

# Nedskalering av melkeproduksjonen

Teknisk fagrappport  
fra arbeidsgruppe

16.09.19

# Nedskalering av melkeproduksjonen – teknisk fagrapport fra arbeidsgruppe

16.09.19

---

## Innhold

1. Innledning.....	2
2. Statistikk fra omsetningsrunden 2019.....	3
3. Konsekvenser ved bruk av forholdstall .....	6
3.1. Nedskalere grunnkvote eller disponibel kvote .....	6
3.2. Skattekonsekvenser .....	8
3.3. Forvaltningsmessige konsekvenser .....	9
4. Konsekvenser ved å frita de første 100 000 literne fra forholdstall.....	10
4.1. Forvaltningsmessige konsekvenser .....	13
5. Opprettholde produksjonsregionenes andel av grunnkvoten .....	13
6. Ulike modeller for oppkjøpsordning .....	14
6.1. Oppkjøp ved auksjon .....	15
6.2. Volumavgrenset oppkjøpsordning.....	16
6.3. Tidsavgrenset oppkjøpsordning .....	16
6.4. Statlig volum og pris.....	17
6.4.1. Statlig volum.....	17
6.4.2. Pris på salg til staten og omsetningsavgift.....	18
6.5. Forvaltningsmessige konsekvenser .....	21
6.5.1. Oppkjøp ved auksjon.....	21
6.5.2. Volumavgrenset oppkjøpsordning .....	22
6.5.3. Tidsavgrenset oppkjøpsordning.....	22
6.5.4. Statlig volum og pris .....	23
6.6. Modeller for oppkjøpsordninger – oppsummering .....	24
7. Effekter ved å øke overproduksjonsavgiften .....	24
8. Konsekvenser for prisutjevningsordningen for melk (PU-ordningen).....	26
9. Økonomiske konsekvenser for enkeltbruk .....	26
Vedlegg: Notat fra Skattedirektoratet.....	30

# 1. Innledning

På bakgrunn av protokoll fra jordbruksforhandlingene 16. mai, møttes partene den 16. august for å starte arbeidet med å utarbeide et opplegg for nedskalering av melkeproduksjonen som følge av avvikling av eksportsubsidiene. I møte 26. august 2019 ble partene enige om å sette ned en arbeidsgruppe som fikk i oppgave å gå igjennom noen faglige problemstillinger. Gruppen fikk følgende mandat:

## "Grunnlag

I protokollen fra jordbruksoppgjøret 2019 pkt. 5 heter det at:

*Som følge av WTO-avtalen fra Nairobi 2015 må Norge avvikle eksportsubsidiene innen 2021. Det innebærer at melkeproduksjonen må reduseres. Partene er enige om at det er behov for et best mulig faktagrunnlag for nedskaleringen, og vil gjennomføre en prosess høsten 2019 for å utarbeide et opplegg for hvordan det skal gjennomføres.*

*Partene er enige om at nedskaleringen vil bli gjennomført ved bruk av forholdstallet på disponibel kvote og oppkjøp av melkekvote med finansiering over omsetningsavgiften for melk. Det skal legges vekt på at produksjonsregionenes andel av grunnkvote videreføres om lag på dagens nivå. Et samlet opplegg skal være etablert senest 1. oktober 2019. Gjeldende ordning for kjøp og salg av melkekvote suspenderes når inneværende periode utløper 1. august 2019."*

## Mandat

Arbeidsgruppen skal utrede faglige problemstillinger knyttet til nedskalering av melkeproduksjonen, med utgangspunkt i pkt. 5 i protokollen fra jordbruksoppgjøret 2019.

Arbeidsgruppen skal:

- Gå gjennom statistikk fra Landbruksdirektoratet for omsetningsrunden 2019, herunder fordeling på struktur, geografi og pris.
- Vurdere konsekvensene av å justere forholdstallet på henholdsvis grunnkvote og disponibel kvote.
- Vurdere konsekvensene av å gi fritak for de første 100 000 liter ved bruk av forholdstall som virkemiddel for å ta ned disponibel kvote.
- Beskrive mulige modeller for en oppkjøpsordning, herunder:
  - o kvotemengden som må selges til staten ved salg av grunnkvote, og virkninger av å øke denne fra dagens 20 pst.
  - o hvordan det i en oppkjøpsordning kan sikres at produksjonsregionenes andel av grunnkvote videreføres om lag på dagens nivå.
  - o vurdere mulige priser for salg av kvote til staten, herunder også geografisk differensierte priser.
  - o avgrensning av en oppkjøpsordning i tid og/eller volum nasjonalt og regionalt.
- Vurdere effektene av å øke overproduksjonsavgiften.
- Vurdere konsekvenser av de ulike forslagene for nivået på omsetningsavgiften.
- Beskrive økonomiske konsekvenser av de ulike forslagene på enkeltbruk.
- Vurdere forvaltningsmessige konsekvenser.

Arbeidsgruppen ledes av Landbruks- og matdepartementet og får frist til 16. september."

I tillegg til det som framgår eksplisitt av mandatet, har arbeidsgruppen vurdert enkelte andre relevante forhold. Bortfall av eksportstøtte omfatter også geitemelk, men arbeidsgruppen har bare vurdert kumelk.

## 2. Statistikk fra omsetningsrunden 2019

Da fristen for omsetningsrunden som ble terminert 1. august 2019 hadde gått ut, var det kommet inn 615 søknader om salg av kvote. Landbruksdirektoratet har på bakgrunn av mottatte søknader om salg gjort en opptelling og registrering salgssøknadene for 2019. Det er registrert følgende:

- Fylke og kommune
- Mengden grunnkvote solgt til staten
- Delsalg
- Bortdisponering av grunnkvote hos selgerne

Oversiktene nedenfor er foreløpige tall fra årets omsetningsrunde. Mengde grunnkvote, antall selgere i fylkene, delsalg, bortdisponering kan derfor avvike noe når alle salgssøknadene er behandlet. Endelige tall vil foreligge når direktoratet er ferdige med saksbehandlingen i oktober/november. Tabell 1 viser salg av grunnkvote til staten fordelt på produksjonsregioner.

*Tabell 1: Foreløpige tall for salg av grunnkvote til staten fordelt på produksjonsregioner*

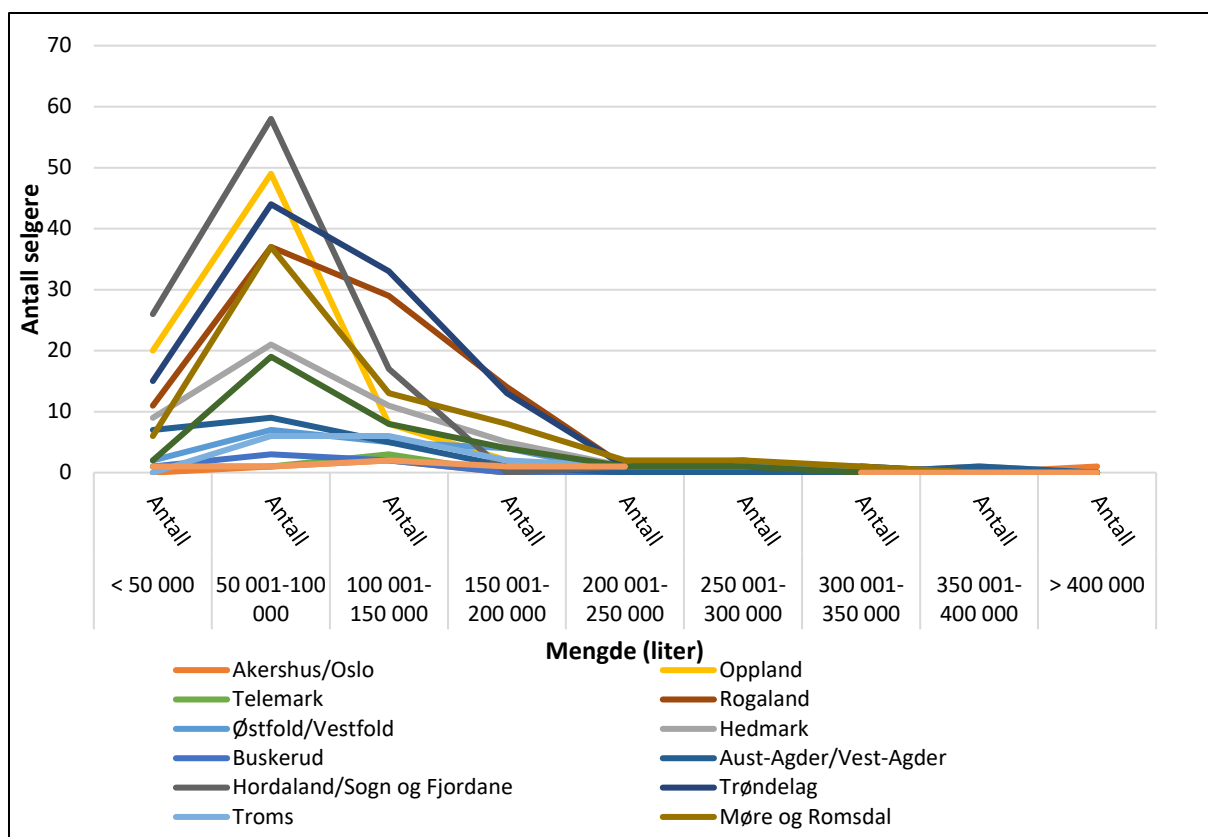
	Grunnkvote 2019, mill. liter	Antall selgere	Mengde solgt til staten (liter)	Andel solgt	Gj.snittlig salg til staten 2015–2019 (liter)
Østfold/Vestfold	54,3	20	422 800	0,8 %	325 100
Akershus/Oslo	30,5	5	200 600	0,7 %	144 400
Hedmark	93,6	48	825 000	0,9 %	408 900
Oppland	181,7	80	1 030 400	0,6 %	663 300
Buskerud	35,7	6	94 300	0,3 %	101 600
Telemark	14,9	5	89 200	0,6 %	83 800
Agder	51,1	23	417 600	0,8 %	173 800
Rogaland	290,3	94	1 748 900	0,6 %	995 600
Hordal./Sogn og Fj.	199,0	102	1 405 200	0,7 %	669 300
Møre og Romsdal	149,1	69	1 265 200	0,8 %	632 500
Trøndelag	353,3	107	1 953 500	0,6 %	1 408 200
Nordland	113,0	35	578 800	0,5 %	466 500
Troms	37,2	15	326 400	0,9 %	198 200
Finnmark	23,0	6	146 100	0,6 %	85 100
<b>Totalt</b>	<b>1 626,6</b>	<b>615</b>	<b>10 504 000</b>	<b>0,6 %</b>	<b>6 356 400</b>

Tabell 2 og figur 1 viser størrelsen på grunnkvoten til kvoteselgerne både totalt og innenfor hver region. I tabell 2 er salgene sortert etter størrelsen på hele selgers grunnkvote. Tabellen viser deretter antall selgere og mengden solgt til staten i hver kvoteregion. Som det framgår av tabellen, er foreløpige tall for salg til staten på 10,5 mill. liter.

Tabell 2. Antall selgere og salgskvantum, fordelt etter størrelse på grunnkvote og produksjonsregioner. 2019.

	< 50 000		50 001-100 000		100 001-150 000		150 001-200 000		200 001-250 000	
	Antall	Mengde	Antall	Mengde	Antall	Mengde	Antall	Mengde	Antall	Mengde
Østfold/Vestfold	2	16 962	7	111 058	5	105 674	4	113 951	0	0
Akershus/Oslo	0	0	1	17 851	2	42 322	0	0	0	0
Hedmark	9	59 076	21	268 441	11	234 870	5	150 881	1	41 694
Oppland	20	151 498	49	626 071	8	134 929	2	67 079	0	0
Buskerud	1	9 347	3	43 720	2	41 219	0	0	0	0
Telemark	1	7 706	1	10 461	3	71 002	0	0	0	0
Agder	7	51 566	9	140 716	5	118 269	1	33 476	0	0
Rogaland	11	84 529	37	561 941	29	656 045	14	361 292	1	20 000
Hordal./Sogn og Fj.	26	195 198	58	792 381	17	368 121	0	0	1	49 460
Møre og Romsdal	6	41 681	37	536 320	13	290 307	8	238 631	2	82 393
Trøndelag	15	108 507	44	646 907	33	712 977	13	388 390	1	45 000
Nordland	2	15 480	19	259 608	8	156 837	4	113 968	1	20 377
Troms	0	0	6	93 722	6	138 135	2	65 766	1	28 810
Finnmark	1	6 980	1	10 000	2	45 227	1	38 725	1	45 136
<b>Totalt</b>	<b>101</b>	<b>748 530</b>	<b>293</b>	<b>4 119 196</b>	<b>144</b>	<b>3 115 934</b>	<b>54</b>	<b>1 572 159</b>	<b>9</b>	<b>332 870</b>

	250 001-300 000		300 001-350 000		350 001-400 000		> 400 000		Totalt	
	Antall	Mengde	Antall	Mengde	Antall	Mengde	Antall	Mengde	Antall	Mengde
Østfold/Vestfold	1	12 000	1	63 203	0	0	0	0	20	422 848
Akershus/Oslo	1	57 511	0	0	0	0	1	82 912	5	200 596
Hedmark	0	0	0	0	1	70 015	0	0	48	824 977
Oppland	1	50 800	0	0	0	0	0	0	80	1 030 377
Buskerud	0	0	0	0	0	0	0	0	6	94 286
Telemark	0	0	0	0	0	0	0	0	5	89 169
Agder	0	0	0	0	1	73 589	0	0	23	417 616
Rogaland	2	65 117	0	0	0	0	0	0	94	1 748 924
Hordal./Sogn og Fj.			0	0	0	0	0	0	102	1 405 160
Møre og Romsdal	2	59 104	1	16 750	0	0	0	0	69	1 265 186
Trøndelag			1	51 732	0	0	0	0	107	1 953 513
Nordland	1	12 500	0	0	0	0	0	0	35	578 770
Troms			0	0	0	0	0	0	15	326 433
Finnmark			0	0	0	0	0	0	6	146 068
<b>Totalt</b>	<b>8</b>	<b>257 032</b>	<b>3</b>	<b>131 685</b>	<b>2</b>	<b>143 604</b>	<b>1</b>	<b>82 912</b>	<b>615</b>	<b>10 503 923</b>



Figur 1. Størrelsen på grunnkvoten til kvoteselgere 2019, fordelt på produksjonsregioner.

Tabell 3 viser hvor mange som har solgt deler av sin grunnkvote i omsetningsrunden 2019. Av 615 kvoteselgere er det 106 (17,2 pst.) som har solgt deler av grunnkvoten, og disse selger 1,5 mill. liter grunnkvote staten. Dette utgjør 14,5 pst. av den totale grunnkvoten som blir solgt totalt til staten i 2019.

Tabell 3: Delsalg av kvote i omsetningsrunden 2019

Produksjonsregioner	Antall delsalg	Andel delsalg	Mengde solgt til staten (liter)	Andel mengde delsalg
Østfold/Vestfold	5	25,0 %	72 250	17,1 %
Hedmark	12	25,0 %	199 523	24,2 %
Oppland	10	12,5 %	69 606	6,8 %
Aust-Agder/Vest-Agder	1	4,3 %	7 200	1,7 %
Rogaland	15	16,0 %	214 398	12,3 %
Hordaland/Sogn og Fjordane	14	13,7 %	154 921	11,0 %
Møre og Romsdal	14	20,3 %	262 105	20,7 %
Trøndelag	23	21,5 %	365 961	18,7 %
Nordland	9	25,7 %	100 368	17,3 %
Troms	1	6,7 %	28 810	8,8 %
Finnmark	2	33,3 %	48 725	33,4 %
<b>Totalt</b>	<b>106</b>	<b>17,2 %</b>	<b>1 523 867</b>	<b>14,5 %</b>

Tabell 4 viser hvor mange av selgerne som i 2019 har bortdisponert grunnkvoten (dvs. enten som utleie eller i et fellesforetak), og andelen av kvoteselgere som har bortdisponert grunnkvoten i omsetningsrunden 2019.

*Tabell 4: Antall grunnkvoter meldt inn for salg som i 2019 bortdisponeres, fordelt på hhv. utleie eller fellesforetak.*

Produksjons-regioner	Antall selgere	Antall hele grunnkvote utleid	Antall selgere i fellesforetak	Sum selgere som har bortdisponert	Andel selgere som har bortdisponert
Østfold/Vestfold	20	10	2	12	60,0 %
Akershus/Oslo	5	1	3	4	80,0 %
Hedmark	48	32	1	33	68,8 %
Oppland	80	62	10	72	90,0 %
Buskerud	6	4	0	4	66,7 %
Telemark	5	2	0	2	40,0 %
Agder	23	15	3	18	78,3 %
Rogaland	94	53	14	67	71,3 %
Hordal./Sogn& Fj.	102	52	11	63	61,8 %
Møre og Romsdal	69	28	8	36	52,2 %
Trøndelag	107	61	12	73	68,2 %
Nordland	35	22	5	27	77,1 %
Troms	15	9	1	10	66,7 %
Finnmark	6	4	0	4	66,7 %
Totalt	615	355	70	425	69,1 %

Tabellen viser at 190 av de 615 selgerne var aktive melkeprodusenter, mens 425 hadde bortdisponert kvoten på salgstidspunktet. De aktive produsentene har en gjennomsnittlig grunnkvote på 106 304 liter, mens gjennomsnittlig grunnkvote for de som bortdisponerer er om lag 95 000 liter. I Oppland og Akershus/Oslo produserer hhv. 90 og 80 prosent av de som selger grunnkvoten ikke melk på egen eiendom, mens omtrent halvparten av selgerne i Møre og Romsdal produserer melk på egen eiendom.

### 3. Konsekvenser ved bruk av forholdstall

#### 3.1. Nedskalere grunnkvote eller disponibel kvote

I forskrift om kvoteordningen for melk § 2 er grunnkvote definert som tildelt og kjøpt kvote etter reglene i forskriften, jordbruksoppjøret eller tidligere forskrifter om kvoteordningen for melk. Grunnkvote tilligger landbrukseiendommen og kan omsettes. Grunnkvote er altså den melkekvote som innehaver av en landbrukseiendom eier. Grunnkvoter som kjøpes, statusføres i regnskapet til innkjøpsverdi, og er ikke avskrivbar. Det kan variere hvorvidt tildelt kvote er spesifisert i balansen.

Foretak som produserer melk kan få beregnet en disponibel kvote som grunnlag for melkeproduksjonen, med utgangspunkt i de grunnkvotene foretaket disponerer. Det kan være egen grunnkvote eller grunnkvoter som tilligger andre landbrukseiendommer som foretaket enten leier eller inngår som en del av et felles foretak.

Da grunnkvotebegrepet ble innført, var intensjonen at justering av forholdstallet for grunnkvote skulle gjøres ved varige markedsendringer – både oppover og nedover – mens endringer i forholdstallet for disponibel kvote var tenkt benyttet ved kortvarige markedsendringer. Se for øvrig LMDs høringsnotat av 17. november 2010 s. 14. Etter kvoteforskriftens ikrafttredelse har forholdstallet for grunnkvote kumulert vært økt til 1,01 i 2012, før det ble satt til 1,00 året etter. Det innebærer at grunnkvotene fra og med 2012 er 1 pst. høyere enn de var før 2012.

Muligheten for å eksportere Jarlsbergost med eksportstøtte bortfaller fra 2021. Denne volumreduksjonen må kunne karakteriseres som en varig endring, og slik sett kunne begrunne en tilhørende reduksjon av grunnkvotene. Selv om det er tillatt å legge en grunnkvote sovende i inntil 10 år før den inndras, inngår nesten all grunnkvote i disponibel kvote. Like stor reduksjon i forholdstallet for hhv. grunnkvote og disponibel kvote vil gi tilnærmet samme effekt på produksjonen.

Bortdisponering av kvoten er et privatrettslig forhold mellom utleier og leietaker. Her finnes det trolig kontrakter med ulikt innhold. Det er kontraktens ordlyd som avgjør om det er utleier eller leietaker som tar risikoen for variasjon i disponibel kvote. Det kan forekomme alt fra avtalt pris på til enhver tid gjeldende disponible kvote, fast pris på utleid grunnkvote, fast beløp uavhengig av volum, inkl. varianter av leveranser av varer og tjenester. Det vil også forekomme formuleringer om at vesentlige endringer i rammevilkår gir grunnlag for reforhandling av avtalen. Bristende forutsetninger kan i gitte situasjoner gi grunnlag for reforhandling, uavhengig av om det er eksplisitt skrevet i avtalen. På det grunnlaget er det vanskelig å si noe presist om forskjell i fordeling av byrden om det er grunnkvoten eller den disponible kvoten som reduseres. En effekt av å redusere grunnkvotene, som følge av en varig endring i markedet, er at forholdstallet for disponibel kvote raskere vil komme tilbake til 1,00.

En ikke uvanlig formulering i kontraktene er at *«leievolumet følger endringer i forholdstallet for melkekvoter»*. Det er da ikke spesifisert om det er forholdstallet for disponibel kvote eller grunnkvote. Noen har gjort et tillegg om at leietaker bare betaler for det volumet man faktisk kan levere. Dersom grunnkvotene reduseres, vil det ikke være noen tvil om at utleier da vil ha mindre kvote å leie ut, men fordelingen av det økonomiske tapet mellom utleier og leietaker vil avhenge av flere omstendigheter.

Arbeidsgruppen mener at hvem som tar belastningen/risikoen for at grunnkvoten eller disponibel kvote reduseres avhenger fullt ut av kontraktens ordlyd. Det kan derfor ikke sies noe om systematisk forskjell på å redusere grunnkvote eller disponibel kvote i dette spørsmålet.

#### Redusert forholdstall og kvotefyllingsgrad

Kvotefyllingsgraden varierer noe mellom år av ulike årsaker, jf. tabell 5. Vanligvis ligger den noe over 90 pst. Kvotefyllingsgraden er lavere enn gjennomsnittet for mindre foretak og for de største, og høyest for midlere bruksstørrelser.



Tabell 5. Kvoter og kvotefylling 2012 til prognose for 2019.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eiendommer	14 423	13 982	13 686	13 488	13 246	13 040	12 840	12 574
Foretak	10 284	9 824	9 464	9 131	8 815	8 581	8 146	7 831
Grunnkvote, mill.l.	1 628	1 625	1 624	1 629	1 632	1 635	1 631	1 626
Forholdstall	7 %	3 %	3 %	3 %	0 %	-2 %	4 %	-2 %
Disp. kvote, mill.l.	1 742	1 674	1 687	1 678	1 632	1 603	1 697	1 594
Snitt disp. kvote, l.	169 386	170 396	178 307	183 741	185 192	186 808	208 323	203 523
Produksjon, mill.l.	1 533	1 517	1 509	1 536	1 523	1 495	1 521	1 490
Kvotefylling	88,0 %	90,6 %	89,4 %	91,6 %	93,3 %	93,3 %	89,6 %	93,5 %

Når produksjonen skal reduseres substansielt ved hjelp av forholdstallet, må det tas hensyn til at kvotefyllingsgraden er noe under 100. Når forholdstallet reduseres må det påregnes at kvotefyllingsgraden øker på kort sikt. Forholdstallet må derfor reduseres noe mer enn en rent matematisk prosentvis reduksjon av kvotene for å få den reduksjonen i faktisk melkeleveranse som er forutsatt.

TINE har gitt prognose for leveranser i 2020 med forholdstall på hhv. 0,93 og 0,89. Mens kvotefyllingsgraden var 93,5 pst. i 2019, anslår TINE at et forholdstall på 0,93 vil gi en kvotefylling i 2020 på 95,9 pst. Et forholdstall på 0,89 vil gi en kvotefyllingsgrad på 97,8 pst. i 2020. TINE understreker at det er usikkerhet knyttet til disse prognosene. Det illustrerer likevel at kvotefyllingsgraden – i alle fall på kort sikt – vil øke gradvis mer med større reduksjon i forholdstallet. Det er ventet at kvotetilpasningen som er nødvendig ut over nivået satt ved årsskiftet i hovedsak vil skje siste halvår 2020, uavhengig av hva forholdstallet blir.

Tabell 6. Prognoserte endringer i meierileveranse ved endring i forholdstall<sup>1)</sup>. Kilde: TINE.

	2019	2020	2020
Grunnkvote, mill. liter	1 626	1 616	1 616
Forholdstall	0,98	0,93	0,89
Disponibel kvote, mill. liter	1 593	1 503	1 438
Prognosert meierileveranse, mill. liter	1 490	1 441	1 407
Kvotefylling <sup>1)</sup>	93,5 %	95,9 %	97,8 %
Endring fra 2019 til 2020, mill. liter		-49	-83

1) Det er betydelig usikkerhet ved kvotefyllingsgraden ved så stor endring i forholdstall.

Det er usikkerhet ved prognosering av kvotefyllingsgraden, særlig ved så store reduksjoner i forholdstall. I tillegg til ordinære produksjonstilpasninger, vil omfanget av produksjon over kvote ha betydning for kvotefyllingsgraden, jf. kapittel 7. Det er grunn til å anta at kvotefyllingsgraden vil normaliseres etter relativt kort tid. Ny reduksjon i kvotefyllingsgraden vil over tid gi lavere produksjon med samme forholdstall.

### 3.2. Skattekonsekvenser

Arbeidsgruppa har stilt Skattedirektoratet spørsmål om skattemessig håndtering av nedskaleringen for de enkelte jordbruksforetak. Svaret fra Skattedirektoratet er vedlagt rapporten. Enkelte punkter fra redegjørelsen er gjengitt her.

### Melkekvotes formuesverdi

Formuesverdien av melkekvoter verdsettes under ett med landbrukseiendommen. Dette gjelder uansett om melkekvoten er ervervet mot vederlag etter 1. januar 1997 eller ikke. Landbrukseiendommens formuesverdi vurderes på nytt ved kjøp eller frasalg av kvote. Endring av formuesverdien er skjønnsmessig, og er ikke nødvendigvis lik omsetningsverdien på melkekvoten. Det er den langsiktige endringen av landbrukseiendommens verdi som følge av kvoteendringen som skal vurderes. Dersom utslaget av å ta hensyn til en kvoteendring anses som ubetydelig ved vurderingen av verdien av landbrukseiendommen sett under ett, kan man velge å la være å justere formuesverdien.

### Realisasjon og reduksjon i kvotene

Ekstraordinært oppkjøp av grunnkvote skal behandles som en realisasjon fra skattyters side. Det skal da foretas en beregning av skattepliktig gevinst, eventuelt et fradragsberettiget tap. Skattyter kan selv velge hvilke melkekvoter som realiseres eller fra hvilken kvote det realiseres dersom melkekvotene er ervervet i flere omganger og med ulik kostpris. Hvis kostprisen for melkekvoten ikke er fordelt på egen post i balansen, vil det ikke være noen inngangsverdi på kvoten. I slike tilfeller vil gevinsten tilsvare vederlaget.

En reduksjon av grunnkvoten anses som en avståelse av deler av melkekvoten, uavhengig av om eieren mottar et vederlag. Dersom nedskaleringen av melkeproduksjonen løses ved at grunnkvotene består, men at forholdstallet reduseres (slik at disponibel kvote blir lavere), vil det ikke bli ansett som en realisasjon. Eventuell fradragsrett vil da være regulert av skatteloven § 6-10 tredje ledd. I vurderingen av fradragsretten, vil ett av vurderingstemaene være om reduksjonen er varig eller om den vil være forbigående. Ordlyden "åpenbart verdifall" må anses å gjelde verdien av melkekvoten som sådan. Det er en rekke forhold som inngår i vurderingen av kvotens verdi.

Det følger av skatteloven § 6-10 tredje ledd at fradrag for avskrivning av annet immaterielt driftsmiddel enn forretningsverdi bare gis hvis verdifallet er åpenbart. Dersom nedskaleringen av melkeproduksjonen løses ved at grunnkvotene består, men forholdstallet reduseres, kan det være aktuelt å vurdere fradrag for åpenbart verdifall. Ved vurderingen av om en reduksjon i grunnkvotene vil gi grunnlag for avskrivninger som følge av et åpenbart verdifall, bør en se hen til utsiktene for fremtidig inntjening. Den skattepliktige vil ikke få fradrag for eventuelle deler av kvoten med inngangsverdi på 0 kroner.

Arbeidsgruppa viser for øvrig til notat fra Skattedirektoratet av 10. september i vedlegg.

## **3.3. Forvaltningsmessige konsekvenser**

### Fagsystem

Forholdstall på grunnkvote kan justeres en gang per kvoteår (ved kvoteberegning), mens forholdstall på disponibel kvote kan justeres flere ganger per kvoteår. Begge forholdstallene er globale, dvs. de omfatter alle eiere og produsenter. Forholdstall for disponibel kvote har så langt ikke blitt brukt til å skru produksjonen ned i løpet av et kvoteår. Hvis forholdstallet

justeres ned i løpet av kvoteåret vil det være svært krevende for beregning av overproduksjonsavgift, fordi forholdstallet i praksis vil få tilbakevirkende kraft for hele kvoteleveransen i året. Allerede avregnet melk kan da bli overproduksjonsmelk. Dette vil være ressurskrevende for meieriene som iligger overproduksjonsavgift og for direktoratet som er kontrollmyndighet og har regnskap for dette.

Det er ikke mulig å operere med ulike forholdstall i produksjonsregionene. En innføring av dette vil medføre betydelige endringer i systemet og Landbruksdirektoratet vurderer dette som en svært krevende og kostbar endring.

#### Forvaltning

Endringer i globale forholdstall i løpet av året vil medføre utsending av nye kvotebrev. Dette vil kreve ekstra ressurser av moderat omfang, og medføre en ekstra kostnad (papirbrev/porto). Innføring av ulike forholdstall i regionene vil kreve store ressurser ved endring av programvaren. I tillegg må kvotebrev endres, hvilket også krever programendringer. Ressursbehov til kravspesifikasjon og testing vil være svært store.

## 4. Konsekvenser ved å frita de første 100 000 literne fra forholdstall

Arbeidsgruppa er bedt om å vurdere konsekvensene av å gi fritak for de første 100 000 liter ved bruk av forholdstall som virkemiddel for å ta ned disponibel kvote. Det må i tilfelle gjøres ved å sette forholdstall 1,00 på de første 100.000 literne og et klart lavere tall på kvantum over den grensa. Tabell 7 viser hvor mye av total disponibel kvote i 2019 som i tilfelle kan – og ikke kan - omfattes av en reduksjon i forholdstallet. I tabellen er det forutsatt samme kvoteoppfyllingsgrad i alle alternativer.

*Tabell 7. Forholdstall for å nedskalere produksjonen med hhv. 100 og 50 mill. liter når forholdstall ikke kan brukes på de første 100.000 liter per foretak. Fast kvoteoppfyllingsgrad.*

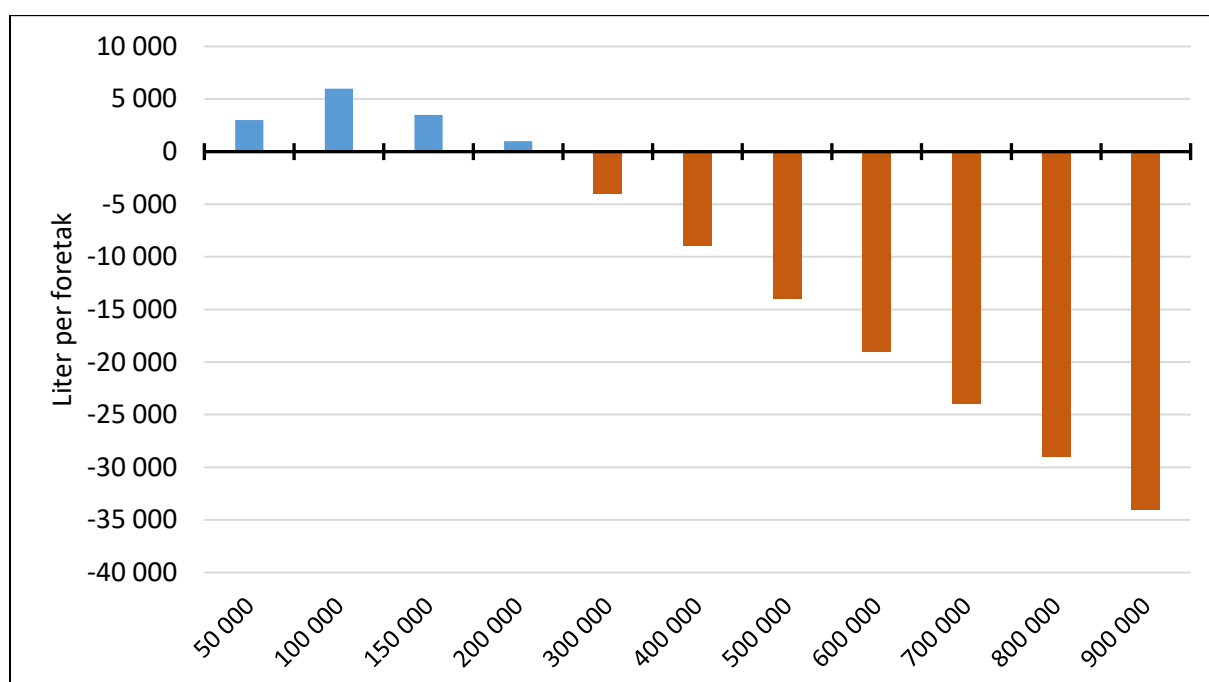
Foretak med DK 2019	Antall foretak	Total DK Mill. liter	DK som ikke skal reduseres	DK som kan reduseres
< 100 000 liter	2 095	138	138	-
> 100 000 liter	5 736	1 455	574	882
<b>Totalt</b>	<b>7 831</b>	<b>1 594</b>	<b>712</b>	<b>882</b>
regnet med forholdstall		0,98		
Reduksjon av kvote fra markedet (100 mill. liter)		1 494		782
Forholdstall <sup>1)</sup>		0,92		0,87
Reduksjon av kvote fra markedet (50 mill. liter)		1 544		832
Forholdstall <sup>1)</sup>		0,95		0,92

1) Regnet som at 1 pst. reduksjon i forholdstall gir 1 pst. reduksjon i produksjon, dvs. ikke tatt hensyn til mulig økt kvotefylling ved reduksjon i forholdstallet.

Tabellen viser at med forutsetning om skjerming av 100.000 liter per foretak, vil 712 mill. liter kvote (44,7 pst.) bli unntatt fra reduksjon i forholdstallet. Det betyr at forholdstallet må reduseres vesentlig mer på kvanta over 100.000 liter for å nå reduksjonsmålet. Dersom det forutsettes fast kvoteoppfyllingsgrad, og 100 mill. liter tas med forholdstall, må forholdstallet settes til 0,87. Dersom 50 mill. liter tas ut med forholdstall på kvote over 100.000 liter, må

forholdstallet settes til 0,95. I praksis må forholdstallet reduseres noe mer, fordi det er overveiende sannsynlig at kvoteoppfylingsgraden vil øke, i alle fall på kort sikt, jf. kap. 3.1.

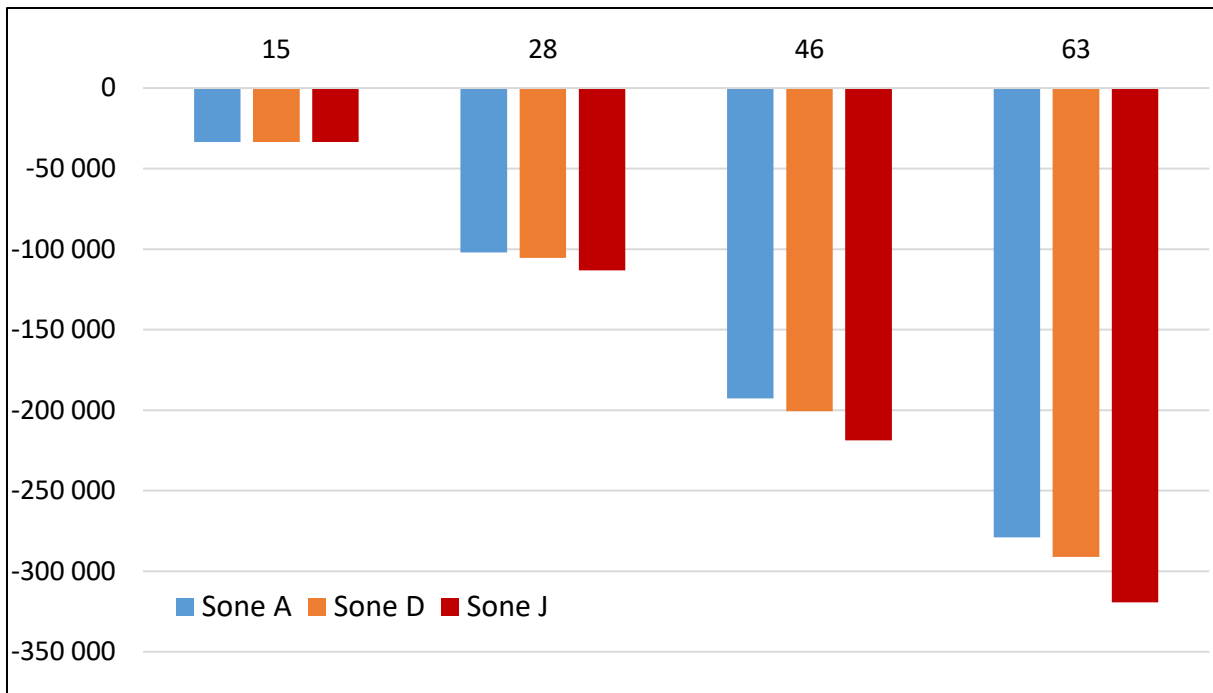
Konsekvensene av å skjerme 100.000 liter, er avhengig av hvor mye av nedskaleringen som gjennomføres med forholdstall. Figur 2 viser forskjellen i produksjonsmulighet mellom et alternativ med likt forholdstall på hele kvoten og et alternativ der de første 100.000 liter i hvert foretak skjerms. Det er regnet med at hele nedskaleringen tas med bruk av forholdstall. Som det framgår av figuren vil bruk med under 220.000 liter i kvote få økt produksjonsmulighet, mens bruk over 220.000 liter får økende kutt i kvoten, sammenlignet med flatt forholdstall.



Figur 2. Endring i kvotevolum ved å skjerme de første 100.000 liter kvote i hvert foretak, sammenlignet med å bruke forholdstallet på all kvote.

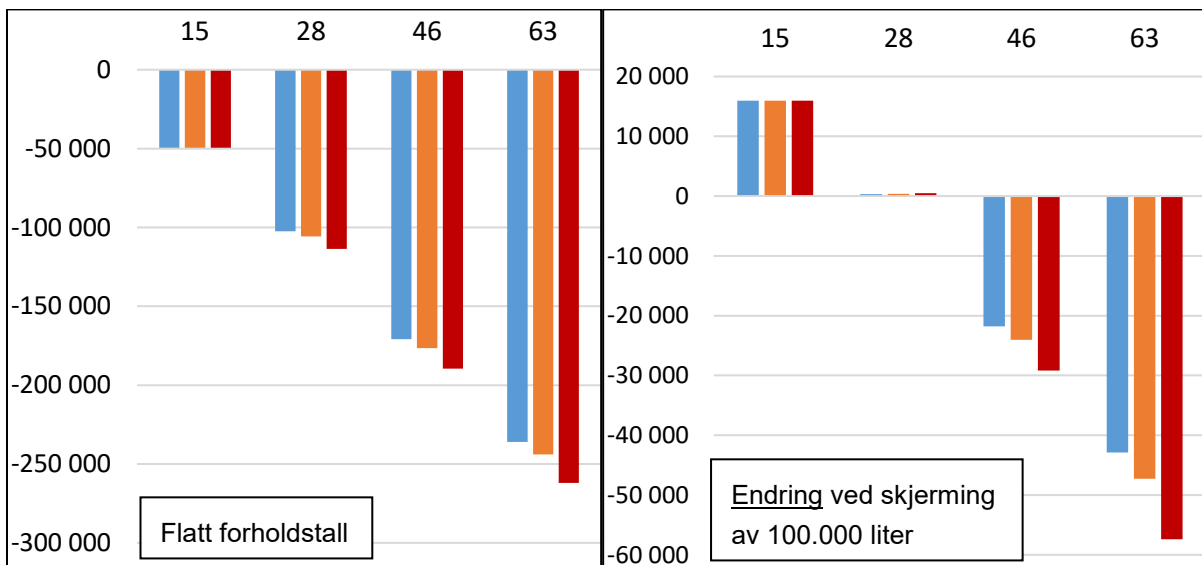
Figur 3-a gir en illustrasjon på brutto inntektstap som følge av nedskaleringen for 4 ulike bruksstørrelser fra referansebrukene. Tallene gjelder for 2020, i et eksempel hvor 50 mill. liter tas ut ved oppkjøp av kvote, 50 mill. liter tas ut med redusert forholdstall og de første 100.000 liter i hvert foretak skjerms fra reduksjon i forholdstallet. Det er regnet tap av melkepris og distriktstilskudd per liter melk, og en omsetningsavgift på 0,35 kr/liter.

Dersom nedskaleringen gjøres på denne måten, vil brukene med 15 kyr (referansebruk 12) tape om lag 33.000 kroner i brutto inntekt i 2020, mens bruket med 63 kyr (referansebruk 14) vil tape fra 280.000 til 320.000 kroner, avhengig av hvilken sone for distriktstilskudd bruket ligger i. Gjennomsnittsbruket (referansebruk 1) vil i 2020 tape 100.000-115.000 kroner, avhengig av sone, og effekten er om lag den samme ved skjerming av 100.000 liter som ved bruk av forholdstall på all kvote.



Figur 3-a *Brutto inntektstap i 2020 for fire ulike bruksstørrelser, i 3 ulike soner for distrikts-tilskudd ved å ta ut 50 mill. liter tas ut ved oppkjøp av kvote, 50 mill. liter tas ut med redusert forholdstall og de første 100.000 liter i hvert foretak skjermes fra reduksjon i forholdstallet.. Kroner per foretak.*

Figur 3-b viser hvordan sluttresultatet i figur 3-a er satt sammen av effekt av å bruke forholdstallet på all kvote (venstre figur) og omfordelingen som følger av å skjerme de første 100.000 liter for redusert forholdstall.



Figur 3-b. *Brutto inntektstap i 2020 for fire ulike bruksstørrelser, i 3 ulike soner for distrikts-tilskudd ved å ta ut 50 mill. liter ved redusert forholdstall på all kvote, og økt omsetningsavgift for å kjøpe ut 50 mill. liter (venstre) og endring ved å skjerme 100.000 liter (høyre). Kroner per foretak.*

Figur 3-b illustrerer hvilken omfordeling av inntektstapet som vil følge av å skjerme de første 100.000 liter for redusert forholdstall, sammenlignet med å bruke forholdstallet på hele kvotemengden. Referansebruket med 63 kyr vil tape ytterligere om lag 50.000 kroner, mens 15-kyrsbruket vil få sitt tap redusert med om lag 15.000 kroner.

Dette er en illustrasjon som bl.a. baserer seg på at kvotefyllingsgraden er lik for alle bruksstørrelser og områder. Bruk med høyere kvotefyllingsgrad vil tape mer enn figurene viser og motsatt.

## **4.1. Forvaltningsmessige konsekvenser**

### Fagsystem

Dagens fagsystem tar ikke høyde for skjerming av deler av kvoten til enkeltprodusenter. Dersom dette skal gjøres, må modellen for beregning av kvoter revideres, og kvotebrevet endres slik at det blir informativt for produsenten. Landbruksdirektoratet vurderer en slik endring å ha et middels omfang.

### Forvaltning

Kravspesifisering og testing av ny modell for beregning av kvoter vil ha et moderat ressursbehov. Utarbeidelse av informasjon til produsenter og meierier har moderat omfang.

## **5. Opprettholde produksjonsregionenes andel av grunnkvoten**

Sluttprotokollen fra jordbruksforhandlingene påpeker at «*Det skal legges vekt på at produksjonsregionenes andel av grunnkvote videreføres om lag på dagens nivå*».

I en utkjøpsordning kan produksjonsregionenes andel av grunnkvoten sikres med å sette regionale volumtak som er det maksimale volumet som kan kjøpes ut i en region. Takene settes forholdsmessig etter samlet grunnkvote i hver region.

Med utgangspunkt i produksjonsregionenes grunnkvoter i 2019 får en følgende regionale tak ved et utkjøp på f.eks. 50 mill. liter melk. Dersom det velges et annet kvantum enn 50 mill. liter kan tabellen enkelt regnes om.

Tabell 8. Utkjøp per produksjonsregion for å sikre regionenes andel av total grunnkvote i et eksempel hvor det kjøpes ut 50 mill. liter.

	Produksjonsregion	Grunnkvote. Mill. liter	Andel grunnkvote per region	Regionale utkjøpstak. Mill. liter
1	Oslo, Akershus	30,5	1,9 %	0,9
2	Østfold, Vestfold	54,3	3,3 %	1,7
3	Hedmark	93,6	5,8 %	2,9
4	Oppland	181,7	11,2 %	5,6
5	Buskerud	35,7	2,2 %	1,1
6	Telemark	14,9	0,9 %	0,5
7	Aust-Agder, Vest-Agder	51,1	3,1 %	1,6
8	Rogaland	290,3	17,8 %	8,9
9	Hordaland, Sogn og Fjordane	199,0	12,2 %	6,1
10	Møre og Romsdal	149,1	9,2 %	4,6
11	Trøndelag	353,3	21,7 %	10,9
12	Nordland	113,0	6,9 %	3,5
13	Troms	37,2	2,3 %	1,1
14	Finmark	23,0	1,4 %	0,7
	Landet	1 626,6	100,0 %	50,0

## 6. Ulike modeller for oppkjøpsordning

Det forutsettes at en ordning med statlig oppkjøp av melkekvoter bygger på følgende grunnleggende forutsetninger:

- a) Ordningen skal finansieres ved omsetningsavgift innkrevd fra alle melkeprodusenter. Det er ønskelig at kostnadene som belastes gjenværende produsenter blir så lave som mulig.
- b) Salg skal være frivillig, og det kreves ikke at hele kvoten selges.
- c) Samlet kvantum er forhåndsdefinert/gitt.
- d) Fordelingen av gjenværende kvoter mellom regionene skal holdes uendret.

Nedenfor drøftes tre ulike modeller for gjennomføring av en oppkjøpsordning, som ivaretar punktene over, men håndterer regional fordeling på ulike måter:

- (6.1) Oppkjøp ved auksjon i hver region
- (6.2) Volumavgrenset oppkjøpsordning, dvs. ordningen termineres når fastsatt kvotevolum er kjøpt opp i hver region.
- (6.3) Tidsavgrenset oppkjøpsordning, dvs. ordningen termineres på et forhåndsfastsatt tidspunkt, uavhengig av salget i hver region.

Disse 3 alternative er først drøftet uten hensyn til forvaltningsmessige konsekvenser. Gjennomførbarhet, konsekvenser for forvaltning og fagsystem er vurdert i kapittel 6.5.

## 6.1. Oppkjøp ved auksjon

Melkeprodusentenes villighet til å selge vil variere med en rekke individuelle økonomiske og personlige faktorer. Denne variasjonen ville gitt opphav til en tilbudskurve for hver av de 14 kvoteregionene dersom eierne lot seg rangere etter krav til pris for salg av hele eller deler av kvoten. I praksis foreligger det i dag svært lite informasjon om tilbudsfunksjonene som gir grunnlag for å fastsette den prisen som er nødvendig for å oppnå salg av et gitt kvantum. Det vil derfor ikke være mulig å forhåndsfastsette både pris og kvantum uten noen form for fleksibilitet i pris, kvantum, geografisk fordeling eller varighet av ordningen.

I teorien vil en effektiv løsning på dette problemet være å auksjonere ut et kvantum for statlig oppkjøp. En velfungerende auksjon har flere fordeler. Til forskjell fra alle andre fordelingsmetoder trenger man ikke informasjon om de 14 tilbudsfunksjonene, kostnadene ved utkjøpet minimeres og man unngår usikkerhet om kvantum, geografisk fordeling og eventuelt varighet av ordningen. En velfungerende auksjon vil forutsette at selgerne opptrer uavhengig og at budene ikke er koordinert. Risikoen for koordinering med sikte på å presse opp kjøpsprisen vil blant annet kunne avhenge av antall selgere, nærheten mellom dem, og av ev. vilje/uvilje til å velte kostnader over på gjenværende eiere.

I dette tilfellet vil det avholdes en «omvendt auksjon» hvor selger gir staten et tilbud. En auksjon kan ha ulike formater, der åpen auksjon og lukket budrunde utgjør ytterpunktene. En åpen auksjon vil øke sannsynligheten for effektiv konkurranse og minimering av kostnadene ved oppkjøpet. Denne metoden vil imidlertid være administrativt krevende. Rent administrativt vil den enkleste metoden være en lukket budrunde. En lukket budrunde kan gjennomføres ved at alle eierne inviteres til å melde inn et bindende tilbud om salg i form av minstepris og kvantum (hele eller deler av grunnkvoten) innenfor hver av de 14 regionene. Budene, i form av kvanta og pris, rangeres deretter fra laveste til høyeste tilbudte pris, og statens kjøpspris settes til den prisen som klarerer markedet ved det forhåndsfastsatte kvantumet. Alle som har tilbudt å selge til denne prisen eller lavere må deretter selge det angitte kvantumet. For å øke effektiviteten i auksjonen kan det gjennomføres mer enn en runde, der aktørene får informasjon om den klarerende prisen mellom hver runde, eventuelt om det ikke er oppnådd en klarerende pris. Formålet med mer enn en runde vil være å redusere den klarerende prisen.

Ved en lukket budrunde kan tilbydere gis mulighet til å justere sine bud inntil budfrist er nådd. Siste bud vil da være bindende. Staten bør på forhånd fastsette en intern makspris for hver region. Det enkleste vil være å kjøre auksjonen i et fast tidsvindu for å ta "vareopptelling" for hver region i etterkant. Når selger har fått aksept for sitt bud, anses dette som bindende. Brev om dette vil være et vedtak som skal arkiveres. Salget må deretter gjennomføres som en ordinær søknadsbehandling og registreres i fagsystemet. Regler for gjennomføring av auksjonen og hva som skjer dersom salg ikke kan gjennomføres fordi selger ikke fremskaffer nødvendig dokumentasjon, må fastsettes og avklares i god tid før auksjonen starter.

Den viktigste utfordringen ved et auksjonssystem vil være det rent administrative. Praktisk erfaring fra andre sammenlignbare auksjoner, slik som Landbruksdirektoratets auksjoner av importkvoter og Nærings- og fiskeridepartementets auksjon av oppdrettstillatelser, må i så



fall utnyttes. De administrative kostnadene ved ulike auksjonsformater må avveies mot alternativene til auksjon, og at ordningen vil bli avvirket etter én gangs bruk.

## **6.2. Volumavgrenset oppkjøpsordning**

I en volumavgrenset oppkjøpsordning fastsettes oppkjøpsvolum for hver region og den andelen av salget som må gå til staten. Oppkjøpsordningen kjøres så lenge det er nødvendig for å få kjøpt ut det definerte volumet i hver region. Dette er altså en "først til mølla"-ordning. Fordelen med ordningen er at det kan sikres stabilitet i den regionale fordelingen, så sant salgsinteressen er stor nok.

De viktigste utfordringene med en slik løsning er at den må forvaltes løpende. Eierne må melde interesse for salg av en bestemt mengde, og endelig godkjenning må gjøres i etterkant, med nødvendig dokumentasjon. Det andre er at ordningen må termineres på ulike tidspunkt i de ulike regionene, når kvantumsmålet er nådd, og at det vil kunne ta lang tid før alt volum er kjøpt ut i enkelte regioner. Da må enten reintroduksjon av en ordinær omsetningsordning vente til kvantumsmålet er nådd i alle regioner, eller det ordinær omsetning gjeninnføres i hver region etter hvert som kvantumsmålet nås. Det betyr i tilfelle at to ordninger må kjøres parallelt. Forvaltning av to ordninger parallelt vil være svært krevende. Dersom ordinær omsetning først reintrouseres etter at kvantumsmålet er nådd i alle regioner, vil noe regioner oppleve en periode uten mulighet for kjøp og salg.

En ordning basert på "først til mølla" kan også gis en tidsavgrensing, ("først til mølla, men innen f.eks. 1. april"). Da kan en evt. hente ut det resterende kvotevolumet på en av tre måter (som i den tidsavgrensede ordningen):

- Fleksibilitet i måltallet for hver region, det vil si at det tillates en variasjon på for eksempel +/- 20 pst. Det innebærer i tilfelle at det tillates en viss omfordeling mellom produksjonsregionene.
- I regioner med lavt salg hentes det resterende kvotevolumet ut gjennom lavere forholdstall for disponibel kvote (som i den tidsavgrensede ordningen).
- En tredje mulighet er å hente ut det resterende fra regionen ved å holde tilbake den statlige andelen når den ordinære omsetningsordningen er reintrodusert.

Problemstillingene rundt fastsetting av andel kvote som må selges til staten, og pris på dette salget er felles for en volumavgrenset og en tidsavgrenset ordning, og omtales i kapittel 6.4.

## **6.3. Tidsavgrenset oppkjøpsordning**

I en tidsavgrenset oppkjøpsordning fastsettes oppkjøpsvolum for hver region og den andelen av salget som må gå til staten. Oppkjøpsordningen termineres på et forhåndsfastsatt tidspunkt, som kan være tidligere enn fristene i dagens omsetningsordning. Dette er den organiseringen som ligger nærmest det etablerte omsetningssystemet og dermed sannsynligvis vil ha lavest forvaltningskostnader. På samme måte som for en volumavgrenset ordning må det fastsettes en andel av kvoten som må selges til staten og pris på det salget. I og med at både pris og volum forhåndsfastsettes er det ikke gitt at salgsmålet er nådd i hver region når ordningen termineres. Og motsatt kan det være meldt inn større kvanta for salg enn det som er regionens andel av totalt kvotevolum.

Dersom det blir solgt mer enn den forhåndsdefinerte mengden i noen regioner, kan det overskytende selges tilbake til kjøpere i samme region. Det kan være mulig å forbeholde tilbakesalget til definerte produsentgrupper, men det vil gi betydelige forvaltningskostnader. Det er også mulig å dele ut kvotene gratis, men det gir høyere omsetningsavgift. Det vil sikre den regionale fordelingen. Dersom interessen for å selge blir stor (i noen regioner) vil det sannsynligvis skyldes at prisen er satt høyt, og at det derfor også kan være vanskelig å selge kvote ut igjen i regionen til samme pris som ved oppkjøp.

Det største problemet med ordningen vil oppstå dersom det målsatte utkjøpskvantumet ikke er nådd i alle regioner når ordningen termineres. Det kan tenkes løst på flere måter.

- Fleksibilitet i måltallet for hver region, det vil si at det tillates en variasjon på for eksempel +/- 20 pst. Det innebærer i tilfelle at det tillates en viss omfordeling mellom produksjonsregionene.
- I regioner med lavt salg hentes det resterende kvotevolumet ut gjennom lavere forholdstall for disponibel kvote (som i den volumavgrensede ordningen).
- En tredje mulighet er å hente ut det resterende fra regionen ved å holde tilbake den statlige andelen når den ordinære omsetningsordningen er reintrodusert.

## **6.4. Statlig volum og pris**

### **6.4.1. Statlig volum**

I en ekstraordinær oppkjøpsrunde er målet å hente ut ekstraordinært mye grunnkvote fra markedet, sammenlignet med det ordinære omsetningssystemet. Det tilsier i utgangspunktet at all omsatt kvote må selges til staten. Ulempen med 100 pst. salg til staten er at det private markedet midlertidig avvikles helt. Det vil redusere fleksibiliteten for produsenter som er i oppbyggingsfasen. Et krav om at hele kvoten må selges til staten får også konsekvenser i bortdisponeringsforhold, både for de som leier inn kvote og for de som leier ut. Et krav om 100 pst. salg til staten vil kunne fjerne en stor del av produksjonsgrunnlaget til de som delvis har basert sin produksjon på innleid kvote, dersom eieren velger å selge. Dersom et bruk har 100.000 liter i egen kvote og leier 100.000 liter, og utleieren velger å selge, vil konsekvensen for bonden som skal drive videre bli større jo høyere del av kvoten som må selges til staten. Bonden må da ut i markedet for å erstatte den tapte kvoten for å utnytte sin produksjonskapasitet. Økt tilbudsknapphet i markedene for bortdisponering og omsetning av kvoter vil isolert sett kunne bidra til økte priser, i alle fall på kort sikt. Isolert sett er hensynet til de aktive produsentene et argument for relativt moderat statlig andel.

Krav om 100 pst. salg til staten vil også bety at den statlige prisen må være høyere enn om deler av kvoten fortsatt kan selges privat til fri pris for et gitt salgsvolum. Jo lavere den statlige andelen settes, jo større volumer må imidlertid samlet sett legges ut for salg. Dette vil trekke etterspurt pris ned og tilbudt pris opp. Avviket mellom tilbud og etterspørsel må dekkes opp ved økt pris på volumet som kjøpes av staten. Uten en nærmere analyse av dynamikken i markedet under ulike forutsetninger om statens andel, vil det ikke være mulig å konkludere entydig med hvilken statlig andel som maksimerer volum solgt til staten og

minimerer kostnadene for gjenværende produsenter, når det også tas hensyn til tilpasninger i privatmarkedet. Alle de 3 skisserte ordningene kan benytte ulike andeler for salg til staten.

#### 6.4.2. Pris på salg til staten og omsetningsavgift

Pris på kvoter solgt til staten bør settes på ulikt nivå, avhengig av hvor mye av kvoten som kreves solgt til staten. For siste salgsomgang var den statlige prisen 2,50 kr/liter.

Dersom både tilbudssiden og den private etterspørselssiden var tilnærmet fullstendig elastisk, dvs. at markedsprisen endret seg lite med økt salgsvolum, kunne «riktig» pris på statens andel fastsettes slik at vektet pris ble den samme som med det nåværende 20/80 systemet. Tabell 9 viser eksempler på statlig pris under slike forutsetninger, med ulike krav til andel som må selges til staten, samlet kostnad og nødvendig økning i omsetningsavgift.

Samlet kostnad er total kostnad uten hensyn til fordeling på år. Økt omsetningsavgift er ett års økt avgift i 2020 gitt at 50 mill. liter skal hentes ut i løpet av året. Økningen kan bli mindre hvis fondet bygges opp i forkant, eller det tæres på fondet.

Høyre kolonne i tabell 9 illustrerer hvor mange grunnkvoter som må kjøpes dersom gjennomsnittsstørrelsen på selgerne er som ved omsetningsrundene i 2018 og 2019 (om lag 100.000 liter).

*Tabell 9. Eksempler på statisk beregnet statlig pris med ulike krav til andel av kvoten som må selges til staten, samlet kostnad og nødvendig omsetningsavgift.*

Utkjøpt volum. Mill. liter	50
Privat pris. Kr/liter	15,00
Statlig pris. Kr/liter	2,50
Vektet pris 20 pst. stat / 80 pst. privat	12,50

Statlig andel	Grunnkvote som må kjøpes opp, mill. liter	Utkjøpspris. Kr/liter	Kostnad. Mill.kr	Oms.avg. ved 1500 mill. liter Kr/liter	Antall kvoter a 100.000 liter som må selges
20 %	250	2,5	125	0,08	2 500
30 %	167	6,67	333	0,22	1 667
40 %	125	8,75	438	0,29	1 250
50 %	100	10	500	0,33	1 000
60 %	83	10,83	542	0,36	833
70 %	71	11,43	571	0,38	714
80 %	63	11,88	594	0,4	625
90 %	56	12,22	611	0,41	556
100 %	50	12,5	625	0,42	500

Tabellen viser at dersom den statlige andelen settes til 70 pst., må utkjøpsprisen i utgangspunktet være 11,43 kroner per liter for å matche en privat kvotepris på 15 kroner per liter og statlig pris på 2,50 kroner per liter. Det vil gi en kostnad på 571 mill. kroner. Trekkes ekstra omsetningsavgift på et volum tilsvarende 1500 mill. liter, må omsetningsavgiften settes 38 øre per liter opp. Gjennomsnittlig grunnkvote for de som solgte i 2018 var på 106.000 liter og i 2019 om lag 94.000 liter. Denne beregningen tar ikke hensyn at det samlede volumet som må selges er noe høyere enn i de siste salgsrundene, eller virkningene av redusert likviditet i de private markedene for bortdisponering og omsetning av kvoter. Beregningen av

alternativer med en lav statlig andel undervurderer trolig sterkt den statlige prisen og kostnadene, og er dermed lite relevant.

Samlet sett tilsier hensynet til produksjonsgrunnet for fortsatt aktive produsenter at andelen som må selges til staten settes relativt lavt. Hensynet til å minimere mengde kvote som må omsettes for å få kjøpt ut tilstrekkelig mengde tilsier en høy statlig andel.

Ku- og geitemelk har samme omsetningsavgift. Når omsetningsavgiften økes, vil derfor geitemelkprodusentene være med på å finansiere reduksjonen i kumelkproduksjonen.

### Geografisk differensiering

Kvotepriene på det private markedet varierer mye mellom kvoteregionene. I noen kvote-regioner omsettes det kvoter for rundt 10 kr/liter, mens i andre regioner ligger prisen nærmere 20 kr/liter. Det registreres også lokal variasjon, som delvis kan skyldes selgeres vilje til å selge til noe lavere pris til nærliggende produsenter for at kvoten skal "bli i bygda". Det kan antas at salgsprisen kan være noe høyere ved salg til staten.

Ved å differensiere utkjøpsprisen mellom regioner, øker muligheten for at forutsatt utkjøpskvantum i den enkelte kvoteregion blir kjøpt ut.

Landbruksdirektoratet har på bakgrunn av salgssøknadene fra 2019 sendt en forespørsel til 558 selgere av grunnkvote, hvor 199 har svart på undersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 36 pst. I enkelte produksjonsregioner er det få observasjoner, og det er derfor usikkert i hvilken grad prisene gjenspeiler de reelle prisene i regionen. Høyre kolonne i tabellen viser tidligere anslåtte priser i regionene basert på ulike kilder.

*Tabell 10. Oppgitt pris på salg av kvote i privatmarkedet i omsetningsrunden 2019 og tidligere anslåtte private kvotepriener. Kroner per liter.*

Produksjonsregioner	Vektet gjennomsnittspris		Svarprosent	Tidligere anslått Kr/liter
	Kr/liter			
Østfold/Vestfold	9,54		59 %	10-12
Akershus/Oslo	9,72		40 %	10-13
Hedmark	15,38		28 %	15-20
Oppland	13,44		30 %	15
Buskerud	7,64		80 %	10
Telemark	9,84		75 %	10
Aust-Agder/Vest-Agder	16,38		50 %	15-20
Rogaland	16,31		27 %	16-18
Hordaland/Sogn og Fjordane	11,64		36 %	12,50-15
Møre og Romsdal	13,80		36 %	15-16
Trøndelag	14,14		39 %	15-18
Nordland	11,66		33 %	10-12
Troms	8,40		40 %	6-16
Finnmark	7,52		50 %	10-12
Veid gjennomsnittlig salgspris	13,50			

Settes det lik utkjøpspris for hele landet, øker muligheten for at en får lite eller ikke noe tilslag på utkjøp i de regionene som i dag har en kvotepris som overstiger utkjøpsprisen. Da vil potensielle kvoteselgere i disse kvoteregionene sannsynligvis leie ut kvoten i påvente av at den midlertidige utkjøpsordningen erstattes av en annen kjøps/salgsordning med høyere privat salgsandel. Dersom det skal settes lik pris over hele landet, må prisen settes så høyt at det blir kjøpt ut tilstrekkelig mengde kvote i regioner med lavest salgstilbøyelighet. Basert på tabell 10 vil det sannsynligvis si 17-18 kroner per liter. Det vil gi høyere kostnad for gjenværende produsenter. Eksempelvis vil forskjellen på en veid gjennomsnittspris på 13,50 og 17-18 kroner per liter, tilsvare en ekstrakostnad på i størrelsesorden 200 mill. kroner i omsetningsavgift. Regional differensiering av oppkjøpsprisen vil derfor gi lavere samlede kostnader for næringen. Det at alle produsenter skal være med og finansiere oppkjøpet, kan være et argument for å ha samme utkjøpspris over hele landet. Det kan også bli oppfattet som urimelig at produsenter i områder med høy markedspris for kvoter skal få bedre betalt av staten når kvote skal kjøpes ut.

Når hensynet til geografisk stabilitet skal veie tungt, samtidig som kostnadene skal minimeres, må oppkjøpsprisen differensieres noen lunde i tråd med de forventede markedsprisene, for å gi om lag likt insentiv til å selge kvoten i de ulike regionene. Basert på tilgjengelig informasjon om prisene i det private markedet i 2019, anslår arbeidsgruppa prisene i de 14 produksjonsregionene som vist i tabell 10. Tabellen viser først og fremst variasjonen mellom områder. Nivået på en geografisk differensiering må tilpasses andelen kvote som må selges til staten. Sammenlignet med én felles pris for hele landet vil produsentene spare omsetningsavgift på i størrelsesorden 150 til 200 mill. kroner.

På bakgrunn av svarene på spørreundersøkelsen knyttet til salgsrunden fra 2019, og resultatene i tabell 10, er de 14 regionene samlet i 4 hovedgrupper basert på veid gjennomsnittlig salgspris per region, se tabell 11. Av tabellen fremgår variasjon i kvotepriser beregnet per gruppe.

*Tabell 11. Gjennomsnittlige, og variasjon i, kvotepriser i regionene, samlet i 4 grupper av prisnivå, ved statlig andel på 20 pst. til 2,50. Kr/liter.*

	Kroner per liter	Gj.snitt for de 5 laveste prisene (kr/l)	Gj.snitt for de 5 høyeste prisene (kr/l)	Median for de 5 laveste prisene (kr/l)	Median for de 5 høyeste prisene (kr/l)
1 Hedmark, Rogaland, Agder	16	9,9	18,7	11,0	18,5
2 Oppland, Møre & Romsdal, Trøndelag	14	5,9	16,5	6,0	16,5
3 Vestland, Nordland, Østfold/Vestfold, Akershus/Oslo	11	8,3	14,2	8,5	14,0
4 Buskerud, Telemark, Troms, Finnmark	9	5,7	10,3	5,1	10,0

Dette er priser med en statlig andel på 20 pst. Andre statlige andeler vil kunne påvirke prisnivået vesentlig, jf. diskusjonen rundt tabell 9.

## 6.5. Forvaltningsmessige konsekvenser

### 6.5.1. Oppkjøp ved auksjon

Ved en auksjon legges det til grunn at kvantum beregnes for hver produksjonsregion, og at hver region utgjør en auksjon. Alle de 14 auksjonene må kunne kjøres samtidig. Selgere bør autentiseres gjennom Altinn/ID-porten. I tillegg bør det kontrolleres om selgeren er eier av landbrukseiendom med grunnkvote. Dersom slik avklaring ikke gjøres før etter auksjon/pris er fastsatt, kan grunnlag for vurdering av kvantum og pris endres hvis noen selgere ikke godkjennes.

Gitt at auksjonen skal gjennomføres etter regionreformen 1. januar 2020, vil matrikelnummer som selger oppgir kun brukes til å utlede produksjonsregion, da dagens produksjonsregioner ikke skal påvirkes av regionreformen. Selgere kan følgelig identifiseres ved å oppgi sitt matrikelnummer, mens produksjonsregionen ikke følger direkte av det nye matrikelnummeret, men det gamle. Dette øker kompleksiteten dersom selger skal godkjennes ved registrering av bud.

Selgere er eiere av landbrukseiendom med grunnkvote, og de fleste er enkeltpersoner. De har mulighet til å reservere seg mot digital utveksling av data. I Landbruksdirektoratet har det hittil ikke vært gjennomført ordninger med kun digitalt valg. En auksjonsløsning for oppkjøp av kvote forutsetter digital løsning.

Det er gjort en vurdering av om en auksjonsløsning for salg av grunnkvoter kan innpasses i eksisterende system i Landbruksdirektoratet. Eksisterende auksjonsløsning for importkvoter forutsetter forhåndsregistrering av budgivere og manuell distribusjon av brukernavn og passord. Den inneholder ikke løsning for innlogging mot ID-porten. Denne løsningen er derfor vurdert som lite aktuell for kvoteordningen. Landbruksdirektoratet har løsning som kan fungere som et påmeldingssystem. Denne løsningen gir lite handlingsrom for en reell auksjonssituasjon dersom denne medfører at selgere skal gis mulighet til å endre sitt tilbud før auksjonen lukkes.

Dersom det skal gjennomføres en ekte auksjon, hvor målet er oppkjøp til lavest mulig pris, vurderer Landbruksdirektoratet derfor at en slik løsning må kjøpes og etableres fra bunnen av. Løsningen må kunne produsere vedtaksbrev til aksepterte selgere, og vedtakene må kunne arkiveres.

#### Fagsystem

Etablering av et auksjonssystem vil være meget ressurskrevende for direktoratet. I tillegg skal det gjennomføres en «ekstraordinær» salgsrunde hvor hver selger skal få den avtalte prisen. Innføring av individuelle priser til selgerne vil kreve grunnleggende endringer i fagsystemet, og endringen er vurdert som meget risikabel og av et stort omfang.

#### Forvaltning

Mange av eierne som selger er ikke aktive melkeprodusenter i dag, og Landbruksdirektoratets erfaring er at disse ofte ikke har digitalt førstevalg. Det vil derfor bli en stor utfordring å

få informert alle eierne om auksjonen, og få gitt dem tilfredsstillende opplæring slik at de blir i stand til å delta på en digital auksjon.

Endringer i fagsystemet vil være meget ressurskrevende med kravspesifikasjon, testing og gjennomføring av ny funksjonalitet systemet. Ringvirkninger av en slik grunnleggende endring vil medføre behov for gjennomtesting av hele fagsystemet. Det er ikke sannsynlig at en slik endring kan gjennomføres innenfor ordinært vedlikeholdsbudsjett.

### **6.5.2. Volumavgrenset oppkjøpsordning**

Dersom en oppkjøpsordning skal avgrenses i mengde, må det etableres en digital påmeldingsløsning som gjør Landbruksdirektoratet i stand til å sortere søknader etter innsendings-tidspunkt. Denne lista med påmeldinger må da etterfølges av en salgssøknad på papir, slik at salget kan godkjennes/avslås på ordinær måte. Dersom salget avslås, kan en gå videre på påmeldingslisten inntil produksjonsregionens mengde er nådd. Det vil da ikke bli noen overskuddsmengde som tilbys potensielle kjøpere. Dette alternativet forutsetter at en etablerer en ny løsning for innmelding av salg til staten. Det er vurdert at en eksisterende løsning i direktoratet kan benyttes for dette, forutsatt at et digitalt tilbud er tilstrekkelig. Det antas et moderat omfang for utvikling av en slik påmeldingsløsning.

#### Fagsystem

Dagens fagsystem har ikke lagt til rette for at produksjonsregionene har forskjellige priser ved salg av grunnkvote til staten. Det er heller ikke mulig å kjøre flere omsetningsrunder samtidig med forskjellige betingelser, for eksempel ved at de regionene som ikke har nådd sitt kvantum fortsetter med ekstraordinære betingelser, mens andre regioner går over til ordinære salgsbetingelser.

En omlegging som åpner for differensierte priser mellom regionene eller flere omsetningsrunder samtidig vil være svært gjennomgripende i omsetningsmodellen. Det vil bli meget krevende og kostbart og det er ikke sannsynlig at dette kan gjennomføres innenfor ordinært vedlikeholdsbudsjett. Gjennomføring av et ekstraordinært salg med en felles pris for hele landet er kurant for fagsystemet.

#### Forvaltning

Forutsatt én felles pris i for hele landet, vil konsekvensene for forvaltningen være av lite omfang. Innføring av differensierte priser vil bli meget krevende med stort behov for kravspesifisering, utvikling og testing av ny funksjonalitet i systemet. Det er lite sannsynlig at dette kan gjennomføres innenfor ordinært vedlikeholdsbudsjett. I tillegg er informasjonsbehovet ut til selgere vurdert som betydelig.

### **6.5.3. Tidsavgrenset oppkjøpsordning**

Både ved tidsavgrenset og volumavgrenset oppkjøp, er det antydning at resterende mengde i regionen «kan tas gjennom forholdstall». Det vises til en generell vurdering av differensierte forholdstall for både grunnkvoter og disponible kvoter for vurdering av dette i kapittel 3.3.

Tidsavgrenset oppkjøpsordning kan medføre at en enten sitter igjen med tilbudsoverskudd (interessen har vært stor) eller restmengde som ikke har blitt solgt i enkelte regioner (liten interesse for salg). Ved tilbudsoverskudd foreligger løsning for å enten la dette ligge over til neste års omsetningsrunde, eller selge det ut igjen til kjøpere av kvote fra staten i samme omsetningsrunde. Dersom staten skal selge tilbudsoverskudd for samme pris som de har kjøpt kvoten for, vil dette medføre forskjellige priser til kjøperne i forskjellige regioner.

#### Fagsystem

Det er i dagens system ikke tatt høyde for differensierte priser når staten selger kvote. Det vil være svært krevende og kostbart å revidere modellen for beregning av kvotekjøp til å handtere differensierte priser, og det er lite sannsynlig at dette kan gjennomføres innenfor ordinært vedlikeholdsbudsjett.

#### Forvaltningen

Innføring av differensierte priser vil kreve store ressurser til kravspesifisering og testing. Det må også påregnes et stort informasjonsbehov hos selgerne ved en slik ordning.

### **6.5.4. Statlig volum og pris**

#### Fagsystem

I dagens fagsystem er det lagt til rette for at andelen grunnkvote som selges til staten og privat kan endres fra omsetningsrunde til omsetningsrunde. Gitt at det er én fast prosent for alle selgerne i hele landet, er dette kurant.

Fagsystemet tar derimot ikke høyde for at det opereres med differensierte priser i regionene. Dersom dette skal bli mulig, må systemet gjennom en større revisjon, slik at pris per liter kan gjøres tilgjengelig for aktuelt område. En slik endring berører grunnmodellen for omsetning av grunnkvote og tilrettelegging for dette vil være svært krevende.

#### Forvaltningen

Endring av omsetningsmodell vil kreve store ressurser til kravspesifikasjon og testing. Informasjonsbehovet hos selgerne vil også være svært krevende hvis vi skal innføre differensierte priser.

#### Gjennomføring av salgsprosessen i en oppkjøpsordning

Alle forslag til oppkjøpsordning innebærer at salgssøknader må registreres i fagsystemet. Behandling av salgssøknader er meget ressurskrevende både for selgerne og for forvaltningen, og en del søknader avslås fordi selgerne ikke klarer å frambringe nødvendig dokumentasjon med søknaden. Det er kun de mest erfarne saksbehandlerne som tar disse sakene.

I 2019 er det mottatt mer enn 600 salgssøknader. Det er svært krevende for forvaltningen å få alle sakene gjennom innen starten av november. Dersom en oppkjøpsordning skulle medføre et større antall søknader, vil forvaltningen ikke klare å gjennomføre dette uten tilførsel av ekstra ressurser.



## 6.6. Modeller for oppkjøpsordninger – oppsummering

Tabell 12. Egenskaper ved 3 ulike måter å gjennomføre ekstraordinært oppkjøp av kvote på.

	Problemstilling	1. Auksjon	2. Volumavgrenset oppkjøpsordning	3. Tidsavgrenset oppkjøpsordning
1	Prissetting	Markedet setter prisen	Staten må sette riktig pris, ellers må den løpe i ulik tid i regionene	Staten må sette riktig pris, ellers får en ikke kjøpt nok, eller regional omfordeling
2	Regional stabilitet	God, hvis mange nok legger inn bud og det oppnås velfungerende konkurranse	God, hvis pris settes riktig, eller ulik tid i regionene aksepteres	God hvis pris settes riktig, men åpner for en viss omfordeling av kvote
3	Tid ordningen må vare	Kort tid, avhengig av løsning	Vil variere mellom regionene	Forhåndsfastsettes, f.eks. jan. til april
4	Konsekvens for de som produserer på flere kvoter	Øker med økende statlig andel	Øker med økende statlig andel	Øker med økende statlig andel
5	Selgerne kjenner systemet	Nei	Delvis, må forhånds- melde først til mølla	Nærmest gjeldende system
6	Forvaltning	Ny løsning for auk- sjon, påfølgende kompleks salgsordn- ing med differensi- erte priser. Meget krevende	Ny påmeldings- løsning. Meget krevende hvis differensierte priser	Kan i størst grad baseres på eksisterende fagsystem. Meget krevende hvis differensierte priser
7	Kostnader for gjenværende produsenter	Minimerer kostnaden	Høy, hvis prisen ikke differensieres geografisk	Høy, hvis prisen ikke differensieres geografisk og evt. overskudd ikke selges ut til innkjøpspris

## 7. Effekter ved å øke overproduksjonsavgiften

Overproduksjonsavgiften ble innført i 1997 og innebærer at melk levert ut over kvote ilegges en avgift. Hensikten er at kvotesystemet skal være effektivt i å tilpasse produksjonen til markedet (forhindre overproduksjon), m.a.o. at kvotesystemet skal virke etter sin hensikt. For å oppnå det må det være ulønnsomt å levere melk ut over kvote.

Det har ligget til grunn at overproduksjonsavgiften skal ligge på om lag 90 pst. av utbetalings- prisen på melk, jf. Landbruks- og matdepartementets høring om endring i omsetningsavgiften av 9.12.2015. Siden melkeprisen (all melk inkl. etterbetaling, uten tilskudd) har økt betydelig over en del år, har også overproduksjonsavgiften blitt økt flere ganger. Den ble sist økt til kr

4,80 per liter fra 1. januar 2017. I gjennomsnitt for årene 2017 til og med Budsjettnemndas budsjett for 2019 er melkeprisen på 5,62 kr per liter. Nitti prosent av det nivået er 5,06 kroner per liter. For disse årene er m.a.o. nivået på overproduksjonsavgiften lavere enn intensjonen fra forarbeidene til forskriften. På den andre siden vil økt omsetningsavgift og lavere melkepris framover endre dette. Overproduksjonsavgiften går inn i omsetningsavgiftsfondet som brukes til å administrere kvoteordningen og kan påvirke størrelsen på omsetningsavgiften.

*Tabell 13. Melk levert over kvote og innbetalt overproduksjonsavgift. Mill. liter og kroner.*

Kvoteår	Levert over disp. kvote. Mill. liter	Innbetalt overprod.avg. Mill. kroner.
2010/2011	12,6	39,7
2011/2012 <sup>1)</sup>	20,5	0,8
2012/2013	11,8	38,0
2013/2014		
2014 <sup>2)</sup>	25,6	82,1
2015	18,7	60,0
2016	15,4	65,0
2017	12,8	61,6
2018 <sup>3)</sup>	5,6	26,7

1) Midlertidig fritak fra overproduksjonsavgift på kumelk for kvoteåret 1.3.11-29.2.12

2) Overgangsordning med overlappende kvoteår

3) Tørkeår og heving av forholdstallet til 1,04 i løpet av kvoteåret.

Til tross for en relativt høy overproduksjonsavgift, blir det hvert år levert et visst kvantum som det betales overproduksjonsavgift for, jf. tabell 10. Når utgangspunktet er at avgiften skal ligge på 90 pst. av gjennomsnittsprisen for melk er det rimelig å anta at graden av ulønnsomhet ved leveranse med overproduksjonsavgift varierer. Noen foretak har lavere kostnader og økologisk melk oppnår en høyere pris. Datagrunnlaget viser at det er en del foretak som leverer ikke ubetydelige kvanta med overproduksjonsmelk år etter år. Utgangspunktet for at overproduksjonsavgiften skal ligge på om lag 90 pst. av melkeprisen er at produsentene ikke skal tape penger på å levere melken, og dermed få et insentiv til å kassere melk ut over kvote. Tallet 90 pst. er skjønnsmessig satt for å oppnå formålet og samtidig sikre at overproduksjonsavgiften ikke blir særlig over 100 pst.

Det kan hevdes at innbetalt overproduksjonsavgift bidrar inn i fondet for omsetningsavgift, og dermed at omsetningsavgiften blir lavere enn den ellers ville vært. På den andre siden viser tabell 13 at dersom volumet som leveres med overproduksjonsavgift ble null, kunne forholdstallet vært økt med 1 prosentpoeng. Slik sett taper alle produsenter noe produksjonsvolum og inntekt fordi noen leverer melk i strid med kvoteordningens hensikt.

I en situasjon hvor forholdstallet må reduseres (evt. relativt mye) kan det virke rimelig å forsterke virkemiddelet for å hindre at enkelte foretak produserer ut over kvote. Nivået på overproduksjonsavgiften fastsettes etter ordinær høring fra Landbruks- og matdepartementet.

## **8. Konsekvenser for prisutjevningsordningen for melk (PU-ordningen)**

Nedskalering av melkeproduksjonen vil påvirke PU-ordningen. Merkevareeksportstøtte i PU bortfaller fra 1. juli 2020 og eksportstøtte i RÅK-ordningen (XR) bortfaller fra 1. januar 2021. I 2018 ble det utbetalt merkevareeksportstøtte til 104 mill. liter kumelk og 2,2 mill. liter geitemelk, til sammen vel 106 mill. liter. Videre anslår Landbruksdirektoratet at det for 2017 ble benyttet ca. 9-10 mill. liter melk i melkeprodukter som mottok eksportstøtte i RÅK-ordningen. På årsbasis er det altså om lag 115 mill. liter melk som per i dag rapporteres til PU-ordningen som benyttes til melkeprodukter som mottar eksportstøtte, enten i PU eller i RÅK. Dette utgjør 7,5 prosent av all melk som ble anvendt i PU i 2018.

I målprisåret 2019–2020 er det prognosert et volum på 94,4 mill. liter melk til merkevareeksport med en tilskuddssats på 74 øre per liter. Dette innebærer at et beløp på i overkant av 70 mill. kroner frigjøres i prisutjevningsordningen fra 1. juli 2020 når eksportsubsidiene fases ut og det ikke vil skje noen eksport. Siden prisutjevningsordningen er et nullsumspill hvor avgifter og tilskudd skal gå opp i opp, innebærer de frigjorte midlene at man isolert sett kan øke de gjenværende tilskuddene, senke de gjenværende avgiftene eller en kombinasjon av disse to tilpasningene. Jordbruksavtalepartene har mulighet til å uttale seg om satsene i neste års jordbruksoppgjør, og satsene blir deretter fastsatt av Landbruksdirektoratet.

Det er knyttet ekstra usikkerhet til hvilke virkninger en nedskalering av melkeproduksjonen vil ha for likviditeten i PU-ordningen. Det er usikkerhet både til hvor stor faktisk melkeproduksjon kommer til bli for de to kommende satsårene (2020/2021, 2021/2022) og om melkeproduksjonen vil være tilpasset markedets behovet i disse to satsårene. Om melkeproduksjonen blir høyere enn forutsatt, vil dette ha negative konsekvenser for likviditeten i PU-ordningen. Dette fordi overskuddsmelk blir anvendt til lagringsdyktige produkter som tørrmelk og smør som mottar mye tilskudd i PU.

For satsåret 2020/2021 må Landbruksdirektoratet våren 2020 anslå hvor mye melk som vil bli rapportert til PU-ordningen og senest vedta et volumgrunnlag for de satsene som skal vedtas for dette satsåret før 1. juli 2020. Om det blir rapportert vesentlig mer melk til PU-ordningen enn forutsatt, kan dette føre til at Landbruksdirektoratet må justere satsene i ordningen i løpet av satsåret og samtidig innføre en styringspris for avtaleåret 2020/2021. Om en stor del av nedskaleringen i melkeproduksjonen skjer i 2021, vil tilsvarende vurderinger som for satsåret 2020/2021 også gjelde for satsåret 2021/2022.

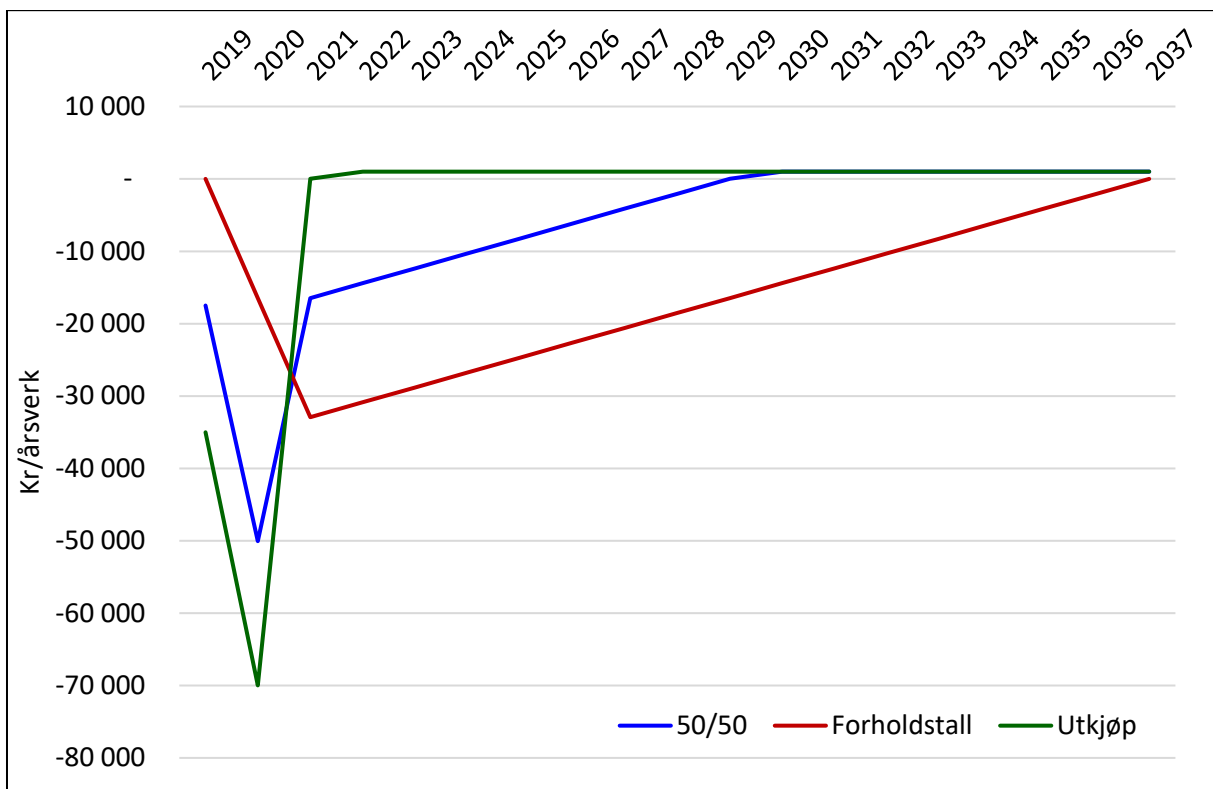
For PU-ordningen vil en nedskaleringsmodell som gir størst mulig samsvar mellom forutsatt og oppnådd nedskalering vil være å foretrekke. En slik modell vil bidra til å redusere usikkerheten knyttet til satsfastsettelsene for de kommende satsperiodene i PU.

## **9. Økonomiske konsekvenser for enkeltbruk**

Arbeidsgruppa har foretatt beregninger for å eksemplifisere kostnadsvariasjonen for melkeprodusenter ved 3 ulike løsninger for nedskalering. Beregningene er foretatt på referansebruk 1 (28 årskyr). Resultatene vil avhenge av forutsetningene og det vil i praksis være betydelig variasjon, sammenlignet med det som presenteres her. Kostnadene for enkeltbruk

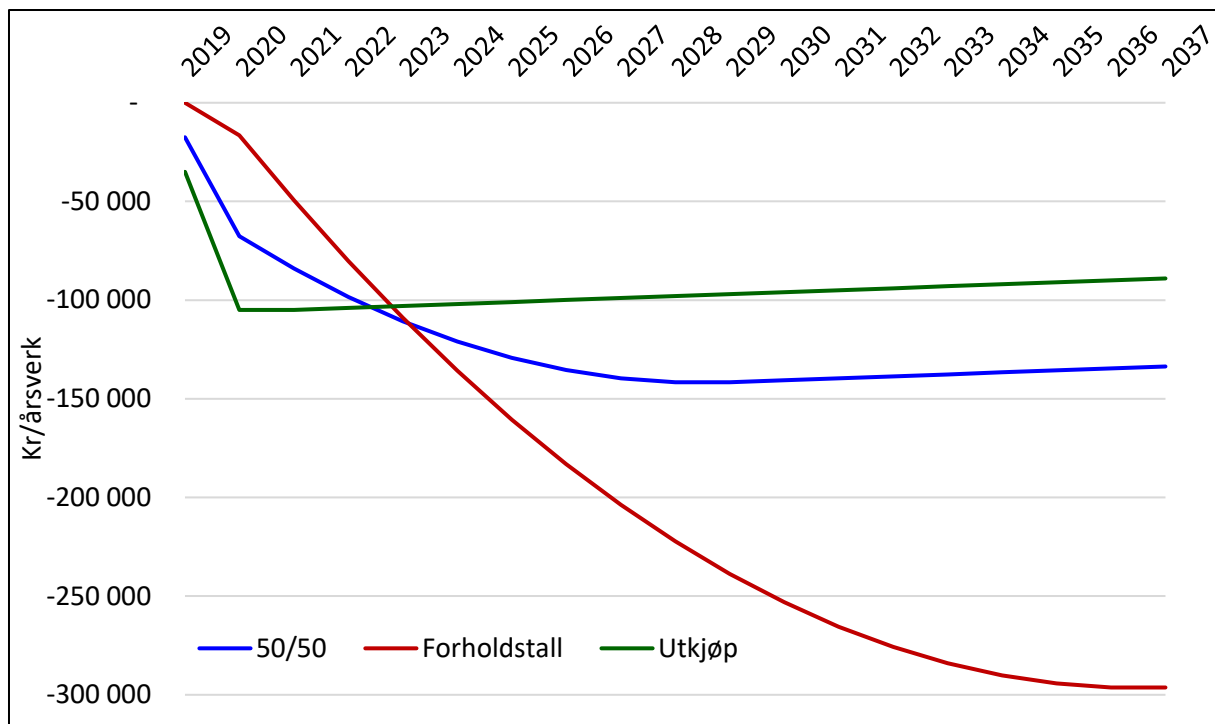
vil komme over flere år. Men beregningene under viser tydelig forskjellene i kostnad mellom alternative måter å gjennomføre nedskaleringen på.

Hovedbildet er at utkjøp gir den laveste totalkostnaden, men med en stor belastning på kort sikt. Bare bruk av forholdstall vil gi lavere belastning på kort sikt, men effekten vil vare over lang tid (til forholdstallet er tilbake til dagens nivå) og totalkostnaden i perioden vil bli klart høyere. En fordeling mellom forholdstall og utkjøp vil selvsagt ende et sted imellom. Figur 4 viser anslag på årlige inntektstap i kroner per årsverk for et gjennomsnittlig melkebruk (referansebruk nr. 1) etter 3 ulike måter å gjennomføre nedskaleringen på. Valgte forutsetninger er gjengitt til slutt.



Figur 4. Anslag på årlig inntektstap for gjennomsnittlige melkebruk etter ulike måter å gjennomføre nedskaleringen på. Kroner per årsverk.

Det vil gi akkumulerte inntektstap som vist i figur 5.



Figur 5. Anslag på akkumulert inntektstap over tid for et gjennomsnittsbruk etter ulike måter å gjennomføre nedskaleringen på. Kroner per årsverk.

#### Noen sentrale forutsetninger:

- Melkevolumet nedskaleres med 100 mill. liter.
- Det er satt en utkjøpspris på melkekvote litt over 15 kr/liter. Det tilsvarer økt omsetningsavgift ca. 35 øre/liter over 1,5 år dersom halve volumet (50 mill. liter) kjøpes ut til denne prisen.
- 1 % forholdstall utgjør et volum på 12,5 mill. liter melk (Ikke 1% \* 1500 mill. l, fordi kvoteutnyttelsen ikke er 100 % og produsenter som ikke fyller kvoten trenger ikke redusere produksjonen.)
- Som følge av bl.a. befolkningsvekst og gradvis behov for mer melk øker forholdstallet med 0,5 % per år fra 2022. Når forholdstallet er tilbake til 0,98 (2019 nivået), videreføres forholdstallet på 0,98, mens omsetningsavgiften reduseres med 1 øre/liter (dvs. statlig salg av kvote kan igjen selges ut i kvoteregionene. Det trekkes ca. 1 øre/l i omsetningsavgift for å finansiere dette utkjøpet i dag (2,50 kr/l \* 6 mill. l. /1500 mill. l.))
- Ved redusert forholdstall blir arealbehovet mindre. Det er forutsatt at produsentene selger grovfôr fra areal som frigjøres til en pris på 2,50 kr/Fem.
- Arbeidsforbruket holdes uendret

#### 3 alternativer

Det er gjort beregninger på 3 alternativer:

- Alt 1: 50 mill. liter ved forholdstall og 50 mill. liter ved utkjøp.  
Innebærer et forholdstall på 0,94 i 2021. 8 år senere er forholdstallet tilbake på 0,98
- Alt 2: 100 mill. liter ved forholdstall  
Innebærer et forholdstall på 0,90 i 2021. 16 år senere er forholdstallet tilbake på 0,98
- Alt 3: 100 mill. liter ved utkjøp

Verken alternativ 2 eller alternativ 3 er i tråd med sluttprotokollen fra jordbruksoppgjøret 2019, men gjennom disse tre alternativene får en trukket opp spennet i økonomiske konsekvenser av ulik fordeling mellom redusert produksjon via forholdstall eller utkjøp. Omsetningsavgifta øker allerede i 2019. Det betyr at både alternativ 1 og alternativ 3 gir inntektsreduksjoner allerede i 2019.

Figur 5 viser det aggregerte tapet i kroner (samlet tap) regnet per årsverk for de tre alternativene i perioden fram til alternativ 2 er tilbake på et forholdstall på 0,98, dvs. i år 2037. Referansebruk 1 har et arbeidsforbruk på nesten 2 årsverk. Regnet per bruk blir derfor tapet om lag dobbelt så stort som regnet per årsverk.

Alternativ 2 (bare forholdstall) gir størst tap, akkumulert til nesten 300.000 kr/årsverk i 2037, tilsvarende i underkant av 20.000 kr/årsverk per år i gjennomsnitt. Alternativ 3 (bare utkjøp), gir lavest samlet tap, summert til litt under 100.000 kr/årsverk i 2037. De første årene er tapet minst med alternativ 2. Etter 2023 blir imidlertid det samlede tapet større med bruk av bare forholdstall.

#### Hva taper produsentene ved redusert forholdstall?

Ved bruk av forholdstall går det samlede dekningsbidraget ned fordi produsenten leverer mindre melk. For referansebruk 1 utgjør dette litt over 4 kr/liter. I tillegg får produsenten mindre tilskudd knyttet til melke- og kjøttmengde samt dyretall. Reduserte tilskudd utgjør ca. 2000 kroner per prosent forholdstallet går ned og gjelder:

- Distriktstilskudd melk og kjøtt (vil øke med høyere sone)
- Husdyrtilskudd (varierer med bruksstørrelse)
- Beitetilskudd
- «Pyramidetilskudd» (tilskuddet øker for bruk med 23 til 50 kyr ved redusert dyretall).

#### Tilpasninger til forholdstall

Med forventning om langvarig lavt forholdstall, er det grunn til å tro at produsentene vil gjøre ulike tilpasninger for å redusere tapet med å ikke få utnyttet produksjonskapasiteten. Et alternativ kan være å leie kvote for å produsere like mye melk som tidligere. Ved alternativ 2 kan produsenten betale inntil 2,08 kr/liter i kvoteleiepris, og komme bedre ut enn med 8 % redusert produksjon. Betaler produsenten 62 øre/liter i kvoteleie, blir kostnaden for produsenten det samme som alternativ 3 (bare utkjøp).

Et annet alternativ kan være å sette inn ammekyr eller kjøpe inn kalv til oppføring på ledig fjøskapasitet. I eksemplet trenger produsenten et dekningsbidrag på ca. 12.500 kr/ammeku for å utligne kostnaden ved alternativ 2.

Et annet alternativ kan være å redusere ytelsen, f.eks. gjennom lavere kraftfôrtilførsel. Produsenten vil da ikke tape tilskudd og heller ikke gå ned i kjøttproduksjon. Men i tillegg til reduserte melkeinntekter, vil dekningsbidraget per ku bli lavere. Det er vanskelig å gjøre gode beregninger på dette, noen grove anslag indikerer at de totale kostnadene ved denne tilpasningen ikke avviker vesentlig fra de totale kostnadene ved alternativ 2.

### Tap avhengig av besetningsstørrelse

Tabellen under viser det samlede tapet per årsverk for ulike besetningsstørrelse for de tre alternativene.

Tabell 14. Beregnede samlede tap for bruk med ulike størrelse, ved 3 ulike måter å gjennomføre nedskaleringen på. Kroner per årsverk.

	Ref. bruk 1 28 kyr	Ref. bruk 12 15 kyr	Ref. bruk 14 62 kyr
Alt 1 (50/50)	-134 000	-74 000	-237 000
Alt2 (Forholdstall)	-296 000	-162 000	-536 000
Alt 3 (utkjøp)	-89 000	-50 000	-152 000

Større bruk taper mest per årsverk i alle alternativene. Det skyldes at store melkebruk produserer vesentlig mer melk per årsverk enn mindre bruk. Relativt sett slår en utkjøpsordning litt bedre ut for store bruk enn de mindre brukene.

## **Vedlegg: Notat fra Skattedirektoratet**

Til  
Juridisk avdeling SKD

Fra  
Brukerdialog juridisk stab

Kopi

## Melkekvoter og skatt - spørsmål fra Finansdepartementet

På oppdrag av Finansdepartementet har SKD vurdert enkelte spørsmål om melkekvoter og skatt.

### Faktum vi legger til grunn

Hvert foretak har en grunnkvote som kan omsettes. Grunnkvoten tilligger jordbrukseiendommen. Hvert år settes et forholdstall, som multipliseres med grunnkvoten og gir årets disponible kvote tilpasset markedssituasjonen for melk.

Nedskalering av melkeproduksjonen kan skje ved å redusere grunnkvotene og/eller å redusere forholdstallet slik at disponibel kvote blir tilstrekkelig lav.

### Spørsmål 1:

Hvis vi forutsetter at vilkårene for et åpenbart verdifall som følge av reduksjon i kvotene er oppfylt, slik at det kan foretas en nedskrivning av balanse for melkekvote, vil det da bli skilt på om reduksjonen skjer på grunnkvoten eller på disponibel kvote? (Dvs. at det er konstateringen av et åpenbart verdifall som avgjør den skattemessige håndteringen, ikke den tekniske måten kvoten reduseres på? Mange vil nok oppfatte grunnkvoten som en del av eiendommens verdi, og dermed noe annerledes enn årlig disponibel kvote).

### Spørsmål 2:

Vi tenker oss et bruk som har fått tildelt 100.000 liter kvote historisk, som ikke er spesifisert i balansen. Senere har bruket kjøpt kvote flere ganger, til ulik pris, tilsammen 50.000 liter som er aktivert i balansen. Da vil bruket ha 150.000 liter kvote, hvorav 50.000 liter er spesifisert i balansen. Dersom grunnkvotene (eller disponibel kvote) reduseres med 10 % (som følge av en varig reduksjon i markedet), hvordan skal det føres i regnskapet, gitt at vilkårene for nedskrivning er oppfylt? Skal en da skrive ned den spesifiserte kvoteverdien med 10 % av





## Notat

150.000 liter eller 10 % av de 50.000 liter som fremgår av kvoteverdi i balansen?

### Vår vurdering

Til spørsmål 1:

Vi tolker spørsmålet til å gjelde de skattemessige konsekvensene av å redusere henholdsvis grunnkvote og forholdstall med 10%.

Som vi viste til i vårt notat av 4. september anses melkekvoter som immaterielle driftsmidler. For at eiere av melkekvoter kan kreve fradrag for tap må kvotene enten helt eller delvis realiseres jf. skatteloven § 9-2 eller så må et verdifall være åpenbart, jf. skatteloven § 6-10 tredje ledd.

#### Reduksjon av grunnkvote – skattemessig realisasjon jf. skatteloven § 9-2:

Skatteloven § 9-2 regulerer hva som skal anses som realisasjon i skatterettslig forstand. Som realisasjon regnes blant annet overføring av eiendomsrett mot vederlag og opphør av eiendomsrett.

Etter vår vurdering vil en reduksjon av grunnkvoten anses som en delvis avståelse av melkekvoten, uavhengig av om eieren mottar et vederlag. Avståelsen innebærer en realisasjon, og det må foretas en vanlig gevinst- og tapsberegning hvor utgangsverdien (vederlaget) trekkes fra inngangsverdien på den realiserede melkekvoten. Dersom eieren ikke mottar noe vederlag ved avståelsen, skal salgsvederlaget settes til kr. 0 ved gevinst- og tapsberegningen.

Dersom nedskaleringen av melkeproduksjonen løses ved delvis realisasjon av grunnkvoten, er det ikke aktuelt å vurdere spørsmålet om åpenbart verdifall etter skatteloven § 6-10 tredje ledd.

#### Ved reduksjon av forholdstall – må vurdere om reduksjonen utgjør et "åpenbart verdifall" jf. sktl § 6-10 tredje ledd:

Dersom nedskaleringen av melkeproduksjonen løses ved at grunnkvotene består, men at forholdstallet reduseres, vil dette ikke bli ansett som en realisasjon. Eventuell fradragsrett vil da være regulert av skatteloven § 6-10 tredje ledd. I vurderingen av fradragsretten vil ett av vurderingstemaene være om reduksjonen er varig eller om den vil være forbigående. For en nærmere gjennomgang av vurderingen av hva som er et åpenbart verdifall, viser vi til vårt notat av 4.9.

Til spørsmål 2:

Som det følger av våre kommentarer til spørsmål 1 over, vil en reduksjon av grunnkvoten med 10% anses som en delvis realisasjon av grunnkvoten, mens



## Notat

en reduksjon av forholdstallet innebærer at det kan bli aktuelt å vurdere avskrivning som følge av et åpenbart verdifall.

Felles for begge alternativene er at det er den totale grunnkvoten på 150 000 liter som er gjenstand for reduksjon. Dette gir ulike skattemessige virkninger avhengig av om man anser grunnkvoten for å ha blitt realisert, eller om man foretar nedskrivning av grunnkvotens skattemessige verdi. Disse forskjellene beskrives nærmere i tre ulike eksempler. I de følgende eksemplene forutsetter vi at en reduksjon av forholdstallet med 10% utgjør et åpenbart verdifall, slik at det er aktuelt å foreta avskrivninger. Vi understreker at vi ikke tar stilling til om en slik reduksjon utgjør et åpenbart verdifall.

### Eksempel 1:

Peder Ås har har fått tildelt 100.000 liter kvote historisk og har deretter kjøpt 25.000 kvoteliter for 5 kroner pr. liter og 25.000 kvoteliter for 7 kroner pr. liter.

#### Ved reduksjon av grunnkvote med 10%:

Det gjelder ikke et generelt FIFU-prinsipp (Først Inn Først Ut) i norsk skatterett. Betydningen av dette er at den skattepliktige selv, ved en delvis realisasjon av melkekvote, kan velge hvilken del av disse som anses realisert. Dersom kvotene er ervervet til ulik pris, kan den skattepliktige kreve fradrag i gevinstberegningen for den høyeste prisen.

Ved en realisasjon av 10 % av grunnkvoten, dvs. 15 000 liter, kan Peder kreve at han skal anses å ha realisert den andelen av grunnkvoten som har en inngangsverdi på 7 kroner per liter. Gevinst- og tapsberegningen tar da utgangspunkt i at Peder Ås har en samlet inngangsverdi på 105.000 kroner på disse 15.000 kvoteliterne.

Etter realisasjonen har Peder Ås en samlet grunnkvote på 135.000 liter, hvorav 100.000 liter ikke er spesifisert i balansen, 25.000 er ervervet til 5 kroner literen og 10.000 liter er ervervet til 7 kroner literen.

#### Ved reduksjon av forholdstallet med 10%:

Ved fradrag for nedskrivninger etter skatteloven § 8-10 tredje ledd, er det verdien av den samlede melkekvote som er redusert. Etter vår vurdering må nedskrivningen skje per grunnkvoteliter med en prosentsats av den faktiske inngangsverdien. Det betyr at den skattepliktige ikke vil få fradrag for eventuelle deler av kvoten med inngangsverdi på 0 kroner.

Peder Ås får derfor ikke nedskrive sin historiske kvote på 100.000 liter siden inngangsverdien på denne er lik 0. Kvoten på 25.000 liter som er kjøpt for 5 kroner literen kan nedskrives med 0,5 kroner pr. liter. Kvoten på 25.000 liter som er kjøpt for 7 kroner literen kan nedskrives med 0,7 kroner pr. liter. Se



## Notat

tabell under for oversikt over nedskrivingsbeløp og balansemessige konsekvenser:

Kvoteliter	Balanseført verdi/inngangsverdi	Nedskrivingsatts og –beløp ved 10% reduksjon	Ny inngangsverdi og balanseført verdi
100.000	0	0	0
25.000	5 kroner pr. liter/125.000 i inngangsverdi	0,5 kroner pr. liter = 12.500 kroner	4,5 kroner pr. liter/ 112.500 kr i balanseført verdi
25.000	7 kroner pr. liter/ 175.000 i inngangsverdi	0,7 kroner pr. liter = 17.500	6,3 kroner pr. liter/ 157.500 kr

### Eksempel 2:

Som i eksempel 1, men kun en kvote på 10.000 liter er aktivert i balansen med en inngangsverdi på 5 kroner literen.

#### Ved reduksjon av grunnkvote med 10%:

Peder kan velge å realisere de første 10.000 mot balanseført inngangsverdi på 5 kroner literen, som gir en samlet inngangsverdi på 50.000 kroner. Eventuelt vederlag for de siste 5000 liter er fullt ut skattepliktig siden inngangsverdien er 0 kroner. Etter realisasjonen har Peder Ås en samlet grunnkvote på 135.000 liter, og ingen del av kvoten er spesifisert i balansen.

#### Ved reduksjon av forholdstallet med 10%:

Kvoteliter	Balanseført verdi/inngangsverdi	Nedskrivingsatts og –beløp ved 10% reduksjon	Ny inngangsverdi og balanseført verdi
140.000	0	0	0
10.000	5 kroner pr. liter/50.000 kroner i inngangsverdi	0,5 kroner pr. liter = 5.000 kroner	4,5 kroner pr. liter/ 45.000 kr i balanseført verdi

### Eksempel 3:



## Notat

Peder Ås har fått tildelt grunnkvote på 150.000 liter historisk, som i sin helhet ikke er spesifisert i balansen.

Ved reduksjon av grunnkvote med 10%:

Peder må realisere 15 000 liter fra grunnkvoten. Siden inngangsverdien på grunnkvoten er lik 0, vil et eventuelt vederlag bli skattepliktig i sin helhet. Etter realisasjonen har Peder Ås en samlet grunnkvote på 135.000 liter, og ingen del av kvoten er spesifisert i balansen.

Ved reduksjon av forholdstallet med 10%:

Kvoteliter	Balanseført verdi/inngangsverdi	Nedskrivings-sats og -beløp ved 10% reduksjon	Ny inngangsverdi og balanseført verdi
150.000	0	0	0