. Driftsfellesskap

I høringsnotatet heter det at felles eierinteresser eller samarbeid som regnes som driftsfellesskap skal medføre at foretakene skal regnes som ett foretak, og få beregnet disponibel kvote deretter. Det går imidlertid ikke klart frem av høringsnotatet om disse tilfellene faktisk regnes som ”endring i kvoteforhold”, og dermed skal søke om å få en samlet disponibel kvote.

Dersom Statens landbruksforvaltning som førstelinje for kvoteordningen skal vurdere driftsfellesskap for alle samarbeidende foretak som melder fra, vil dette medføre behov for økte ressurser i denne delen av forvaltningen. Basert på dette legger Statens landbruksforvaltning til grunn at driftsfellesskap som fører til beregning av en felles disponibel kvote for foretak bare kan gjøres dersom det blir oppdaget i ettertid. Det legges

altså til grunn at slike forhold ikke krever forhåndsgodkjenning. For ytterligere problemstillinger knyttet til forvaltningen av driftsfellesskap, se kapittel 13 over.

14.3. Statens landbruksforvaltning anbefaler

Slik Statens landbruksforvaltning forstår forslag til ny kvoteforskrift skal det ikke lenger reguleres hvem som kan gjøre endringer i kvoteforhold, unntatt ved salg av kvote. Å åpne for at andre enn eier av landbrukseiendom kan søke om endring av kvoteforhold er gjennomførbart, men vil kunne føre til økte kostnader knyttet til saksbehandling og endringer IT-system.

Statens landbruksforvaltning anbefaler at det presiseres hvilke endringer relatert til melkeproduksjonen som skal regnes som endring i kvoteforhold etter forslag til ny kvoteforskrift § 9.

15. Kontroll

15.1. Beitesamarbeid

I forslag til ny kvoteforskrift foreslår departementet at melk levert i beitesamarbeid skal fordeles etter størrelse på kvotene som inngår i beitesamarbeidet. En viktig fordel med dette vil være at det forhindrer produsenter å levere en uforholdsmessig stor del av kvoten i beitesamarbeid.

Slik Statens landbruksforvaltning ser det kan dette imidlertid komme i strid med regelen om at foretak må levere melk basert på eide eller varig leide dyr. Reglene knyttet til beitesamarbeid vil i ny kvoteforskrift ikke lenger ta hensyn til hvilke dyr som inngår i samarbeidet. Melken kan da bli levert forholdsmessig ut fra kvotene uavhengig av antall dyr de ulike foretakene tar med inn beitesamarbeidet.

15.2. Driftsfellesskap

Som påpekt i kapittel 13 over, mener Statens landbruksforvaltning at forslaget om å endre tilskudsreglene for samdrifter som ligger under 200/400 000 liter gir økonomiske insentiver for å oppløse reelle samdrifter på papiret, og registrere produksjonen som enkeltpersonforetak med flere kvoter selv om driften fortsetter som før. En følge av dette vil være økt omfang av vurderinger av driftsfellesskap for kommunene. Behovet for kontroll relatert til driftsfellesskap vil dermed også øke.

16. Adgang til å gi dispensasjon

I forslag til ny kvoteforskrift er dispensasjonsadgangen til Statens landbruksforvaltning begrenset. Slik Statens landbruksforvaltning ser det kan dette medføre en enklere saksbehandling, da det er færre regler som kan vurderes å gis dispensasjon fra.

Samtidig faller sikkerhetsventilen i deler av saksbehandlingen bort. Etter det Statens landbruksforvaltning erfarer er det vanskelig å forutsi hvilke regler det vil være relevant å gi

dispensasjon fra. Å ta bort sikkerhetsventilen kan dermed føre til utfall som ikke er i tråd med formålene med kvoteordningen. Statens landbruksforvaltning går imidlertid ut fra at departementet likevel ønsker å stramme inn dispensasjonspraksisen, og støtter dette på bakgrunn av at det kan gi en enklere forvaltning av kvoteordningen.

17. Regelverket for pristilskudd for melk

17.1. Vurdering av forslaget

En problemstilling knyttet til tilfeller der ett foretak produserer melk på flere landbrukseiendommer, er hvordan distriktstilskuddet skal beregnes når landbrukseiendommene ligger i ulike soner for distriktstilskudd.

Foretaket gis tilskudd etter den sone foretakets driftssenter er plassert i. Stedfesting av foretakets driftssenter er beskrevet i kapittel 5.1 i jordbruksavtalen:

”Alle foretak skal ha et driftssenter. Foretaket gis tilskudd etter den sone foretakets driftssenter er plassert i. Driftssenteret stedfestes som hovedregel til den eiendommen der driftsbygningen ligger. Det kan registreres flere foretak med tilknytning til samme eiendom.

Dersom plasseringen av foretakets driftssenter i henhold til hovedregelen, ikke samsvarer med lokaliseringen av foretakets hovedproduksjon, legges driftssenteret til driftsbygningen på den eiendommen der den produksjonen med størst andel av foretakets omsetning er plassert. Dersom det fortsatt ikke kan utpekes noe driftssenter for foretaket, skal driftssenteret legges til den landbrukseiendommen som har størst jordbruksareal.”

Det vil bli en forvaltningsmessig utfordring å håndheve bestemmelsene i jordbruksavtalen når det produseres melk på eiendommer som ligger i ulike soner, men som leveres fra samme foretak. Etter bestemmelsen plasseres driftssenteret til foretaket der produksjonen med størst andel av foretakets omsetning ligger.

Det er den lokale landbruksforvaltning som definerer driftssenteret til et foretak, og koordinatfester dette i landbruksregisteret. For å kunne utbetale distriktstilskudd etter riktig sone til foretak som produserer melk fra flere eiendommer som ligger i ulike soner, må kommunen i forbindelse med søknad om produksjonstilskudd (20. august og 20. januar) samtidig:

- Vurdere hvilket produksjonssted for melk utgjør den største andelen av foretakets omsetning
- Hvis det har skjedd en forskyvning i hvilken eiendom som leverer mest melk fra forrige søknadsomgang, som fører til at driftssenteret for foretaket må endres, må kommunen oppdatere dette i landbruksregisteret
- Kommunen melder fra til Statens landbruksforvaltning om endring av driftssenter og eventuell endring i soneinnplassering for foretaket

Statens landbruksforvaltning fatter vedtak om endring av sone for distriktstilskudd melk for foretaket. Etter klagefristens utløp kan meieriet orienteres om endret sone som det skal beregne og utbetale tilskuddet etter.

17.2. Statens landbruksforvaltning anbefaler

Statens landbruksforvaltning anbefaler at bestemmelsene i jordbruksavtalens kapittel 5.1 følges for å stedfeste et foretaks driftssenter i landbruksregisteret, og dermed soneinnplassering, også i tilfeller der ett foretak produserer melk på flere eiendommer. Ny kontroll må tas med i rundskriv til kommunene om søknad om produksjonstilskudd.

18. Kostnader og administrasjon

18.1. Administrering av kvoteordningen og regelverket for produksjonstilskudd

Et av formålene med nytt regelverk er å gjøre kvoteordningen enklere å forvalte. Målet er et regelverk som er tydelig og forvaltbart etter de formålene som ligger i forskriften. Dersom dette også medfører reduserte kostnader knyttet til forvaltning av kvoteordningen, er det svært positivt. Slik Statens landbruksforvaltning vurderer forslaget på nåværende tidspunkt, er det ikke innlysende at administrering av kvoteordningen blir enklere etter ny forskrift.

Ny kvoteforskrift legger opp til større fleksibilitet for melkeprodusentene, noe Statens landbruksforvaltning støtter. Etter hva Statens landbruksforvaltning erfarer kan imidlertid økt fleksibilitet også medføre økt kompleksitet i saksbehandling og IT-systemer.

Som nevnt tidligere mener Statens landbruksforvaltning at forslaget til nytt kvoteregulativ vil medføre et større omfang av saker hvor det må vurderes driftsfelleskap. Derav følger det at økte ressurser må settes inn i disse sakene. Administrasjons- og forvaltningskostnadene for Statens landbruksforvaltning, fylkesmannen og kommunen knyttet til produksjonstilskuddsregelverket vil derfor kunne øke betraktelig som en følge av det nye kvoteregulativet.

18.2. Delegering av kvoteordningen

Selv om departementet i høringsnotatet ikke har vurdert delegering av kvoteordningen, viser Statens landbruksforvaltning til brev sendt til departementet 31.08.2005 om gjennomgang av Avdeling Landbruksproduksjon, der det blir vurdert å regionalisere forvaltningen av kvoteordningen. Statens landbruksforvaltning anbefalte da å vurdere å delegere kvoteordningen til fylkesmennene for å styrke den regionale landbruksforvaltning og å rendyrke rollen som nasjonal fagmyndighet i SLF. Når det nå blir gjort en helhetlig gjennomgang av kvoteordningen for melk, mener Statens landbruksforvaltning at det ville være hensiktsmessig at departementet også vurderte mulig regionalisering av kvoteordningen.

18.3. Konsekvenser og kostnader for IT-systemer

Statens landbruksforvaltning gir her et estimat for konsekvenser og kostnader for relaterte IT-systemer, men understreker at dette er basert på de endringene som kan forespeiles på nåværende tidspunkt. Det er først når ny kvoteforskrift foreligger at prosessen med å lage et detaljert og presist kostnadsoverslag med større sikkerhet i anslagene kan begynne.

Flere fagsystem i Statens landbruksforvaltning vil bli berørt av endringsforslaget. I hovedsak gjelder dette følgende fagsystem:

- Fagsystem for produksjonstilskudd
- Fagsystem for leveranser (inkl. beregning av distriktstilskudd og overproduksjonsavgift)
- Fagsystem for kvoteordningen for melk

Fagsystem for produksjonstilskudd får diverse opplysninger fra kvoteordningen for å kunne kontrollere berettigelsen av søknad om tilskudd til melkekyr. Det må gjøres endringer i disse datauttrekkene som sikrer at kvote knyttes til riktig foretak. Det må også utvikles nye kontroller, samt gjøres endringer i eksisterende kontroller på stormaskin. Disse endringene er av mindre omfang og er stipulert til om lag 100 000 inklusiv mva.

Leveransedatabasen vil få nye oppgaver med etterberegning av overproduksjonsavgift. Fagsystemet må da utvides med nye beregninger og nye rapporter. I tillegg vil denne basen kunne danne grunnlag for diverse datauttrekk som kan gi opplysninger som et hjelpemiddel for å fastslå eierskap og forbindelser mellom foretak/eiendommer som forvaltningen ikke har kjennskap til. Slik tilrettelegging er anslått til ca. 500 000 inklusiv mva.

Fagsystemet for kvoteordningen for melk er naturlig nok mest berørt av de foreslåtte endringene. For dette systemet er det derfor foretatt en funksjonell analyse av forslag til ny kvoteforskrift. De funksjonelle endringene er brutt ned til et detaljeringsnivå som kan gjøre det mulig å operasjonalisere endringsomfanget. Utviklingsomfang er deretter lagt inn i en empirisk modell for prosjektgjennomføring, hvor behov for spesifisering, testing og prosjektledelse/testledelse er de tyngste elementene. Hvert element som inngår i omfangsanalysen er i tillegg multiplisert med en faktor for usikkerhet. Usikkerheten er en konsekvens av det tolkningsrom høringsnotatet åpner for og en kompleksitetsvurdering av elementene som inngår.

Med disse premissene anslås et ressursbehov på ca. 4 100 timer for å ferdigstille endringene i fagsystemet for kvoteordningen. Gitt en konsulentpris på ca. 1000/time, gir dette en utviklingskostnad på 5,2 mill inklusiv mva. Totalt kommer kostnadene ved endring av berørte fagsystem på ca 5,8 mill. kroner. I tillegg kommer interne ressurskostnader på om lag to årsverk.