

Rapport fra arbeidsgruppe

Produksjon på flere kvoter

1.3.2018

Rapport nr. 11/2018

Innhold

Sammendrag.....	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bakgrunn for arbeidet.....	7
1.2 Mandat.....	7
1.3 Arbeidsgruppens sammensetning.....	8
1.4 Drøfting av mandatet/metode	8
1.5 Tidligere utredninger	9
1.6 Nærmere om begrepsbruk	9
2 Historisk oversikt over endringene i kvoteordningen for melk	11
2.1 Endringer i kvoteordningen for melk siden 2012	13
3 Utviklingen i produksjon på flere grunnkvoter	15
3.1 Utviklingen av samdrifter i kvoteordningen for melk	15
3.2 Utviklingen av kvoteleie i kvoteordningen for melk.....	18
4 Organisering ved produksjon på flere kvoter	22
5 Tallmateriale for produksjon på flere kvoter.....	24
5.1 Strukturfordeling ved produksjon på flere kvoter	24
5.2 Varighet ved produksjon på flere kvoter	26
5.3 Produsenter som leier inn og ut grunnkvote samtidig	27
5.4 Oppsummering	27
6 Utviklingen i godtgjøringen for kvote.....	29
6.1 Godtgjøring for kvote formidlet av ulike omsetningskanaler	29
6.2 Godtgjøring for kvote basert på driftsgranskingene	31
6.3 Forholdet mellom leiepris og pris ved privat omsetning av kvote	33
6.4 Oppsummering	33
7 Vurdering av om kapital går ut av landbruksnæringen	34
7.1 Oppsummering	38
8 Lønnsomhet i melkeproduksjon	40
8.1 Lønnsomhet i melkeproduksjon og faktorer som påvirker denne	40
8.2 Lønnsomhet i melkeproduksjon sammenliknet med andre driftsformer	44
8.3 Oppsummering	45
9 Drivkrefter for salg/kjøp kontra bortdisponering/produksjon på flere kvoter	46
9.1 Forventninger om fremtidig lønnsomhet i melkeproduksjonen	47
9.2 Investering, finansiering og likviditet.....	47

9.3	Virkninger av skattesystemet ved omsetning av kvote, og leie av kvote	47
9.3.1	Omsetning av kvote vs. omsetning av eiendom med kvote.....	47
9.3.2	Omsetning av kvote vs. kvoteleie.....	48
9.4	Forventninger om endringer i kvotesystemet	49
9.5	Ikke-økonomiske forhold	50
9.6	Høy leiepris i forhold til privat omsetning, gitt dagens rentenivå (1:10)	50
9.7	Oppsummering	51
10	Vurdering av mulige endringer i bestemmelsen om produksjon på flere kvoter	52
10.1	Harmonisere regelverk ved omsetning og produksjon på flere kvoter	53
10.1.1	Avvikle prosentandelen solgt til staten ved salg av grunnkvote.....	53
10.1.2	Endre statlig pris.....	54
10.1.3	Avvikle privat omsetning og bortdisponering av kvote	56
10.1.4	Salg av kvote til staten ved bortdisponering av kvote	57
10.2	Grunnkvote bortfaller når den ikke er produsert på egen eiendom i ti år.....	58
10.3	Avvikle mulighet for produksjon på annen eiendom enn der grunnkvoten tilligger.....	59
10.4	Gradvis overføre kvote til aktive produsenter («devaluering av kvotemengde»)	61
10.5	Knytte disponibel kvote til arealgrunnlaget på eiendommen	63
10.6	Gjeninnføre begrensningen på innleie og utleie i samme kvoteår.....	64
10.7	Regulere pris på bortdisponering av kvote.....	65
10.8	Stimulere til salg av kvote gjennom økonomiske virkemidler	65
10.9	Oppheve kvoteordningen for melk.....	66
10.10	Tilpasninger i skattesystemet	66
10.11	Gjeninnføre regelverksskilte mellom enkeltpersonforetak og samdrift	66
10.12	Redusere målpris og tilskudd, samt endre innretning av tilskudd	66
11	Oppsummering	67
11.1	Kartlegging av produksjon på flere kvoter	67
11.2	Lønnsomhet i melkeproduksjon og drivkrefter for salg/kjøp kontra bortdisponering/produksjon på flere kvoter	68
11.3	Vurdering av endringer i bestemmelsen om produksjon på flere kvoter.....	68
	Vedlegg 1: Forskrift for kvoteordningen for melk.....	70

Sammendrag

I Næringskomiteens innstilling til jordbruksmeldingen, Innst. 251 S (2016–2017), uttrykte en samlet komité at det hvert år betales betydelige beløp fra den aktive delen av melkeproduksjonsnæringen til bønder som har sluttet med melkeproduksjon. Ved Stortingets behandling av jordbruksmeldingen ba flertallet i Næringskomiteen om at det skulle nedsettes et utvalg som skulle vurdere mulige endringer i regelverket. I mandatet, som fremgår av Prop. 141 S (2016–2017), heter det at utvalget skal kartlegge utviklingen og beskrive ulike måter å organisere seg på ved produksjon på flere kvoter, beskrive pengestrømmen som godtgjøring for kvote utgjør og om mottakerne av godtgjøringen fortsatt driver landbruksnæring, samt vurdere endringer i bestemmelsen om produksjon på flere kvoter.

I regelverket for kvoteordningen håndteres all produksjon på flere kvoter likt, uavhengig av om kvoten leies inn eller om flere produsenter har gått sammen om å produsere på sine grunnkvoter. Det fremgår av mandatet at det ikke er mulig å vurdere kvoteleie alene, og arbeidsgruppen har derfor analysert og vurdert all produksjon på flere kvoter.

Melkeprodusenter som baserer produksjonen sin på flere kvoter har eksistert i lang tid i form av samdrifter. I 2009 ble det åpnet opp for kvoteleie, og dermed produksjon på flere kvoter for alle foretak. Etter innføringen av kvoteleie, har det vært en gradvis reduksjon i antall samdrifter, mens antall eiendommer med utleid kvote har økt hvert år. I perioden 2009–2017 har mange melkeprodusenter endret måten å organisere seg på ved produksjon på flere kvoter, men total andel grunnkvote som inngår i produksjon på flere kvoter har vært stabil.

I rapporten er strukturfordelingen ved produksjon på flere kvoter undersøkt. Tallmaterialet antyder at bortdisponering av kvote ofte skjer fra bruk med liten grunnkvote (<100 000 liter), til bruk med mellomstor eller stor disponibel kvote (>200 000 liter). For foretak med disponibel kvote over 400 000 liter produserer over 90 prosent på flere kvoter, mens for de mindre brukene (<200 000 liter) er det få som produserer på flere kvoter. 89 prosent av de som bortdisponerer kvote, bortdisponerer hele kvoten.

Pris for kvote ved privat omsetning eller bortdisponering er verken regulert eller registrert. Datagrunnlaget for disse prisene er derfor av svært begrenset omfang, og omfatter kun omsetning og produksjon på flere kvoter i form av leieforhold. Datagrunnlaget antyder at prisene ved privat omsetning ligger om lag ti ganger over årlig leiepris, som ved dagens rentenivå må sies å være relativt lavt. Resultatene antyder videre at prisene har økt i perioden 2015–2017, men det gir ikke grunnlag for å si noe om prisforholdet mellom privat omsetning og leie er endret.

Det er videre undersøkt om de som selger eller disponerer bort hele kvoten sin fortsatt driver landbruksnæring. Resultatene antyder at omtrent $\frac{1}{3}$ av de som har sluttet med melkeproduksjon (bortdisponerer i form av leie eller som registrert samdrift, eller har solgt kvoten) ikke lenger driver noe form for annen jordbruksproduksjon.

Arbeidsgruppen har videre vurdert lønnsomhet i melkeproduksjon, og hvordan dette kan påvirke godtgjøringen for kvote, tilbud og etterspørsel etter kvote, samt betalingsviljen for kvote. Det er også antydning hvilke drivkrefter som kan påvirke beslutningen om bortdisponering av kvote fremfor salg av kvote, og produksjon på flere kvoter fremfor kjøp av kvote. For den enkelte produsent er fremtidig forventning om lønnsomhet en viktig driver, både for investeringsviljen og etterspørselen etter kvote. Investeringer, finansiering og likviditet vil også ha betydning for valget mellom å kjøpe eller disponere kvote på annen måte. Ut fra skattemessige vurderinger kan det se ut til at kjøp/salg av landbrukseiendommer med kvote vil være mer gunstig både for kjøper og selger enn omsetning av kvote isolert sett. Det synes også å være mer gunstig å leie bort kvote fremfor å selge, sett ut fra et

skatteperspektiv. I tillegg kan det være ikke-økonomiske vurderinger som påvirker beslutningen, være seg forventninger til endringer i kvotesystemet eller usikkerhet knyttet til videre drift av melkeproduksjonen på gården.

Arbeidsgruppen er også bedt om å vurdere endringer i bestemmelsen om produksjon på flere kvoter. Gruppen har tolket mandatet slik at hovedproblemet som skal søkes minimert eller løst er å redusere administrativt påførte kostnader for aktive produsenter og redusere omfanget av kapital som går ut av melkeproduksjonen. Det er kartlagt tre problemstillinger som forslagene er vurdert opp mot:

1. Redusere administrativt påførte kostnader for aktive produsenter.
2. Redusere omfanget av kapital som går ut av melkeproduksjonen.
3. Bidra til at aktive produsenter i større grad eier produksjonsgrunnlaget sitt.

Det er til sammen vurdert 11 konkrete forslag om endring av regelverket for kvoteordningen for melk, i tillegg blir det vist til fire forslag (markert i kursiv) som ligger utenfor arbeidsgruppens mandat, og som derfor ikke har blitt vurdert nærmere:

1. Harmonisere regelverk ved omsetning og produksjon på flere kvoter
 - a) Avvikle prosentandelen solgt via staten
 - b) Endre statlig pris
 - c) Avvikle privat omsetning og bortdisponering av kvote
 - d) Salg av kvote til staten ved bortdisponering av kvote
2. Grunnkvote bortfaller etter et antall år når den ikke er produsert på egen eiendom
3. Avvikle mulighet for produksjon på annen eiendom enn kvoten tilligger
4. Gradvis overføre kvote til aktive produsenter («devaluering»)
5. Knytte disponibel kvote til arealgrunnlaget på eiendommen
6. Gjeninnføre begrensning på innleie og utleie samme kvoteår
7. Regulere pris på bortdisponering av kvote
8. Stimulerer til salg av kvote gjennom økonomiske virkemidler
9. *Oppheve kvoteordningen*
10. *Tilpasninger i skattesystemet*
11. *Gjeninnføre regelverksskille mellom enkeltpersonforetak og samdrift*
12. *Redusere målpris og tilskudd, samt innretning av tilskudd*

Arbeidsgruppen har vurdert om forslagene bidrar til å løse én eller flere av de tre problemstillingene som er nevnt ovenfor, samt hvilke konsekvenser forslagene vil innebære for melkeprodusenter og forvaltningen av kvoteordningen. Det pekes på at få tiltak vil bidra til å løse problemstillingene, og ingen av de nevnte tiltakene vil bidra til å løse alle de tre problemstillingene. De fleste forslagene vil også medføre andre uønskede konsekvenser, for eksempel mindre fleksibilitet i kvoteordningen og økt ressursbehov for forvaltningen. Arbeidsgruppen har drøftet de ulike forslagene, uten å konkludere eller anbefale endring av regelverket for kvoteordningen for melk.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for arbeidet

I Næringskomiteens innstilling til jordbruksmeldingen, Innst. 251 S (2016–2017), uttrykte en samlet komité at det hvert år betales betydelige beløp fra den aktive delen av melkeproduksjonsnæringen til bønder som har sluttet med melkeproduksjon. «Komiteen mener dette ikke er bærekraftig over tid, men erkjenner at det er krevende å gjøre endringer i ordningen». Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, skriver at:

«Komiteens flertall, (...), vil derfor be om at det settes ned et utvalg der blant annet representanter fra jordbruket er med, for å komme opp med en utredning for hvordan dette systemet eventuelt kan legges om.»

1.2 Mandat

Mandatet for utvalget fremgår av Prop. 141 S (2016–2017):

«Landbruks- og matdepartementet vil understreke at leie av melkekvoter ikke lenger reguleres av staten. I forskrift om kvoteordningen for melk heter det at «Foretakets disponible kvote kan baseres på flere grunnkvoter...», dvs. at all produksjon på flere grunnkvoter håndteres likt, uavhengig av om kvoten leies inn eller om flere produsenter har gått sammen om å produsere på sine grunnkvoter. Det er derfor ikke mulig å vurdere kvoteleie alene. En vurdering må derfor omfatte all produksjon av melk på flere grunnkvoter.

Utvalget skal:

- *Kartlegge utviklingen i produksjon på flere kvoter.*
- *Beskrive ulike måter å organisere seg på ved produksjon på flere kvoter.*
- *Så langt det er mulig presentere utvikling i godtgjøringen for kvote ved produksjon på flere kvoter.*
- *Så langt det er mulig beskrive pengestrømmen godtgjøringen for kvote utgjør, herunder om mottakerne av godtgjøringen fortsatt driver landbruksnæring.*
- *Vurdere endringer i bestemmelsen om produksjon på flere kvoter i forskrift om kvoteordningen for melk.»*

Deltakerne i arbeidsgruppen ble oppnevnt i brev fra Landbruks- og matdepartementet datert 29.9.2017.

1.3 Arbeidsgruppens sammensetning

Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

Medlem	Institusjon/Organisasjon
Hanne Klægstad (leder)	Landbruks- og matdepartementet
Einar Frogner	Norges Bondelag
Torbjørn Norland	Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Marit Haugen	Tine SA
Trond Kristian Refve	Q-meierienes produsentlag
Per Skjeflo	Finansdepartementet
Maria Krekling	Landbruks- og matdepartementet

Det har vært mulig å stille med vararepresentant dersom medlemmet ikke har hatt mulighet til å møte. Steinar Helgen har stilt for Maria Krekling på møte 11.1.2018.

Landbruksdirektoratet ved Karoline Hol og Ragna Eltun (leder) har hatt sekretariatsansvaret.

1.4 Drøfting av mandatet/metode

Næringskomiteen viser til at betydelige beløp fra den aktive delen av melkeproduksjonsnæringen går til bønder som har sluttet med melkeproduksjon. Arbeidsgruppen tolker dette slik at hovedproblemet som skal søkes minimert eller løst er å redusere administrativt påførte kostnader for aktive produsenter og redusere omfanget av kapital som går ut av melkeproduksjonen. Med begrepet administrativt påførte kostnader menes kostnader som kan knyttes til selve kvoteordningens eksistens, for eksempel kjøp eller disponering av kvote. Det kan være ønskelig at produsentene eier sitt eget produksjonsgrunnlag, og ikke baserer produksjonen sin på andres kvoter. Videre oppfatter arbeidsgruppen det slik at prisen for å øke melkeprodusenters produksjonsgrunnlag ikke bør bli for høy. Arbeidsgruppen vil derfor i denne rapporten vurdere konsekvensene av mulige endringer i bestemmelsen om produksjon på flere kvoter, som:

1. Reduserer administrativt påførte kostnader for aktive produsenter.
2. Reduserer omfanget av kapital som går ut av melkeproduksjonen.
3. Bidrar til at aktive produsenter i større grad eier produksjonsgrunnlaget sitt.

Arbeidsgruppen er bedt om å kartlegge en rekke forhold hva gjelder produksjon på flere kvoter, samt vurdere endringer i bestemmelsen som omhandler dette i forskrift 23.12.2011 nr. 1502 om kvoteordningen for melk (kvoteforskriften).

Noen av disse punktene er krevende å beskrive fordi datagrunnlaget er svakt. Spesielt gjelder dette punktet om utviklingen i godtgjøringen for kvote ved produksjon på flere kvoter. For leiepriser og priser ved privat omsetning er datagrunnlaget meget svakt, mens det for annen produksjon på flere kvoter ikke finnes datagrunnlag for å si noe om prisene som settes på kvote. Selv om det i regelverket ikke skilles mellom ulike former for å produsere på flere kvoter, har arbeidsgruppen på grunn av svakt datagrunnlag vært nødt til å vurdere utviklingen kun basert på rene leieforhold.

1.5 Tidligere utredninger

Det er tidligere gjort utredninger og høringer om produksjon på flere kvoter. Hovedsakelig er det to utredninger og to høringer som kan være relevante for arbeidsgruppens arbeid med denne rapporten:

- *Leie av melkekvoter*. Utredning av partssammensatt gruppe (2000).
- *Aktivitetskrav for medlemmer av samdrifter i melkeproduksjon*. Utredning av partssammensatt arbeidsgruppe (2005).
- *Høring av endringer i forskrift om kvoteordningen for melk – kvoteleie mv. av 10. oktober 2008*.
- *Høringsnotat av 17. november 2010 om forslag til ny forskrift om kvoteordningen for melk*.

1.6 Nærmere om begrepsbruk

Kvoteforskriften skiller mellom grunnkvote og disponibel kvote. Grunnkvote utgjør tildelt og kjøpt melkekvote på en landbrukseiendom. Grunnkvoten tilhører den enkelte landbrukseiendom, og det er eier som til enhver tid har råderett over kvoten. Størrelsen på grunnkvoten kan endres ved kjøp eller salg av grunnkvote, eller ved at forholdstallet for grunnkvote settes høyere eller lavere enn 1,00.

Den disponible kvoten er den kvoten et foretak kan produsere uten å bli ilagt overproduksjonsavgift. Disponibel kvote kan være satt sammen av en eller flere grunnkvoter, og kan endres ved at forholdstallet for grunnkvote og/eller disponibel kvote endres. Produsenten kan øke sin disponible kvote enten ved å øke sin eide grunnkvote eller ved å disponere andre grunnkvoter.

Den disponible kvoten blir beregnet for ett kvoteår. Kvoteåret varer fra 1.1 til 31.12. I perioden 2007–2014 var kvoteåret for kumelk 1.3–28.2/29.2. Fra og med 1.1.2014 samsvarte kvoteåret for kumelk med kalenderåret. For geitemelk har kvoteåret alltid fulgt kalenderåret.

Når det i rapporten blir vist til kapital som går ut av landbruksnæringen, betyr det brutto betaling for disponering av kvoter til kvoteeiere som selv ikke driver jordbruksproduksjon på eiendommen. Det er ikke gjort nærmere vurderinger av kvoteordningens netto bidrag til lønnsomhet. Se kapittel 7 for ytterligere omtale.

Når samdrifter omtales i det videre brukes begrepet som regel om et ansvarlig selskap (ANS) eller et ansvarlig selskap med delt ansvar (DA) som baserer produksjonen på flere grunnkvoter, der innehaverne av landbrukseiendommene med grunnkvote går inn på eiersiden i melkeproduksjonsselskapet. Etter 2014 har ikke lenger begrepet samdrift noen rettslig innhold, da alle former for produksjon på flere kvoter er likestilt. Landbruksdirektoratet opererer imidlertid fremdeles med et skille mellom samdrifter og andre typer produksjon på flere kvoter (primært leie) i sitt IT-system. Presentasjonen av tallmateriale i denne rapporten baserer seg derfor delvis på de registrerte samdriftene fra Landbruksdirektoratets IT-system.

I denne rapporten innebærer *bortdisponering* av grunnkvote at eieren av (landbrukseiendommen med) grunnkvote disponerer bort retten til å produsere på grunnkvoten til andre enn sitt eget enkeltpersonforetak.

Arbeidsgruppen er bedt om å vurdere om mottakerne av godtgjøringen for kvote fortsatt driver landbruksnæring. For å vurdere om kapital går ut av landbruksnæringen ved produksjon på flere kvoter, har arbeidsgruppen undersøkt om det er foretak på landbrukseiendommen, som bortdisponerer kvoten, som søker produksjonstilskudd. Det trenger nødvendigvis ikke være eieren av eiendommen med kvote som er den aktive produsenten på eiendommen. Det kan være en forpakter eller et annet foretak som bruker driftsbygningen til produksjon, eller leier arealene. Dersom det ikke blir søkt om

produksjonstilskudd fra eiendommen som bortdisponerer grunnkvoten anses dette som at ingen driver landbruksproduksjon på eiendommen. Arbeidsgruppen har da lagt til grunn at disse eierne har gått ut av landbruksnæringen.

Arbeidsgruppen har bedt Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) om å beskrive den økonomiske utviklingen i melkeproduksjon de ti siste årene og beregne priser for leie og privat omsetning av kvote.

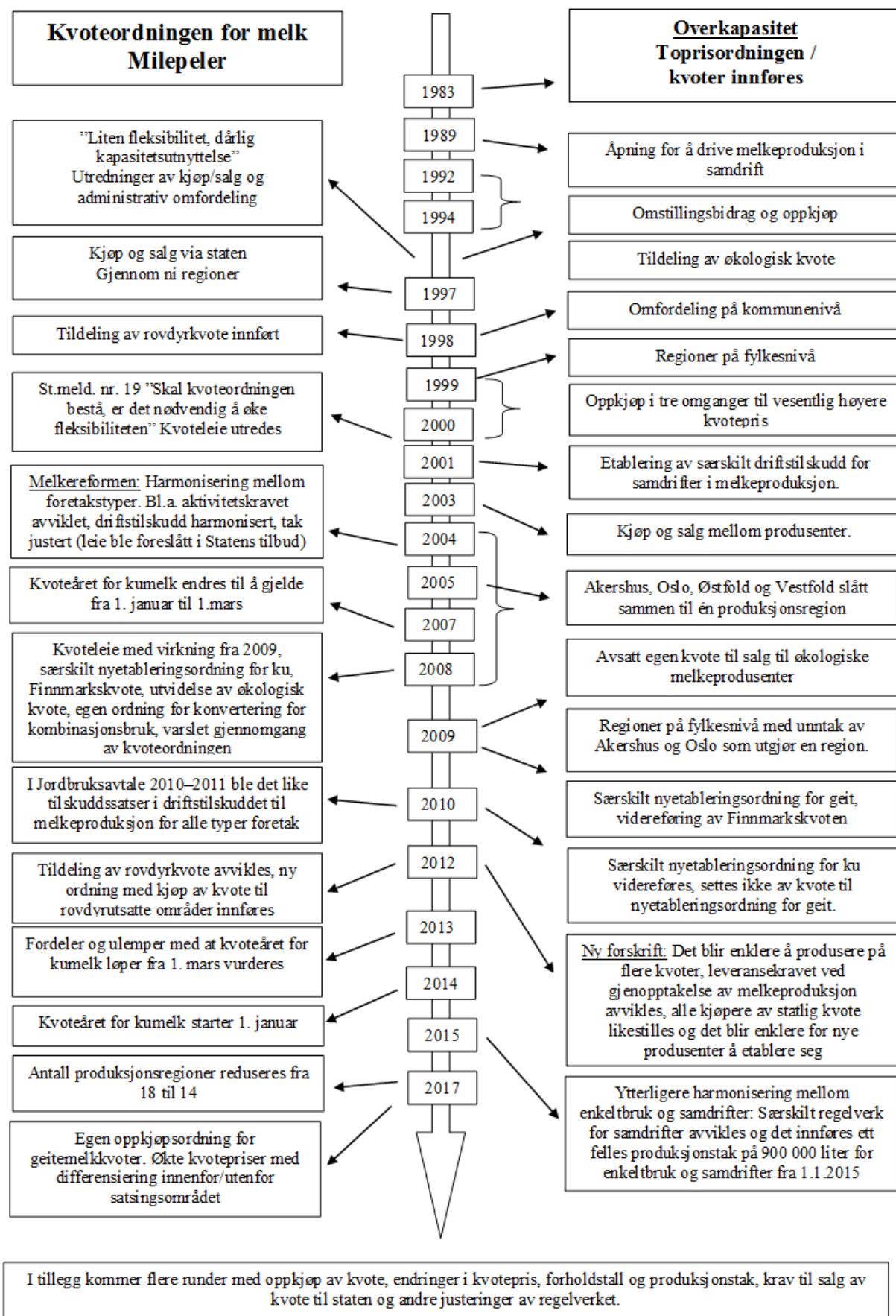
2 Historisk oversikt over endringene i kvoteordningen for melk

I dette kapitlet blir det gitt en beskrivelse av endringene som har skjedd siden ny forskrift for kvoteordningen for melk trådte i kraft i 2012.

Ordlyden i formålsparagrafen i kvoteordningen for melk har variert siden regelverket ble innført. I den gjeldende forskriftsteksten (*forskrift nr. 1503 av 23.12.2011 om kvoteordningen for melk*) heter det at:

«Formålet med kvoteordningen for melk er å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet innenfor de målsetninger Stortinget har fastsatt, herunder distriktsprofil og variert bruksstruktur.»

Figur 1 på neste side viser en oversikt over de største endringene i kvoteordningen for melk.



Figur 1: Vesentlige endringer i kvoteordningen for melk

2.1 Endringer i kvoteordningen for melk siden 2012

I jordbruksoppgjøret 2008 ble det vedtatt at Landbruks- og matdepartementet skulle gjennomgå kvoteordningen for melk. Fra 1.1.2012 ble det fastsatt ny forskrift om kvoteordningen for melk. Nedenfor følger en oppsummering av de største endringene i regelverket:

2012

- Melkeprodusenter kan opprette felles melkeproduksjonsforetak innenfor produksjonstak- og region.
- Melkeprodusenter kan produsere melk på flere landbrukseiendommer.
- Melkeprodusenter kan produsere melk på andre landbrukseiendommer enn den grunnkvoten tilhører dersom eiendommene ligger innenfor samme produksjonsregion.
- Alle med landbrukseiendom kan kjøpe grunnkvote privat og leie grunnkvote.
- For å få kjøpt grunnkvote fra staten, må man være eier av landbrukseiendom med 30 000 liter kumelkkvote eller 15 000 liter geitemelkkvote eller være eier av en landbrukseiendom uten grunnkvote, men ha en avtale om privat kjøp av minimum 30 000/15 000 liter grunnkvote i samme søknadsomgang.
- Kravet om minimums utleieperiode ble opphevet.¹ Utleier kunne fremdeles ikke være leietaker på samme tid, og det ble lagt særlig restriksjoner for eieren av en landbrukseiendom hvor grunnkvoten var utleid. I disse tilfellene kunne ikke eieren ha eierinteresser i det foretaket som disponerte den innleide grunnkvoten for produksjon på denne eiendommen.
- Leveransekravet bortfalt for kvoter som hadde blitt lagt sovende etter 1.1.2011.
- Deler av grunnkvoten kan selges (tidligere kunne bare hele grunnkvoten selges).
- Forskrift om fritak fra overproduksjonsavgift ved lokal foredling av melk og forskrift om midlertidig fritak fra overproduksjonsavgift på kumelk ble integrert i kvoteforskriften.
- Ved etterspørselsoverskudd fordeles tilgjengelig grunnkvote likt mellom kjøperne, begrenset oppad til ønsket mengde.

I jordbruksoppgjøret i 2012 ble det bestemt at prisen skulle reduseres fra kr 3,50 til kr 2,50 per liter. Landbruksdirektoratet hadde på det tidspunktet allerede godkjent søknader om salg av grunnkvote til kr 2,50 per liter. Ut fra et likebehandlingsprinsipp måtte prisene beholdes i søknadsomgangen 2012. Staten kjøpte derfor grunnkvote til 1 krone mer for literen enn det den solgt grunnkvote for. Differansen ble dekket over fondet for omsetningsavgift for melk. Partene ble enige om dette på et ekstraordinært møte i juni 2012.

2013

Som følge av at enkelte produsenter utnyttet situasjonen med statlig kjøp og salg av grunnkvote til ulik pris, ble det fra 2013 ikke mulig å kjøpe grunnkvote fra staten og selge grunnkvote i samme omsetningsrunde. Bakgrunnen for innstramningen var å unngå spekulasjon.

¹ Dagjeldende forskrift 07.01.2003 nr. 14 om kvoteordningen for melk § 10.

2014

I jordbruksoppgjøret 2013 ble Landbruksdirektoratet bedt om å se på konsekvensene av å flytte kvoteåret fra 1.3 til 28./29.2 påfølgende år og tilbake til kalenderåret. I februar 2014 bestemte Landbruks- og matdepartementet, i samråd med partene i jordbruksoppgjøret, at starttidspunktet for kvoteåret skulle flyttes til 1.1. Endringen trådte i kraft fra 1.1.2014, og overgangsbestemmelsen innebar at kvoteåret 1.3.2013–28.2.2014 og 1.1.2014–31.12.2014 fikk to overlappende måneder. Det kvantum som det ble svart overproduksjonsavgift for i januar og februar 2014, ble trukket fra ved beregningen av foretakets leveranse for kvoteåret 1.1.2014–31.12.2014.

I jordbruksoppgjøret 2014 ble det bestemt at det fra påfølgende omsetningsrunde, skulle være mulig å selge inntil 80 prosent av kvoten privat. De resterende 20 prosentene skulle selges til staten for kr 2,50 per liter.

2015

Særreglene for samdrifter ble avviklet i kvoteregulverket og i produksjonstilskuddsregulverket fra 1.1.2015. Dette innebar at samdriftsforetak og andre typer melkeproduksjonsforetak ble likestilte i kvoteregulverket. Regelverk og tilskudd fikk dermed ikke lenger betydning for hvilken organisasjonsform (ENK, AS, DA, ANS osv.) foretaket valgte. Begrepet kvoteleie ble fjernet fra forskriften. Siden leie ikke lenger ble regulert kunne en produsent heretter leie inn og ut grunnkvote samtidig, og videre fremleie grunnkvote.

I jordbruksoppgjøret 2014 ble det bestemt at det fra 1.1.2015 skulle innføres ett produksjonstak på 900 000 liter som skulle gjelde uavhengig av organisasjonsform både for ku- og geitmelkproduksjon.

2017

I jordbruksoppgjøret 2014 ble det nedsatt en partssammensatt arbeidsgruppe som skulle se på produksjonsregionene for kumelkkvoter. Gruppen leverte rapporten 13.3.2015. I forhandlingene i 2015 foreslo staten at antall produksjonsregioner skulle reduseres fra 18 til 7-9 regioner. I protokollen til jordbruksoppgjøret ble det slått fast at 18 regioner skulle videreføres.

I behandlingen av jordbruksoppgjøret 2015² i Stortinget uttalte Komiteens flertall³ at endringer i produksjonsregionene ikke hører hjemme i jordbruksoppgjøret før Stortinget har tatt den overordnede debatten om hvilke pilarer norsk landbruk skal bygge på. Flertallet henviste derfor til at spørsmålet hører hjemme i forbindelse med behandlingen av jordbruksmeldingen. I meldingen ble det foreslått ti produksjonsregioner. I behandlingen av denne ba komiteens flertall om at regjeringen skulle utarbeide et forslag for en justert inndeling i 14 produksjonsregioner. Partene i jordbruksoppgjøret ble bedt om å fastsette detaljerte grenser i forbindelse med jordbruksoppgjøret 2017.

I jordbruksoppgjøret 2017 ble det deretter bestemt at antall produksjonsregioner skulle reduseres fra 18 til 14. Dette ble gitt med virkning fra og med omsetningsrunden 2017 for kvoteåret 2018.

I forbindelse med jordbruksoppgjøret 2017 ble det også bestemt at det skulle gjennomføres en begrenset oppkjøpsordning for geitemelkkvoter for omsetningsrunden 2017 og 2018, hvor prisen på salg av grunnkvote til staten er kr 12 per liter for produsenter innenfor dagens satsningsområde for geit. Utenfor satsningsområdet er prisen fastsatt til kr 15 per liter. Oppkjøpet av geitemelkkvoter finansieres over omsetningsavgiften for melk. Det kjøpes opp i størrelsesorden 1,4 mill. liter geitemelk.

² Jf. Innst. 385 S (2014–2015).

³ Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre.

3 Utviklingen i produksjon på flere grunnkvoter

I mandatet heter det blant annet at:

«Utvalget skal:

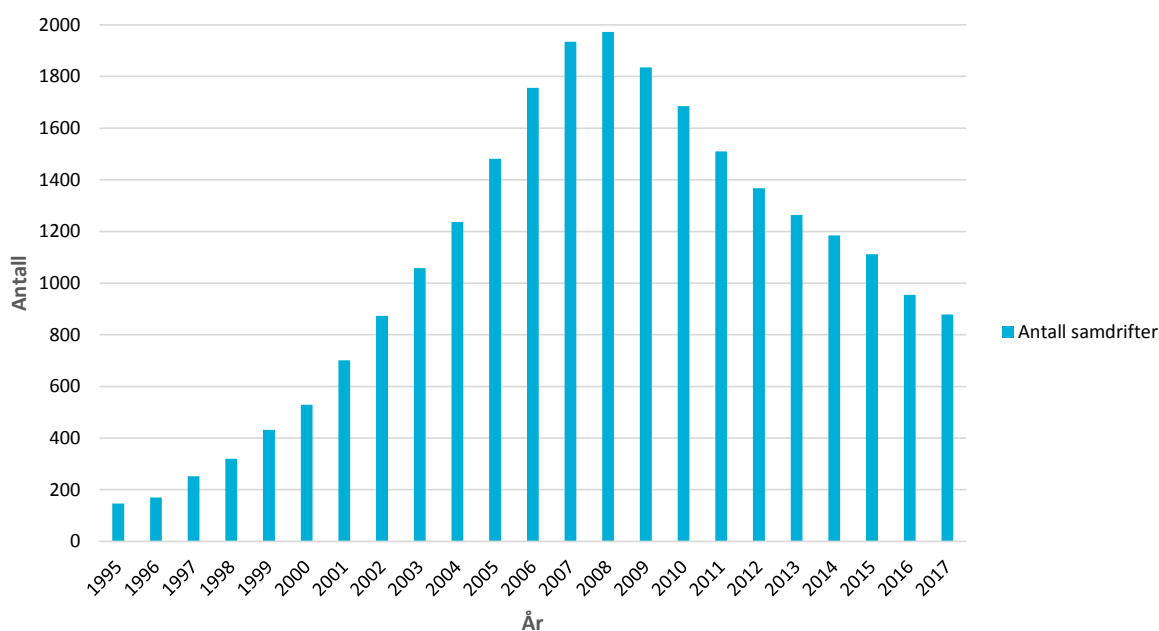
- Kartlegge utviklingen i produksjon på flere kvoter.»

Samdrift- og kvoteleieordningene var tidligere etablerte ordninger for å produsere på flere grunnkvoter, og derfor er det utviklingen for disse to ordningene som vil bli kartlagt i dette kapittelet. Det vil i hovedsak omhandle kumelkprodusenter, men det vil også bli henvist til utviklingen hos geitemelkprodusentene.

3.1 Utviklingen av samdrifter i kvoteordningen for melk

Samarbeid om melkeproduksjon har eksistert i mange år, også lenge før det ble etablert egne regler for samdrifter i toprisordningen for melk. Da toprisordningen ble innført i 1983 var utgangspunktet at kvoten tilligger den landbrukseiendommen som opprinnelig fikk tildelt kvoten, uavhengig av hvem som til enhver tid eier landbrukseiendommen. Dette innebar at det var eieren av landbrukseiendommen som hadde rådighet over kvoten, og at det måtte leveres melk fra denne eiendommen for at kvoten ikke skulle opphøre. I 1989 ble det imidlertid løsnet opp i prinsippet om produksjon på egen eiendom da det ble åpnet opp for å drive melkeproduksjon i samdrift. Dermed kunne eieren flytte produksjonen til en annen eiendom enn den som opprinnelig fikk tildelt kvoten.

I forskrift om kvoteordningen for melk fra 1997, ble samdrift definert som «to eller flere brukere som går sammen om felles melkeproduksjon på helårsbasis». Før 1995 var det under 150 samdrifter i Norge, mens antallet økte jevnt til og med 2008. Figuren under viser utviklingen i antall samdrifter med kumelkkvoten i Norge fra 1995 til 2017.



Figur 2: Utviklingen i antall samdrifter innen melkeproduksjon på ku fra 1995 til 2017

Veksten i antall samdrifter som startet på midten av 1990-tallet må ses i lys av at markedssituasjonen for melk for ca. 20 år siden var preget av overproduksjon. Som et tiltak for å redusere overskuddet av melk inndro staten i 1999 og i en ekstraordinær omsetningsrunde i 2000 store mengder melkekvote. Parallelt som melkevolumet ble redusert økte antallet samdrifter, se figur 2. I utredningen av aktivitetskravet for medlemmer i samdrifter fra 2005, ble det antatt at det å inngå i samdrift på den tiden var en av svært få muligheter melkeprodusentene hadde til å utvide produksjonsgrunnlaget sitt.⁴

Ved å etablere samdrift fikk melkeprodusentene også mulighet til å utnytte stordriftsfordelene gjennom felles produksjon. Sammenlignet med enkeltpersonforetak i melkeproduksjon har samdrifter fram til 2015 hatt både økonomiske og produksjonsmessige fordeler i form av høyere tilskudd⁵ og høyere produksjonstak. I jordbruksoppgjøret 2004 ble driftstilskuddet til melkeproduksjon satt likt enten man drev samdrift eller enkeltpersonforetak. Samdrifter etablert etter 1.7.2004 fikk ikke egen sats for driftstilskuddet. For allerede etablerte samdrifter ble det bestemt at utmålingsbestemmelsene for driftstilskuddet over tid skulle harmoniseres med satsene for andre typer foretak med melkeproduksjon. Fra og med Jordbruksavtale 2010–2011 var det like tilskuddssatser for alle typer foretak.⁶ I jordbruksoppgjøret 2004 ble også aktivitetskravet for samdrifter avviklet fra 1.7.2004. I samme jordbruksoppgjør ble partene enige om å nedsette en arbeidsgruppe som skulle vurdere reetablering av aktivitetskravet. Utredningen påpekte blant annet at aktivitetskravet var svært ressurskrevende og vanskelig å kontrollere, og arbeidsgruppen anbefalte at aktivitetskravet ikke skulle reetableres. Fjerningen av aktivitetskravet åpnet opp for passiv deltagelse i samdrift formelt sett, dvs. at det etter dette var i tråd med regelverket å drive samdrift der kun ett medlem disponerte flere grunnkvoter. På denne måten ble det i praksis mulig å inngå «kvoteleie» allerede i 2004, gjennom å etablere en samdrift. Det finnes ikke statistikk på hvor mange passive deltakere som tidligere har inngått i samdrift, eller i dag inngår i samdrift.

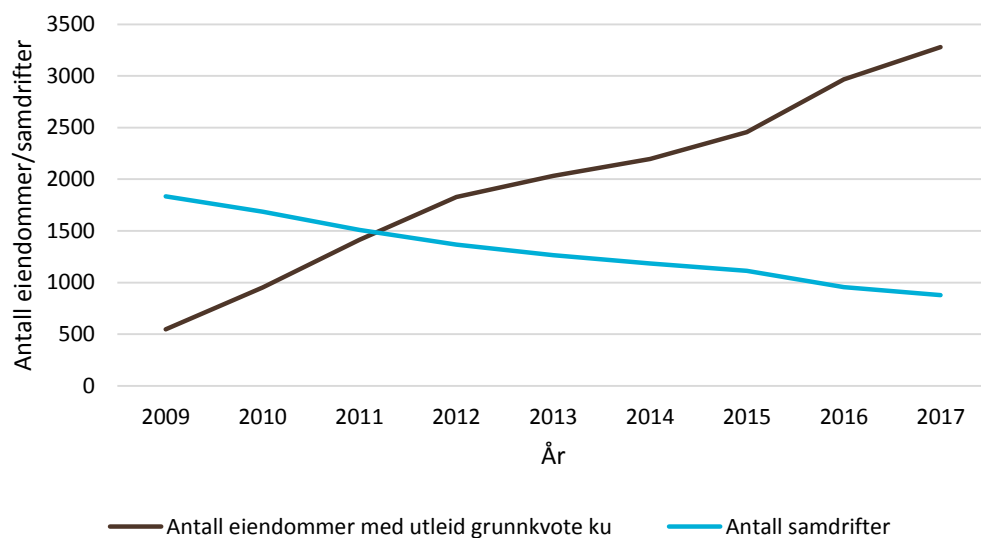
I 2002 ble det i kvoteforskriften innført et høyere produksjonstak for samdrifter enn for enkeltpersonforetak. Produksjonstakene var på henholdsvis 500 000 og 225 000 liter. Fra 2003 ble taket hevet til 250 000 liter for enkeltpersonforetak, mens samdrifter kunne produsere tre ganger så mye, dvs. inntil 750 000 liter. Fra 2006 ble produksjonstaket for enkeltpersonforetak hevet til 400 000 liter.

I 2009 ble det innført mulighet for kvoteleie for melkeproduksjonsforetak, men det gjaldt ikke for samdrifter. Sistnevnte ble endret i 2015, da gjenværende særskilte regler for samdrifter ble avviklet. Figur 3 viser at det fra innføringen av kvoteleie i 2009 skjedde en parallell reduksjon i antall samdrifter.

⁴ *Aktivitetskrav for medlemmer av samdrifter i melkeproduksjon. Utredning av partssammensatt arbeidsgruppe (2005).*

⁵ Fram til ny forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket trådte i kraft fra 1.1.2015 kunne deltakere i samdrift, og som hadde eierinteresser i samdriften, søke om produksjonstilskudd fra sitt eget foretak for andre dyreslag enn de samdriften hadde (så fremt det ikke var driftsfellesskap mellom foretakene). Samdriftsdeltakerne kunne også få areal- og kulturlandskapstilskudd for grovfôrareal som de disponerte, men som ble beitet av samdriftens dyr og samdriftsdeltakerens egne dyr. Deltakere i samdrift kunne også få hvert sitt avløsertilskudd.

⁶ Til og med Jordbruksavtale 2008–2009 var det et høyere maksimalbeløp for husdyrtilskudd for samdrifter enn for andre typer foretak. Fra og med Jordbruksavtale 2009–2010 var maksimalbeløpet likt for alle typer foretak.



Figur 3: Antall samdrifter i melkeproduksjon og antall eiendommer som leier ut kumelkkvote, 2009–2017

I 2017 var det registrert 878 foretak med flere deltakere som produserte på deltakernes grunnkvoter (registrert som samdrifter i Landbruksdirektoratets systemer). Mange av disse foretakene ble etablert før 2015. Tabellen under viser at disse foretakene til sammen disponerte omtrent 21 prosent av den totale mengden grunnkvote ku i 2017.

Tabell 1: Andel grunnkvote utleid, andel grunnkvote i samdrift og total andel grunnkvote i produksjon på flere kvoter fra 2009–2017. Gjelder kumelkkvoter

År	Andel av grunnkvoten som er utleid	Andel av grunnkvoten som inngår i samdrift	Total andel grunnkvote som inngår i produksjon på flere kvoter
2009	2 %	31 %	33 %
2010	4 %	30 %	34 %
2011	7 %	29 %	35 %
2012	9 %	28 %	37 %
2013	10 %	27 %	37 %
2014	11 %	27 %	37 %
2015	12 %	26 %	38 %
2016	15 %	22 %	37 %
2017	16 %	21 %	37 %

Det fremgår av tabell 1 at de tre første årene etter at kvoteleie ble innført, økte andelen kvote i produksjon på flere kvoter. Fra og med 2012 har summen av kvote i produksjon på flere kvoter vært relativt konstant, men forholdet mellom utleid grunnkvote og grunnkvote i samdrift har endret seg. Dette betyr at mengden grunnkvote som inngår i produksjon på flere kvoter ikke har økt vesentlig de siste seks årene, men mange har endret måten å organisere produksjonen på.

Tabell 2: Andel grunnkvote utleid, andel grunnkvote i samdrift og totalandel grunnkvote i produksjon på flere kvoter, fra 2010–2017. Gjelder geitemelkkvoter

År	Andel av grunnkvoten som er utleid	Andel av grunnkvoten som inngår i samdrift	Total andel grunnkvote som inngår i produksjon på flere kvoter
2010*	3 %	10 %	13 %
2011	7 %	9 %	17 %
2012	10 %	7 %	17 %
2013	13 %	6 %	19 %
2014	18 %	5 %	23 %
2015	20 %	6 %	26 %
2016	20 %	5 %	25 %
2017	21 %	5 %	26 %

*Kvoteåret for geitemelk har i motsetning til kumelk, alltid gått fra 1.1 til 31.12. Dette innebar at eiere av geitemelkkvoter ikke hadde mulighet til å søke om utleie av grunnkvote før i 2009, med virkning fra 2010.

For melkeproduksjon på geit var det i 2017 syv samdrifter, og som det fremgår av tabellen over disponerte disse samdriftene fem prosent av den totale mengden grunnkvote geit. Videre viser tabellen at den totale grunnkvotemengden som inngår i produksjonen på flere kvoter har økt gradvis fra 2010 til 2015, men fra og med 2015 til 2017 har mengden vært relativt stabil på om lag 25 prosent.

3.2 Utviklingen av kvoteleie i kvoteordningen for melk

I 1995 vurderte en partssammensatt arbeidsgruppe leie av melkekvoter som en av flere ordninger for å omfordele melkekvoter. Muligheten for bedre kapasitetsutnyttelse, samt en lavere finansiell barriere ved leie enn ved kjøp, ble fremhevet som fordeler ved kvoteleie. På den andre siden ble det pekt på at en leieordning ikke gir varig omfordeling av melkekvote til de som faktisk produserer melk og at leie av kvote ville innebære en kortsiktig omfordeling, noe som i seg selv ikke var en målsetning i landbrukspolitikken i Norge. Arbeidsgruppen mente at langsiktige finansielle investeringer vanskeligjøres av en ordning med kvoteleie fordi produsenten ikke vet om han/hun får beholde kvoten på sikt. I tillegg anså arbeidsgruppen det som uheldig at produsenten ved kvoteleie ble tilført en ny årlig kostnad i produksjonen. Arbeidsgruppen konkluderte med at de ikke anbefalte et system basert på leie av melkekvoter.

Også i jordbruksforhandlingene i 2000 ble en partssammensatt arbeidsgruppe gitt i mandat å utrede en ordning med mulighet for leie av melkekvoter. Arbeidsgruppen kom ikke med en anbefaling, men belyste en del praktiske problemstillinger ved utforming av en ordning med leie av melkekvoter, samt hvordan en slik leieordning kunne antas å påvirke omsetningsordningen. Arbeidsgruppen gikk inn for at dersom en ordning med leie av melkekvote skulle innføres, måtte den organiseres gjennom en sentralt administrert poolordning for å unngå en for høy leiepris. Det ble også pekt på de uheldige virkningene kvoteleie kunne ha for varig omfordeling av melkekvote, samt at muligheten for å trekke inn kvote permanent gjennom omsetningsordningen ville bli redusert.

I statens tilbud i jordbruksforhandlingene i 2004 var det forslag om å innføre en ordning for kvoteleie. Formålet var å øke fleksibiliteten i dagjeldende kvoteordning, og å legge til rette for mer kvote til

omfordeling til produsenter som ønsket å utvide produksjonsgrunnlaget. Det ble ikke innført kvoteleie i dette jordbruksoppgjøret.

Økt oppmerksomhet rundt behovet for større fleksibilitet for melkeprodusentene, førte til at det i jordbruksoppgjøret i 2008 ble enighet om å innføre mulighet for leie av melkekvote for enkeltbruk innenfor samme produksjonsregion opp til produksjonstaket på 400 000 liter. Fram til 2009 var det kun gjennom kjøp og salg av kvoter at enkeltpersonforetak hadde hatt mulighet til å øke melkeproduksjonen. Med kvoteleie skulle det bli tillatt for enkeltpersonforetak å produsere på flere grunnkvoter uten å måtte tre inn i en samdrift. I den nye kvoteleieordningen ble det bestemt at kun eier av landbrukseiendom kunne leie ut hele eller deler av eiendommens kvote til andre eiere av landbrukseiendommer. Kun aktive kvoter kunne leies ut, og minimumsperioden ble satt til fem år for å sikre forutsigbarhet for produsentene. I tillegg var det krav om at utleier måtte leie ut minimum 10 000 liter kumelkkvote eller 2 000 liter geitemelkkvote til hver leietaker. Det var ikke tillatt for utleier å være leietaker samtidig. Inngåelse av utleieforholdet måtte det søkes om til Landbruksdirektoratet, men selve leieavtalen mellom utleier og leietaker skulle være av privatrettslig karakter. Kvoteleieprisen skulle ikke reguleres. Landbruksdirektoratet har derfor ingen opplysninger om disse prisene.

I forskrift om kvoteordningen som trådte i kraft fra 1.1.2012 ble bestemmelsen som omhandlet kvoteleie opphevet.⁷ Også kravet om en minimums utleieperiode på fem år ble fjernet slik at utleier nå kunne leie ut for ett år av gangen. Av den nye forskriften fremgikk det også at det var foretak som skulle leie kvote, og ikke eier av landbrukseiendommen. Forbudet mot innleie og utleie av kvote på samme tid ble imidlertid videreført. I tillegg ble det lagt restriksjoner for eieren av en landbrukseiendom hvor grunnkvoten var utleid. I disse tilfellene kunne ikke eieren ha eierinteresser i det foretaket som disponerte den innleide grunnkvoten for produksjon på denne eiendommen.

I 2015 ble særreglene for samdrifter fjernet, som innebar at disponering på flere grunnkvoter, dvs. enten gjennom samdrifter eller leie av kvoter ble sidestilt i kvoteregulverket. Regelverk og tilskudd fikk dermed ikke lenger betydning for hvilken organisasjonsform (ENK, AS, DA, ANS osv.) foretaket valgte. Begrepet kvoteleie ble fjernet fra forskriften. At kvoteleie ikke lenger ble regulert innbar at det ble tillatt for en produsent å leie inn og ut grunnkvote samtidig. Det ble også åpnet opp for fremleie av grunnkvote.

⁷ Dagjeldende forskrift 07.01.2003 nr. 14 om kvoteordningen for melk § 10.

Tabell 3: Antall leieforhold og samdrifter i 2017 fordelt etter sluttår. Gjelder for ku og geit

Sluttår	Antall forhold per sluttår
2017	837
2018	616
2019	614
2020	746
2021	553
2022	154
2023	84
2024	72
2025	131
2026	102
2027	50
2028	4
2029	3
2030	7
2031	8
2032	3
2033	4
2035	1
2037	3
Uten sluttår	1 623
Totalt ku og geit	5 615

Tabellen over viser alle leieforhold og samdrifter med og uten sluttår, for både ku og geit i 2017. Det var 837 leieforhold som hadde 2017 som siste år for leieforholdet. Samdrifter (registrert i Landbruksdirektoratets systemer) oppgir ikke sluttår, og inngår derfor sammen med leieforholdene som ikke har sluttår.

Etter at leieperioden er utløpt faller grunnkvoten tilbake til eier av kvote. Eier av grunnkvoten har da flere valg: fortsette å leie ut kvoten til samme leietaker, leie ut til ny(e) leietaker(e), selge kvoten, legge kvoten «sovende» eller starte/fortsette med egen produksjon. Det er vanskelig å kartlegge hva hver enkelt utleier gjør etter at utleieperioden har opphørt, og arbeidsgruppen har derfor ikke gjort nærmere undersøkelser av dette.

Tabell 4: Andelen foretak som produserer på flere kvoter i 2017. Gjelder kumelkkvoter

Fylke	Antall foretak totalt	Antall foretak med produksjon på flere kvoter	Andel foretak som produserer på flere kvoter
Østfold	136	31	23 %
Akershus/Oslo	127	30	24 %
Hedmark	527	210	40 %
Oppland	1 117	596	53 %
Buskerud	195	50	26 %
Vestfold	66	27	41 %
Telemark	90	17	19 %
Aust-Agder	90	22	24 %
Vest-Agder	248	76	31 %
Rogaland	1 270	604	48 %
Hordaland	542	182	34 %
Sogn og Fjordane	813	317	39 %
Møre og Romsdal	794	293	37 %
Sør-Trøndelag	809	298	37 %
Nord-Trøndelag	856	394	46 %
Nordland	596	249	42 %
Troms	205	36	18 %
Finnmark	100	33	33 %
Landet	8 581	3 465	40 %

I 2017 fikk 8 581 foretak beregnet disponibel kvote. Av disse 8 581 foretakene var det 3 465 (40 prosent) foretak som produserte på flere grunnkvoter. Oppland hadde den høyeste andelen, med 53 prosent, etterfulgt av Rogaland og Nord-Trøndelag med henholdsvis 48 og 46 prosent. Lavest andel foretak som produserte på flere kvoter har Troms og Telemark, med henholdsvis 18 og 19 prosent.

For geitemelkprodusentene er andel foretak som produserer på flere kvoter noe høyere enn for ku. I 2017 var det omtrent halvparten, 49 prosent, av foretakene som produserte geitemelk på flere kvoter.

4 Organisering ved produksjon på flere kvoter

I mandatet heter det blant annet at:

«Utvalget skal:

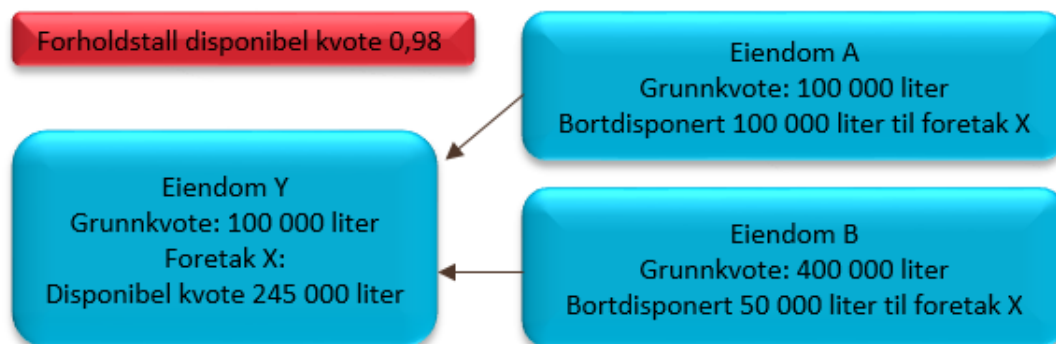
- Beskrive ulike måter å organisere seg på ved produksjon på flere kvoter»

Forutsetningen for å kunne produsere på flere kvoter er at alle grunnkvotene som disponeres tilhører landbrukseiendommer innenfor samme produksjonsregion, og at disponibel kvote ikke overstiger produksjonstaket.

Et foretak som vil produsere melk på flere grunnkvoter kan organisere dette på ulike måter:

1. Et foretak kan eie to eller flere landbrukseiendommer med grunnkvote, og produsere disse grunnkvotene på én eller flere eiendommer.
2. Et foretak kan disponere flere grunnkvoter ved helt eller delvis å disponere grunnkvoter fra andre, og produsere disse på én eller flere landbrukseiendommer. Eksempelvis kan et foretak drive på egen eiendom, samtidig som eieren forpakter en annen eiendom med grunnkvote. Foretakets disponible kvote består av grunnkvoten på egen eiendom og grunnkvoten på eiendommen som vedkommende forpakter.

Figur 4 viser at foretak X, som produserer på eiendom Y, har fått beregnet en disponibel kvote på 245 000 liter.⁸ Den disponible kvoten består av grunnkvoten på eiendom Y som foretak X driver på, samt hele grunnkvoten fra eiendom A på 100 000 liter og deler av grunnkvoten fra eiendom B (50 000 liter), multiplisert med forholdstallet for disponibel kvote.



Figur 4: Illustrasjon av beregning av disponibel kvote for produksjonsforetak som disponerer flere grunnkvoter

3. Et foretak med flere eiere/deltakere som produserer på deltakernes grunnkvoter (registrert som samdrifter i Landbruksdirektoratets systemer). Dette foretaket kan videre disponere kvoter fra andre eiendommer og én eller flere av deltakerne kan disponere bort deler av sin grunnkvote til andre foretak. Tidligere var det krav om at hele grunnkvoten måtte inngå i foretaket, men deltakere i foretaket kan nå disponere bort deler av grunnkvoten til andre foretak.

⁸ $(100\,000 \text{ liter} + 100\,000 \text{ liter} + 50\,000 \text{ liter}) \times 0,98 = 245\,000 \text{ liter}$.

I tillegg til disse variantene kan produksjon på flere grunnkvoter også gjøres av kombi-produsenter, det vil si produsenter som både har ku- og geitemelkkvote.

Regelverket skiller ikke mellom de ulike måtene å organisere seg på. I kvoteforskriften heter det at et foretak som disponerer grunnkvote kan få beregnet disponibel kvote som grunnlag for melkeproduksjon på én eller flere landbrukseiendommer. Det heter videre at foretakets disponible kvote kan baseres på flere grunnkvoter i ulike produksjonsregioner, men at melkeproduksjon på den enkelte grunnkvote må skje i den produksjonsregionen som grunnkvoten tilhører. For å få beregnet disponibel kvote for produksjonsforetaket må eier av grunnkvoten melde fra til Landbruksdirektoratet om hvor stor mengde som skal bortdisponeres og til hvilket foretak. Eiere av grunnkvote som ønsker å drive sammen må også melde fra om dette, på samme måte som de må melde fra om de ønsker å tre ut av foretaket. Årsaken til denne registreringen er at Landbruksdirektoratet må ha oversikt over hvor de ulike grunnkvotene produseres.

5 Tallmateriale for produksjon på flere kvoter

I dette kapitlet fremstilles tallmateriale som kan gi relevant informasjon om produksjon på flere kvoter. Tallmaterialet er hentet fra Landbruksdirektoratet sitt fagsystem for kvoteordningen for melk. Fagsystemet gir informasjon om eiendommer med grunnkvote, og eiendommer med tilknyttet foretak som har fått beregnet disponibel kvote. I tillegg gir systemet informasjon om hvilke eiendommer som bortdisponerer grunnkvote, og hvilke foretak som disponerer flere kvoter.

5.1 Strukturfordeling ved produksjon på flere kvoter

Strukturfordeling viser hvordan bortdisponering og produksjon på flere kvoter fordeler seg etter størrelsen på melkekvoter. I kapittel 5.1 er det brukt tallmateriale fra landbrukseiendommer med grunnkvote, og fra foretak som har fått beregnet disponibel kvote i 2017. Tabell 5 viser bortdisponering av kvote, mens tabell 6 viser produksjon på flere kvoter. Antall eiendommer som bortdisponerer grunnkvote i tabell 5 inkluderer eiendommer som leier ut kvote og eiendommer som er medlem i samdrift.

Tabell 5: Antall eiendommer som leier ut kvote eller inngår i samdrift i 2017 og andelen dette utgjør, fordelt etter størrelsen på grunnkvoten tilhørende eiendommen. Gjelder kumelkkvoter

Størrelse på grunnkvote (liter)	Antall eiendommer totalt	Antall eiendommer som bortdisponerer grunnkvote	Andel eiendommer som bortdisponerer grunnkvote
<50 000	1 152	759	66 %
50 001-100 000	4 677	2 491	53 %
100 001-200 000	5 505	2 169	39 %
200 001-300 000	1 176	336	29 %
300 001-400 000	391	113	29 %
400 001-500 000	119	31	26 %
500 001-600 000	14	5	36 %
600 001-700 000	4	1	25 %
700 001-800 000	5	1	20 %
800 001-900 000	1	0	0 %
>900 000	0	0	0 %
Totalt	13 044	5 906	45 %

Det fremgår av tabell 5 at for eiendommer med grunnkvote inntil 100 000 liter er det over 50 prosent som bortdisponerer hele eller deler av grunnkvoten. For eiendommer med grunnkvote mellom 100 000-200 000 liter viser tabell 5 at 2 169 eiendommer bortdisponerer, og dette utgjør 39 prosent av alle eiendommer innenfor samme størrelsesintervall på grunnkvoten. Totalt for alle eiendommer med grunnkvote, er det 45 prosent som bortdisponerer hele eller deler av kvoten.

Tabell 6: Antall foretak som produserer på flere kvoter i 2017 og andelen dette utgjør, fordelt etter størrelse på foretakets disponible kvote. Gjelder kumelkkvoter

Størrelse på disponibel kvote (liter)	Antall foretak totalt	Antall foretak som produserer på flere kvoter	Andel foretak som produserer på flere kvoter
<50 000	685	11	2 %
50 001-100 000	1 860	180	10 %
100 001-200 000	3 289	1 113	34 %
200 001-300 000	1 147	757	66 %
300 001-400 000	779	637	82 %
400 001-500 000	454	411	91 %
500 001-600 000	226	221	98 %
600 001-700 000	72	68	94 %
700 001-800 000	28	27	96 %
800 001-900 000	40	39	98 %
>900 000	1	1	100 %
Totalt	8 581	3 465	40 %

Tabell 6 viser at det er svært få foretak med disponibel kvote på 50 000 liter eller mindre som produserer på flere kvoter. For foretak med disponibel kvote på 400 000 liter eller mer, er situasjonen motsatt – de aller fleste innenfor dette størrelsesintervallet produserer på flere kvoter. Totalt for alle foretak som driver melkeproduksjon, er det 40 prosent som produserer på flere kvoter.

Ut fra tabell 5 og tabell 6 kan det se ut til at bortdisponering av grunnkvote ofte skjer fra eiendommer med liten grunnkvote til foretak med mellomstor eller stor disponibel kvote.

Tabell 7: Eiendommer som bortdisponerer hele grunnkvoten i 2017, og hvor stor andel dette utgjør av de som bortdisponerer hele eller deler av grunnkvoten, fordelt etter størrelse på grunnkvoten som tilligger eiendommen. Gjelder kumelkkvoter

Størrelse på grunnkvote (liter)	Antall eiendommer som bortdisponerer	Antall eiendommer som bortdisponerer hele grunnkvoten	Andel eiendommer som bortdisponerer hele grunnkvoten
<50 000	759	665	88 %
50 001-100 000	2491	2289	92 %
100 001-200 000	2169	1897	87 %
200 001-300 000	336	274	82 %
300 001-400 000	113	93	82 %
400 001-500 000	31	27	87 %
500 001-600 000	5	4	80 %
600 001-700 000	1	1	100 %
700 001-800 000	1	0	0 %
800 001-900 000	0	0	0 %
>900 000	0	0	0 %
Totalt	5 906	5 250	89 %

Eiere av landbrukseiendom med grunnkvote kan bortdisponere hele eller deler av grunnkvoten. Ved bortdisponering av hele grunnkvoten har ikke eier av eiendommen et eget produksjonsgrunnlag.

Tabell 7 viser at majoriteten av de som bortdisponerer, disponerer bort hele grunnkvoten. Totalt bortdisponerer 89 prosent hele grunnkvoten, mens 11 prosent bortdisponerer deler av grunnkvoten.

5.2 Varighet ved produksjon på flere kvoter

Ulike faktorer ved produksjon på flere kvoter bestemmes av eier av grunnkvoten og den som skal disponere kvoten. Eier kan bortdisponere grunnkvoten til flere foretak, hvor hvert bortdisponeringsforhold kan bestå av ulik mengde grunnkvote, samt ulikt start- og sluttår. Det samme gjelder for de som disponerer grunnkvote, de kan disponere fra flere eiere av grunnkvote, ha ulik mengde grunnkvote og varighet. Det er i dag ingen restriksjoner på varigheten ved produksjon på flere kvoter, utover at forholdene følger kvoteåret slik at varigheten må være minst ett år.

For å analysere varighet ved produksjon på flere kvoter ble det valgt å se på antall år og liter grunnkvote for alle bortdisponeringsforhold i 2017. Varighet ved produksjon på flere kvoter vil si antall år fra startår til sluttår. Et leieforhold med startår 2015, og sluttår 2019, vil i tabell 8 ha fem års varighet. Tallmateriale i tabell 8 består av alle leieforhold i 2017, der startår kan være alle år fra 2009 til 2017, men leieforholdet må være aktivt i 2017. Videre er alle foretak som er registrert som samdrifter i Landbruksdirektoratets system i 2017 inkludert. Dette ga 4 533 leieforhold og 878 samdrifter. Alle gjelder for kumelk.

Det er viktig å være klar over at varigheten ved produksjon på flere kvoter kan endres, slik at forholdet i realiteten får en lengre eller kortere varighet enn det tabell 8 viser. Resultatet er kun et bilde av situasjonen slik den så ut for kvoteåret 2017.

Tabell 8: Grunnkvote ku som inngår i produksjon på flere kvoter i 2017, og gjennomsnittlig mengde (grunnkvote) per leieforhold og samdrift fordelt etter varighet

Varighet ved produksjon på flere kvoter	Grunnkvote (liter)	Antall leieforhold /samdrifter	Gjennomsnittlig liter pr. leieforhold /samdrift
1 år	19 374 798	398	48 680
2 år	8 820 431	171	51 581
3 år	8 424 493	147	57 309
4 år	7 127 922	124	57 483
5 år	95 702 684	1 773	53 978
6 år	22 261 800	394	56 502
7 år	2 620 679	35	74 877
8 år	2 788 678	37	75 370
9 år	4 747 202	60	79 120
>9 år	52 393 622	729	71 871
Uten sluttår	42 937 794	665	64 568
Totalt	267 200 103	4 533	58 946
Samdrifter	341 219 420	878	388 633

Ved produksjon på flere kvoter i samdrift settes det i Landbruksdirektoratets fagsystem ikke sluttår for perioden. Forholdet varer helt til foretaket oppløses. Tabellen over viser at det inngår 341 mill. liter grunnkvote i disse foretakene. Dette er mer enn det som inngår i de øvrige leieforholdene. Samdrifter har i dette tilfellet egen rad i tabell 8, fordi registreringen av leieforhold og samdrifter er forskjellig i fagsystemet tallmateriale er hentet fra. Samdrifter består av flere enn én grunnkvote, for eksempel tre eller fire grunnkvoter. For øvrige leieforhold inngår kun én grunnkvote. Det kan også være tilfelle at

bare en del av grunnkvoten inngår i leieforholdet. Dette gjør at gjennomsnittlig liter grunnkvote per forhold blir større for samdrifter, og det blir feil å sammenligne samdriftene med de øvrige leieforholdene når det er snakk om gjennomsnittlig liter per forhold.

Tabell 8 viser at det i gjennomsnitt inngår 388 633 liter grunnkvote i hver samdrift, og for leieforholdene er gjennomsnittlig grunnkvote per forhold 58 946 liter. Tabell 8 viser, sett bort fra samdriftene, at produksjon på flere kvoter med fem års varighet består av størst mengde grunnkvote, her inngår 95,7 mill. liter. Fra kvoteåret 2009 til og med 2011 måtte perioden for kvoteleie være minimum fem år. Femårskontrakter ved produksjon på flere kvoter forekommer ofte, også i dag etter at kravet er opphevet. Videre viser tabellen at det i 2017 var mange leieforhold uten sluttår, og det var mange leieforhold med varighet på mer enn ni år. Antallet ettårig leieforhold var derimot færre. Tabell 8 viser også at gjennomsnittlig mengde grunnkvote per leieforhold øker med økende varighet.

5.3 Produsenter som leier inn og ut grunnkvote samtidig

Fra og med kvoteåret 2015 ble det mulig både å leie inn og ut grunnkvote samtidig. Tabell 9 viser at det er få melkeprodusenter som både leier inn og ut kvote.

Tabell 9: Antall produsenter som både leier inn og ut grunnkvote for kvoteåret 2015–2017, samt samlet mengde som disse leier inn og ut. Gjelder kumelkkvoter

År	Antall produsenter	Samlet mengde innleid (liter)	Samlet mengde utleid (liter)	Andel utleid av innleid mengde
2015	17	1 791 657	771 658	43 %
2016	81	10 347 069	5 213 952	50 %
2017	144	20 101 697	9 322 571	46 %

I 2017 er det 144 eiendommer hvor det er registrert både innleid og utleid kvote, noe som utgjør 1,1 prosent av alle eiendommer med grunnkvote i 2017. For 2015 og 2016 er andelene enda lavere. Det ser ut til at trenden er et økende antall som benytter seg av muligheten til å leie inn og ut samtidig. Tabellen over viser at andel som er leid ut i forhold til mengden som leies, ligger rundt 50 prosent for alle tre årene.

Det er i dag stor etterspørsel etter kjøp/leie av grunnkvote flere steder i landet. En grunn til økningen av produsenter som leier inn og ut kvote samtidig kan være at de skal utvide driften, og har fått mulighet til å leie inn grunnkvote før utvidelsen er gjennomført, mens produksjonsapparatet foreløpig ikke er tilpasset økt disponibel kvote. Produsentene velger derfor å leie ut kvote, for å unngå økonomisk tap ved å leie inn en kvote som det foreløpig ikke kan produseres på.

En annen grunn til økning kan være at produsenter har oppnådd en lavere pris per liter for innleid grunnkvote enn prisen per liter for utleid grunnkvote. På denne måten kan produsentene tjene differansen mellom inntekt fra utleid grunnkvote og kostnaden fra innleid grunnkvote, samtidig som de kan opprettholde sitt produksjonsgrunnlag lik grunnkvoten på eiendommen.

5.4 Oppsummering

Tallmateriale som presenteres i kapittel 5 tyder på at bortdisponering av grunnkvote ofte skjer fra bruk med liten grunnkvote (<100 000 liter), og at 89 prosent av de som bortdisponerer, bortdisponerer hele grunnkvoten sin, og dermed ikke har et eget produksjonsgrunnlag for melkeproduksjon. Videre ser det ut til at foretakene som disponerer flere kvoter ofte har mellomstor eller stor disponibel kvote. For

foretak med disponibel kvote over 400 000 liter produserer de aller fleste på flere kvoter, mens for foretak med disponibel kvote under 200 000 liter er det få som gjør det samme.

Tallmateriale viser at varigheten ved produksjon på flere kvoter varierer mye. Forhold ved produksjon på flere kvoter som ikke inkluderer samdrifter har oftest fem års varighet.

Siden 2015 har det vært en økning i antall produsenter som produserer på flere kvoter og samtidig disponerer bort egen grunnkvote, men andelen er fortsatt svært lav.

6 Utviklingen i godtgjøringen for kvote

Da kvoteleie ble innført i 2009 ble det bestemt at kvoteleieprisen ikke skulle reguleres. Prisdannelsen er markedsbasert, og prisen for leie av melkekvote avtales mellom utleier og leietaker. Hvordan slike avtaler og oppgjørsformer skjer har forvaltningen derfor ingen oversikt over, men det legges til grunn at det finnes andre måter å gjøre opp på enn ordinært oppgjør i kontanter. Prisen kan for eksempel bestå av utveksling av tjenester som brøyting, grusing og vedlikehold av vei, lån av maskinpark og utstyr, kjøp av grovfôr, osv. Denne typen godtgjøring bidrar til å gjøre det vanskelige å få oversikt over pengestrømmen som godtgjøring for kvote utgjør.

Datagrunnlaget for utviklingen av godtgjøring for kvote ved produksjon på flere kvoter, er svakt. Selv om det i regelverket ikke skilles mellom ulike former for å produsere på flere kvoter,⁹ har arbeidsgruppen vært nødt til å vurdere utviklingen basert på rene leieforhold. For annen produksjon på flere kvoter, for eksempel registrerte samdrifter, finnes det ikke datagrunnlag for å si noe om prisene som settes på kvote. I tillegg til leieprisene, har arbeidsgruppen også innhentet opplysninger om prisene for privat omsetning av kvote.

6.1 Godtgjøring for kvote formidlet av ulike omsetningskanaler

I dag eksisterer det to landsdekkende omsetningskanaler for kvote, melkekvoter.no og melkebors.no, som formidler kvoteleieavtaler og avtaler om privat omsetning av kvote. Det er imidlertid også andre aktører som formidler kvoteleie og privat omsetning, og som i enkeltregioner kan ha større markedsandel enn de landsdekkende kanalene. Dette gjelder for eksempel Norsk Landbruksrådgivning i Rogaland (NLR), regnskapskontorer og rådgivningsapparatet til Tine. I tillegg formidles leie og privat omsetning av kvote også via annonser i aviser/tidsskrifter, via landbrukskontor i kommunene og via bekjentskaper. I rapporten om *Produksjonsregioner for kumelkkvoter* (rapport nr. 13/2015), var arbeidsgruppen samlet om at analysen av kvotemobilitet i stor grad viste at kvote leies ut lokalt, mens mobiliteten på solgt kvote synes å være noe større.

Melkekvoter.no, melkebors.no, samt NLR Rogaland, er forespurt om å gi en oversikt over utvikling av leiepriser for leieavtaler de har formidlet. Arbeidsgruppen har fått tilsendt informasjon fra NRL Rogaland og melkebors.no, og hentet informasjon fra hjemmesiden til melkekvoter.no. Datagrunnlaget er av svært begrenset omfang, og utgjør dermed en liten andel av alle leiepriser og privat omsetning som er avtalt. Utvalget av data er ikke representativt, og risikoen er stor for at estimert utvikling i leiepris og priser for privat omsetning ikke stemmer overens med den reelle utviklingen.

Tabell 10: Oversikt over gjennomsnittspriser (kr) på leie av grunnkvote i Rogaland, formidlet av Norsk Landbruksrådgivning Rogaland

Utleie av grunnkvote i Rogaland formidlet av NLR			
År	Antall utleiere	Antall leietakere	Gj.snittspris (kr)
2014	51	59	0,60
2015	55	76	0,74
2016	48	71	1,15
2017	64	80	1,24

⁹ Et samlet Storting bestemte i 2014 at det fra 1.1.2015 skal være fullstendig likebehandling av organisasjonsformer i landbruket, jf. Prop. 106 S (2013–2014).

Tabell 11: Oversikt over gjennomsnittspriser (kr) på privat omsetning av grunnkvote i Rogaland, formidlet av Norsk Landbruksrådgiving Rogaland

Privat omsetning av grunnkvote i Rogaland formidlet av NLR			
	Antall selgere	Antall kjøpere	Gj.snittspris (kr)
2014	25	37	6,00
2015	27	53	8,00
2016	21	39	12,40
2017	25	39	15,24

Tabell 10 og tabell 11 viser priser på henholdsvis kvoteleie og privat omsetning av grunnkvote i Rogaland formidlet av NLR. Tabellene viser at det ligger relativt få observasjoner bak gjennomsnittsprisen på leie og privat omsetning for hvert av årene, men det kan tenkes at tabellene gir en indikasjon på de reelle prisene og prisutviklingen på leie og privat omsetning i Rogaland. Tabell 10 tyder på at prisene på kvoteleie i Rogaland om lag er fordoblet fra 2014 og frem til i dag. Tabell 11 tyder på mer enn dobling av prisene på privat omsetning av grunnkvote i samme periode.

Tabell 12: Oversikt over priser på leie av grunnkvote på landsbasis, formidlet av melkebors.no og melkekvoter.no. Prisene er gjennomsnittet sammenstilt fra de to omsetningskanalene, og oppgitt i kr per liter grunnkvote

Produksjonsregion	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aust-Agder, Vest-Agder				0,40					
Buskerud		0,52					0,40	0,30	
Finnmark									
Hedmark	0,52	0,70		0,63	0,57	0,55	0,70	1,05	
Hordaland, Sogn og Fjordane	0,29	0,31	0,28	0,31	0,30	0,36	0,37	0,54	0,80
Møre og Romsdal	0,39	0,36	0,32	0,35	0,29	0,40	0,55	0,88	1,05
Nordland	0,50	0,60	0,50	0,45	0,50	0,50	0,50		0,95
Oppland	0,59	0,60	0,68	0,48	0,50	0,63	0,67	0,99	1,25
Oslo, Akershus		0,55							
Rogaland		0,60	0,60	0,60		0,60	0,90	1,12	
Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag	0,49	0,50	0,50	0,41	0,43	0,44	0,75	0,99	1,48
Telemark									
Troms		0,40		0,35			0,40		
Østfold, Vestfold									

Tabell 13: Oversikt over priser ved privat omsetning av grunnkvote, formidlet av melkebors.no og melkekvoter.no. Prisene er gjennomsnittet sammenstilt fra de to melkebørsene, oppgitt i kr per liter grunnkvote

Produksjonsregion	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aust-Agder, Vest-Agder				5,80					
Buskerud			4,00						7,50
Finnmark	5,50	4,80							
Hedmark	6,75	6,85	6,90	6,30	6,14	6,00		11,25	12,00
Hordaland, Sogn og Fjordane	4,04	5,38	5,38	5,33	4,48	4,75	6,00	8,60	11,25
Møre og Romsdal	5,46	4,53	4,38	3,90	3,28	9,60	4,77	10,03	11,85
Nordland	7,95	9,34	9,35	6,60	5,83	5,70	6,00	8,55	
Oppland	7,35	7,58	6,95	5,04	5,04	6,63	8,75	9,93	12,45
Oslo, Akershus		4,43		3,80			4,50	6,85	
Rogaland	6,00			5,37	4,00	5,00	8,50	9,70	13,50
Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag	5,48	5,90	5,37	4,70	3,78	5,04	7,73	11,08	14,33
Telemark	3,75								
Troms	4,13					4,12			
Østfold, Vestfold	4,38			5,30	6,00		6,50		8,50
Totalt mengde omsatt privat (mill. liter)	11,2	11,5	11,9	12,1	9,9	15,8	22,2	20,5	16,9

Tabell 12 og tabell 13 viser priser på henholdsvis kvoteleie og privat omsetning av grunnkvote formidlet av melkebors.no og melkekvoter.no. Tabell 12 antyder at leieprisen har økt i perioden 2009–2017, og økningen er størst fra 2015 til 2017. Tabell 13 viser tilsvarende utviklingstrekk ved omsetning av kvote, fra 2015 til 2017 økte prisene mye. Det er knyttet stor usikkerhet til informasjonskildene som tabell 12 og 13 er basert på. Det er usikkert hvordan prisene er regnet ut, og hvor mange observasjoner som ligger bak. Det er også mange regioner som mangler leiepriser for flere år. For Telemark, Finnmark, Østfold og Vestfold er det ingen registrerte leiepriser. Leiepriser og priser for privat omsetning fra de to omsetningskanalene, samt NLR Rogaland, kan ikke anses å være representative for resten av avtalene som inngås. Alle prisene på leie og privat omsetning av grunnkvote som fremgår av tabell 11-14 har det fellestrekket at de formidles gjennom en tredjepart. Dette gjør at prisene ikke er tilfeldig utvalgt, og det kan derfor ikke legges til grunn at disse er representative for avtaler som ikke formidles gjennom en tredjepart.

6.2 Godtgjøring for kvote basert på driftsgranskingene

NIBIO har på oppdrag fra arbeidsgruppen beregnet prisene for kvoteleie for deltagerbruk i driftsgranskingene med registrerte leiekostnader. Det er beregnet gjennomsnittlig, årlige leiekostnader per bruk for årene 2010, 2015 og 2016 for fire utvalgte fylker, samt landet.

Tabell 14: Kostnader til leie av melkekvoter for 2010, 2015 og 2016

Fylke	2010		2015		2016	
	Antall	Kr/bruk	Antall	Kr/bruk	Antall	Kr/bruk
Oppland	10	27 161	18	33 410	14	37 261
Rogaland	8	42 857	29	58 721	29	71 029
Nord-Trøndelag	7	26 516	12	40 310	13	56 937
Nordland	7	49 260	16	58 412	20	53 810
Landet	79	30 824	146	41 156	156	45 494

Kilde: NIBIO

Videre har NIBIO beregnet leieprisen per liter melk. Det er forutsatt at beløpene per bruk i tabell 14 er representative for samtlige bruk med kvoteleie i de fire fylkene samt landet. Tabell 15, tabell 16 og

tabell 17 viser beregnede leiepriser for melkekvoter i årene 2010, 2015 og 2016 for fire utvalgte fylker, samt for hele landet.

Tabell 15: Beregnede leiepriser for melkekvoter, 2010

2010 Fylke	Antall bruk med kvoteleie	Leiekostnader (mill. kr)	Innleid kvote (mill. liter)	Leiepris (kr/liter)
Oppland	234	6,4	13,1	0,49
Rogaland	168	7,2	12,9	0,56
Nord-Trøndelag	120	3,2	7,0	0,45
Nordland	102	5,0	5,6	0,90
Landet	1 210	37,3	69,9	0,53

Kilde: NIBIO

Tabell 16: Beregnede leiepriser for melkekvoter, 2015

2015 Fylke	Antall bruk med kvoteleie	Leiekostnader (mill. kr)	Innleid kvote (mill. liter)	Leiepris (kr/liter)
Oppland	469	15,7	37,5	0,42
Rogaland	392	23,0	39,9	0,58
Nord-Trøndelag	250	10,1	22,0	0,46
Nordland	205	12,0	18,5	0,65
Landet	2 362	97,2	201,3	0,48

Kilde: NIBIO

Tabell 17: Beregnede leiepriser for melkekvoter, 2016

2016 Fylke	Antall bruk med kvoteleie	Leiekostnader (mill. kr)	Innleid kvote (mill. liter)	Leiepris (kr/liter)
Oppland	502	18,7	41,4	0,45
Rogaland	456	32,4	52,5	0,62
Nord-Trøndelag	272	15,5	25,7	0,60
Nordland	217	11,7	20,5	0,57
Landet	2 659	121,0	240,3	0,50

Kilde: NIBIO

Tabell 15-17 omfatter både gamle og nye avtaler, og viser et relativt stabilt prisnivå på kr 0,53, 0,48 og 0,50 per liter for henholdsvis 2010, 2015 og 2016. Beregnet leiepris basert på driftsgranskingene (tabell 15-17) viser ikke den samme økningen i pris på kvoteleie, som prisene basert på ulike omsetningskanaler (tabell 10 og 12). Tabell 10 og tabell 12 viser at prisen på kvoteleie i Rogaland i 2016 var henholdsvis kr 1,15 og 1,12 per liter. Beregnet leieprisen basert på driftsgranskingene i 2016 (tabell 17) viser kr 0,62 per liter for Rogaland. For Oppland og Trøndelag viser også tabell 12 høyere leiepris for kvote i 2016 enn tabell 17.

Prisene basert på driftsgranskingene er beregnede verdier, og ikke avtalte priser, slik som prisene basert på omsetningskanalene. I tillegg inkluderer prisene basert på driftsgranskingene både gamle og nye avtaler, mens prisene basert på omsetningskanalene inkluderer kun nye avtaler. Dette kan være noe av årsaken til at prisene basert på driftsgranskingene ikke er like høye, og ikke viser samme økning som prisene basert på omsetningskanalene.

6.3 Forholdet mellom leiepris og pris ved privat omsetning av kvote

NIBIO har også sett på omsetningen gjennom melkekvoter.no. Tabell 18 viser ti prosent av gjennomsnittlig kjøpspris på avtaler formidlet av melkekvoter.no. Arbeidsgruppen har fått opplyst at enkelte rådgivere regner dette som et naturlig prisnivå ved leie av kvoter.

Tabell 18: Omsetning gjennom melkekvoter.no

År	Leie		10 % av kvotekjøpspris	
	kr/liter	mill. liter	kr/liter	mill. liter
2017	1,08	2,0	1,24	1,6
2016	0,83	1,9	0,93	2,9
2015	0,62	1,4	0,66	1,6
2014	0,52	1,1	0,51	1,4
2013	0,42	1,3	0,47	1,3
2012	0,43	1,3	0,50	1,0
2011	0,44	1,2	0,59	2,0
2010	0,47	1,2	0,63	2,2
2009	0,45	2,9	0,56	2,2

Kilde: <http://melkekvoter.no/landsoversikt/>

Basert på opplysninger fra Melkebors.no, Melkekvoter.no og informasjon fra enkelte rådgivere i Tine og regnskapsførere, synes prisene ved leie likevel å være betydelig høyere enn det som er beregnet ovenfor. Priser ved omsetning av kvote synes å være ca. 10 ganger årlig leiepris eller litt i overkant av dette.¹⁰ Informasjonen NIBIO har hentet inn om prisnivået ved omsetning i 2016 og 2017 synes høyt i forhold til nivået i årene 2003–2014, jf. rapport om *Produksjonsregioner for kumelkkvoter* (rapport nr. 13/2015), kapittel 4.6. Med dagens rentenivå kan et prisforhold på 1:10 mellom leiepris og pris ved omsetning synes å gi en relativt høy pris ved leie i forhold til prisen ved omsetning. Det er likevel en del forhold utover lånerente som påvirker forholdet mellom leiepris og pris ved omsetning.¹¹

6.4 Oppsummering

I dette kapittelet har arbeidsgruppen vurdert godtgjøringen for leie av kvoter og privat omsetning av kvote. På bakgrunn av tall fra tre ulike omsetningskanaler antyder datamaterialet at prisene på privat omsetning og leie av kvote var stabile fram til 2015, men fra 2015 til 2017 kan det se ut til at det har vært en relativt sterk prisøkning. Dette samsvarer med tilbakemeldingene fra rådgivere og produsenter. Utviklingen i godtgjøring av kvote basert på driftsgranskingene, som er beregnede leiepriser som inneholder nye og gamle avtaler, viser imidlertid ingen økning i prisen fra 2010 til 2016. Å kartlegge prisutviklingen for leie og privat omsetning har vært utfordrende. Arbeidsgruppen tar derfor forbehold om at disse prisene ikke nødvendigvis er representative for de reelle leie- og kjøpsprisene.

¹⁰ Dette er basert på priser i nye avtaler. Fordi avtaler om kvoteleie gjerne har noen års varighet, vil en ved analyser av hva som faktisk er betalt ved leie og kjøp, sammenligne pris ved kjøp med leiepriser som er avtalt i forskjellige år.

¹¹ NIBIO har ikke foretatt noe systematisk litteratursøk for forholdet mellom årlig leieverdi og pris ved omsetning. NIBIO har funnet en kanadisk artikkel som synes å indikere at diskonteringsfaktoren ligger på rundt 10 (Cairns, A. & K. Meilke 2012. Price Ceilings on Milk Production Quota Values: Futures or Folly? Canadian Journal of Agricultural Economics 60 s. 93-112). Det er likevel vanskelig å overføre kanadiske resultater til norske forhold.

7 Vurdering av om kapital går ut av landbruksnæringen

I Næringskomiteens innstilling til jordbruksmeldingen, Innst. 251 S (2016–2017), viser en samlet komité til at det hvert år betales betydelige beløp fra den aktive delen av melkeproduksjonsnæringen til bønder som har sluttet med melkeproduksjon.

Å drive næring innebærer at det gjennom bruk av innsatsfaktorer genereres inntekter for å skape lønnsomhet i foretaket. I jordbrukssektoren består en vesentlig del av innsatsfaktorene av maskin- og bygningskapital som i sin helhet kommer utenfra næringen selv. Ut over disse vil de viktigste innsatsfaktorene bestå av arbeidsinnsats og variable kostnader. Både utgifter til leid arbeid og betydelige driftsutgifter til kunstgjødsel, energi, plantevernmidler, frakt mm. vil også være kostnader som går ut av næringen. Jordbrukets totalregnskap viser årlige kostnader på om lag 30 mrd. kroner, mens kostnadene i melkeproduksjonen kan anslås til 12-13 mrd. kroner. At det også er kostnader i jordbruket knyttet til melkekvoter er derfor ikke noe særskilt.

Å holde kostnadene i landbruket så lave som mulig er viktig for å nå målene i landbrukspolitikken, herunder inntektsmålet, og for å kunne skape lønnsomhet i produksjonen. Omsetning og bortdisponering av melkekvoter gir økte kostnader for aktive produsenter. Samtidig sikrer kvotesystemet produsentene mot overproduksjon og fallende priser. Det er dette som gir kvotene verdi. Som for all annen bruk av innsatsfaktorer må det antas at avkastningen overstiger kostnadene ved kjøp og disponering av kvote. Det er nødvendig med fleksibilitet i kvoteordningen for at det skal være mulig også for melkeprodusentene å utvikle bruket sitt og bedre sin effektivitet, lønnsomhet og konkurransekraft. Kostnader til kjøp eller disponering av kvote er nødvendig på linje med andre kostnader ved å produsere melk. Det anslås at om lag $\frac{1}{3}$ av betalingen for melkekvoter i 2017 gikk til personer utenfor næringen. Dette er en lavere andel enn ved anskaffelse av mange andre viktige innsatsfaktorer.

For å vurdere om kapital går ut av landbruksnæringen ved produksjon på flere kvoter har arbeidsgruppen undersøkt om det er foretak på landbrukseiendommen som bortdisponerer kvoten eller har solgt hele kvoten, som søker produksjonstilskudd. For å analysere dette har arbeidsgruppen sett på om utleier av grunnkvote i 2009, 2014 og 2017, deltakere i direktoratets registrerte samdrifter i 2017 og selger av grunnkvote i 2016 har et aktivt foretak på landbrukseiendommen som søker produksjonstilskudd. Dersom ingen har søkt om produksjonstilskudd fra den eiendommen hvor hele grunnkvoten er bortdisponert eller solgt fra, har arbeidsgruppen lagt til grunn at eierne av disse eiendommene har gått helt ut av landbruksnæringen.¹² Dette vil kunne gi et inntrykk av andelen utleiere, deltakere i samdrift og kvoteselgere som har fortsatt med landbruksproduksjon, etter å ha lagt ned melkeproduksjonen.

For eiere som leier ut hele grunnkvoten viser undersøkelsen at av 3 261 utleiere i 2017 er det søkt om produksjonstilskudd fra 2 159 av disse eiendommene. Det betyr at 34 prosent (1 102) av utleierne av kvote i 2017 ikke søker produksjonstilskudd for verken melkeku, andre dyreslag eller areal. Det er heller ingen foretak som har oppgitt disse eiendommene som driftssenter. Det er derfor naturlig å anta at disse har gått helt ut av landbruksnæringen.

¹² Andre foretak kan ha søkt på arealene som tilhører landbrukseiendommen i sine søknader om produksjonstilskudd. Dette innebærer at det fremdeles kan være produksjon på arealene, men det er ikke eieren av eiendommen som har bortdisponert eller solgt grunnkvoten, som står for driften av arealene.

Tabell 19: Andelen utleiere av grunnkvote som ikke har søkt produksjonstilskudd (PT) i 2009, 2014 og oktober 2017

Fylke	2009		2014		2017	
	Andel utleiere som ikke søkte PT	Andel utleid grunnkvote hvor det ikke ble søkt PT	Andel utleiere som ikke søkte PT	Andel utleid grunnkvote hvor det ikke ble søkt PT	Andel utleiere som ikke søkte PT	Andel utleid grunnkvote hvor det ikke ble søkt PT
Østfold	0 %	0 %	25 %	25 %	13 %	8 %
Akershus	0 %	0 %	13 %	12 %	14 %	18 %
Hedmark	16 %	13 %	33 %	33 %	39 %	37 %
Oppland	17 %	17 %	22 %	19 %	29 %	27 %
Buskerud	17 %	16 %	21 %	17 %	29 %	29 %
Vestfold	0 %	0 %	0 %	0 %	11 %	14 %
Telemark	50 %	41 %	43 %	46 %	58 %	64 %
Aust-Agder	0 %	0 %	44 %	38 %	22 %	17 %
Vest-Agder	0 %	0 %	41 %	41 %	37 %	32 %
Rogaland	10 %	9 %	21 %	22 %	25 %	25 %
Hordaland	8 %	10 %	31 %	28 %	33 %	31 %
Sogn og Fjordane	13 %	14 %	32 %	32 %	34 %	35 %
Møre og Romsdal	11 %	9 %	40 %	40 %	44 %	46 %
Sør-Trøndelag	19 %	14 %	44 %	42 %	45 %	45 %
Nord-Trøndelag	14 %	16 %	33 %	31 %	37 %	35 %
Nordland	16 %	13 %	35 %	32 %	41 %	41 %
Troms	50 %	54 %	28 %	30 %	38 %	40 %
Finnmark	33 %	17 %	54 %	61 %	41 %	49 %
Sum	14 %	13 %	30 %	29 %	34 %	33 %

Tabellen ovenfor viser at andelen utleid grunnkvote fra eiendommer hvor det ikke blir søkt om produksjonstilskudd, har økt gradvis fra 13 prosent i 2009, 29 prosent i 2014 og til 33 prosent i 2017. Fra 2009 til 2017 er det en økning på 21 prosentpoeng. Andelen utleid grunnkvote i 2017 impliserer at utleierne som ikke søker om produksjonstilskudd leier ut omtrent tilsvarende mengde som eiendommene som søker produksjonstilskudd. Dette gjelder spesielt for Telemark, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Finnmark. Om lag 50 prosent av utleid grunnkvote i disse fylkene er fra eiendommer som ikke driver med aktiv jordbruksproduksjon, og kan anses som ute av landbruksnæringen.

I Østfold, Akershus og Vestfold har det fra 2009 til 2017 vært en lav andel utleiere som ikke søker produksjonstilskudd. Dette kan bety at i områdene rundt Oslofjorden er det få som leier ut kvoten uten å drive annen jordbruksproduksjon fra eiendommen. Østfold hadde imidlertid en økning fra 2009 til 2014, men fra 2014 til 2017 er både andelen utleiere og andelen utleid grunnkvote redusert.

Tabell 20: Strukturfordeling for andelen utleiere som ikke har søkt produksjonstilskudd i 2009, 2014 og oktober 2017

Intervall grunnkvote (liter)	Andel eiendommer		
	2009	2014	2017
<50 000	32 %	19 %	20 %
50 001-100 000	59 %	66 %	58 %
100 001-150 000	9 %	11 %	16 %
150 001-200 000	-	2 %	4 %
200 001-250 000	-	2 %	2 %
250 001-300 000	-	-	0 %
Sum	100 %	100 %	100 %

Tabellen over viser at flesteparten av utleierne som ikke søker produksjonstilskudd, har en grunnkvote på mellom 50 000-100 000 liter. Dette kan indikere at utleiere av grunnkvote fra landbrukseiendom med liten kvote ofte er helt ute av landbruksnæringen. Videre ser det ut til at de fleste utleiere av grunnkvote fra landbrukseiendom med større kvote fortsatt er aktive med en eller annen form for landbruksproduksjon. Tabellen viser imidlertid at det fra 2009 til 2017 har vært en økning i prosentandelen for eiendommer med større grunnkvote som leier ut og ikke søker om produksjonstilskudd.

I fremstillingen av deltakere i foretak (registrert som samdrifter i Landbruksdirektoratets systemer) som ikke søker produksjonstilskudd, må det tas visse forbehold, fordi det har betydning for resultatet om foretaket har driftssenteret på en av deltakernes eiendom eller på en utskilt tomt. I 2017 er det til sammen 878 registrerte samdrifter. Av disse har 196 driftssenteret på utskilt tomt, og foretaket søker om tilskudd med utgangspunkt i denne eiendommen. For foretak som driver på utskilt tomt innebærer det i enkelte tilfeller at ingen av deltakerne i samdriften søker produksjonstilskudd, selv om minst én av deltakerne er den egentlige driveren av foretaket. En svakhet ved analysen blir derfor at alle deltakerne som ikke søker produksjonstilskudd blir definert som ute av landbruksnæringen, selv om det i realiteten er minst én som er aktiv, fordi vedkommende er den egentlige driveren av foretaket. Dette har det ikke vært mulig å korrigere for. Analysen tar derfor forbehold om at andelen deltakere i foretaket som blir definert som ute av landbruksnæringen, kan være noe høyere enn hva som faktisk er tilfelle.

Tabell 21: Andelen deltakere i registrerte samdrifter som ikke har søkt produksjonstilskudd (PT) i oktober 2017

Fylke	Andel deltakere i fellesforetak som ikke søkte PT	Andel grunnkvote fra deltakere i fellesforetak som ikke søkte PT
Østfold	9 %	9 %
Akershus	38 %	26 %
Hedmark	42 %	37 %
Oppland	21 %	18 %
Buskerud	39 %	36 %
Vestfold	50 %	36 %
Telemark	16 %	8 %
Aust-Agder	38 %	28 %
Vest-Agder	33 %	32 %
Rogaland	34 %	25 %
Hordaland	42 %	31 %
Sogn og Fjordane	33 %	30 %
Møre og Romsdal	31 %	26 %
Sør-Trøndelag	65 %	60 %
Nord-Trøndelag	46 %	42 %
Nordland	29 %	24 %
Troms	53 %	43 %
Finnmark	40 %	43 %
Sum	37 %	31 %

Tabell 21 tar utgangspunkt i foretak registrert som samdrifter i Landbruksdirektoratets systemer. I 2017 var det 37 prosent av deltakerne i samdrift som ikke søkte produksjonstilskudd. Disse kan dermed anses som ute av landbruksnæringen. Østfold og Telemark har den laveste andelen deltakere som ikke søker produksjonstilskudd, med henholdsvis 9 prosent og 16 prosent, mens Sør-Trøndelag, Troms og Vestfold har den høyeste andelen. Sør-Trøndelag skiller seg ut ved at over 60 prosent av grunnkvoten fra eiendommer som er med i samdrift ikke driver med aktiv jordbruksproduksjon i 2017, og dermed kan anses som ute av landbruksnæringen.

Sammenlignet med tabell 19 var det i 2017 en noe høyere andel deltakere i samdrift som ikke søkte produksjonstilskudd (37 prosent) enn det var utleiere av kvote som ikke søkte produksjonstilskudd (34 prosent). Dette kan blant annet skyldes at andelen deltakere i samdrift som blir definert som ute av landbruksnæringen kan være noe høyere enn hva som faktisk er tilfelle.

Ved salg av kvote vil det også være en overføring av kapital mellom de aktive produsentene og de som går ut av næringen. Arbeidsgruppen har derfor analysert hvorvidt eiere av landbrukseiendommer som solgte hele grunnkvoten i 2016¹³ har et aktivt foretak på eiendommen som har søkt produksjonstilskudd i oktober 2017.

¹³ De som kun solgte deler av grunnkvoten er ikke inkludert.

Tabell 22: Andel selgere av hele grunnkvoten som ikke har søkt produksjonstilskudd (PT) i oktober 2017

Fylke	Andel solgt	
	Andel selgere som ikke søkte PT	grunnkvote hvor det ikke ble søkt PT
Østfold	0 %	0 %
Akershus	0 %	0 %
Hedmark	31 %	28 %
Oppland	31 %	29 %
Buskerud	67 %	64 %
Telemark	50 %	30 %
Aust-Agder	0 %	0 %
Vest-Agder	33 %	23 %
Rogaland	27 %	20 %
Hordaland	18 %	20 %
Sogn og Fjordane	32 %	29 %
Møre og Romsdal	36 %	29 %
Sør-Trøndelag	48 %	41 %
Nord-Trøndelag	48 %	51 %
Nordland	36 %	43 %
Troms	29 %	36 %
Finnmark	50 %	52 %
Landet	34 %	32 %

Tabellen over viser at 34 prosent av selgerne av grunnkvote i 2016 ikke hadde et aktivt foretak som søkte om produksjonstilskudd fra eiendommen høsten 2017. Buskerud, Telemark og Finnmark har høyest andel kvoteselgere som ikke søkte produksjonstilskudd, på henholdsvis 67 og 50 prosent. I Østfold, Akershus og Aust-Agder søkte alle foretak som solgte grunnkvote om produksjonstilskudd i 2017, og det legges til grunn at det fremdeles blir drevet jordbruksproduksjon på disse eiendommene.

Det er ikke gjennomført tilsvarende analyser av utviklingen for utleiere av geitemelkkvote og deltakere i samdrift for geitemelk. Tall for 2017 viser at av 128 utleiere er det 64 av disse som har søkt om produksjonstilskudd,¹⁴ det vil si at halvparten av utleierne av geitemelkkvote ikke søkte om produksjonstilskudd i 2017.

7.1 Oppsummering

Analysen av om det går kapital ut av landbruksnæringen viser at det fra 2009 til 2017 har vært en gradvis økning i andelen utleiere av grunnkvote som ikke driver aktiv jordbruksproduksjon. For enkelte fylker var om lag halvparten av den utleide kvotemengden utleid fra eiendommer som ikke søkte om produksjonstilskudd i 2017. I tillegg viser undersøkelsen at det oftest er utleierne med mindre kvoter som ikke driver aktiv jordbruksproduksjon. Analysen viser videre at over 37 prosent av medlemmene i samdrift ikke søkte om produksjonstilskudd fra egen eiendom, men det var 34 prosent av eiendommene hvor kvoten var solgt som ikke søkte produksjonstilskudd. Arbeidsgruppen legger til grunn at disse er ute av landbruksnæringen.

Resultatene fra analysene antyder at for alle tre formene, utleie av kvote, deltakelse i samdrift og salg av kvote, er det omtrent 1/3 som ikke har et aktivt foretak som søker produksjonstilskudd, og kan anses

¹⁴ Søknad om produksjonstilskudd i oktober 2017.

som ute av landbruksnæringen. Dette innebærer at det er $\frac{2}{3}$ som fremdeles driver en form for landbruksproduksjon på eiendommen selv om hele grunnkvoten på eiendommen er bortdisponert til andre eller solgt.

8 Lønnsomhet i melkeproduksjon

I dette kapitlet går arbeidsgruppen gjennom lønnsomhet og utvikling i lønnsomhet, samt de viktigste faktorene som påvirker denne. Lønnsomhet i melkeproduksjon vil kunne påvirke den enkelte produsents betalingsvilje for kvote, enten gjennom kjøp eller leie. Drivkreftene for salg/kjøp kontra bortdisponering/produksjon på flere kvoter gjennomgås i kapittel 9.

For en produsent som har ledig produksjonskapasitet, vil en økning i kvote være en marginalbetraktning, og man vil vurdere kjøp/produksjon på flere kvoter isolert ut fra merinntekter opp mot økt variable kostnader og merarbeid.

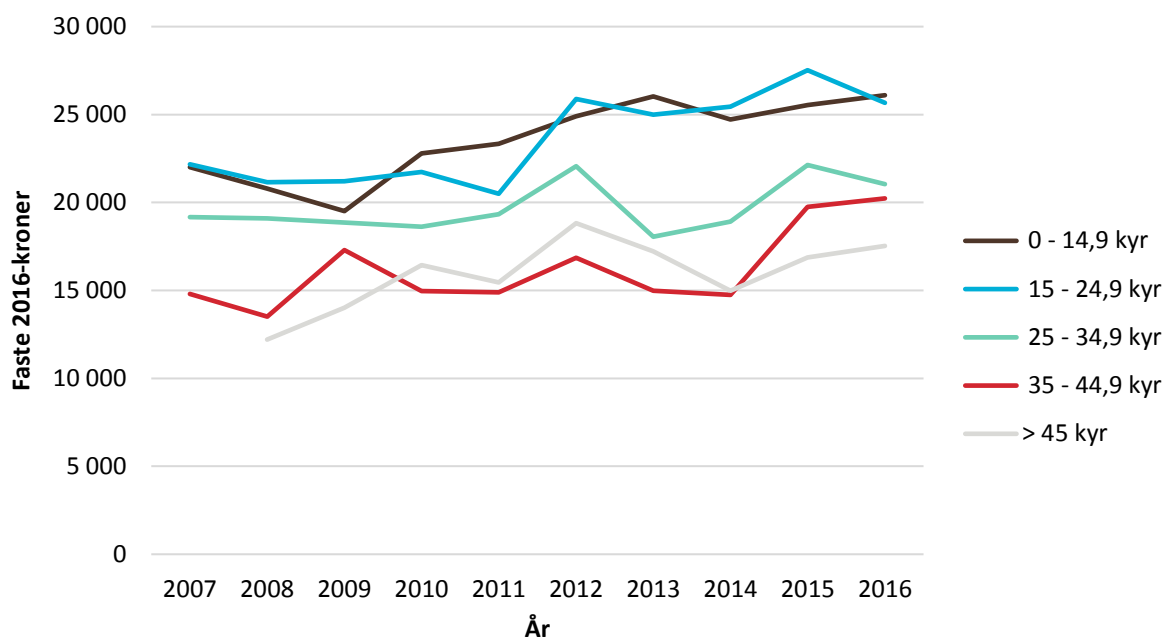
For en produsent som står i en investeringsbeslutning, vil betalingsvilligheten blant annet være knyttet til en reduksjon i enhetskostnadene per kvoteliter som følge av økt produksjon. Det er for eksempel betydelig fallende byggekostnader per kuplass og sprangvise kostnader knyttet til teknologi.

Driftsmessige forhold, individuelle krav til avkastning, ulike beskrankninger (for eksempel tilgjengelig areal), og sprangvise kostnader i produksjon vil kunne påvirke den enkeltes betalingsvilje for kvote.

8.1 Lønnsomhet i melkeproduksjon og faktorer som påvirker denne

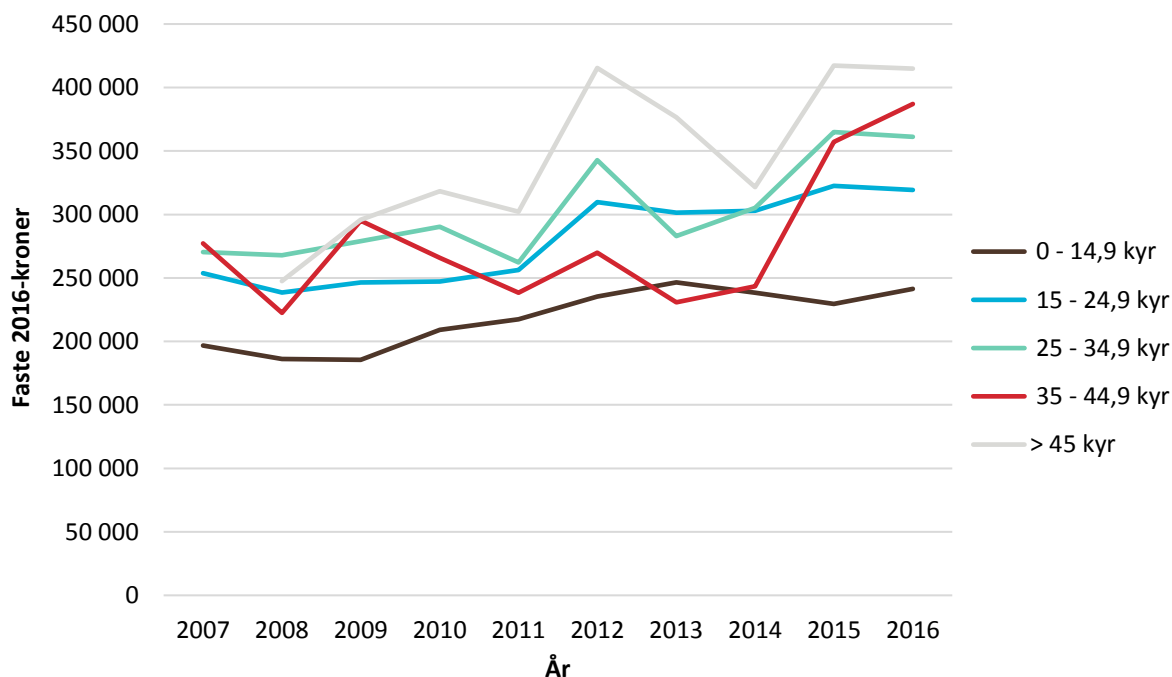
Lønnsomhet og forventninger til framtidig lønnsomhet i melkeproduksjonen er antagelig den viktigste driveren for prisen på kvoter. Lønnsomhet i alternative produksjoner og arbeidsmuligheter utenfor bruket antas også å ha betydning. Inntektene i melkeproduksjon består i all hovedsak av inntekter fra salg av melk og slakt, samt tilskudd.

Det finnes flere ulike resultatmål for å vurdere lønnsomhetsutviklingen. NIBIOs driftsgranskinger bruker blant annet driftsoverskudd som mål på lønnsomheten. Driftsoverskuddet viser foretakets resultat til godtgjøring av arbeid og all kapital (egen og lånt). Det vil si at driftsoverskuddet viser alle inntekter fratrasket variable og faste kostnader, samt avskrivninger, men kapital og eget arbeid er ikke gitt avkastning. Figur 5 viser utviklingen i *realverdien* av driftsoverskudd per årsku i NIBIOs driftsgranskinger de siste ti årene. Driftsoverskuddet, målt i faste 2016-kroner har økt for alle bruksstørrelser. Driftsoverskuddet per årsku er, ifølge driftsgranskningene, høyest for bruk under gjennomsnittsstørrelse. Det har blant annet sammenheng med at det er strukturprofil i tilskuddene (ekstra høye tilskudd for de første kuene per bruk) og at avskrivningene per ku antagelig er lave fordi bygningsinvesteringene er gjort langt tilbake i tid, og avskrivningene ikke er prisjustert. Målt i prosent har driftsoverskuddet per ku økt mest for bruk over gjennomsnittlig størrelse. Økningen varierer fra 10 til 44 prosent i perioden. Det har blant annet sammenheng med noe utflating av tilskuddsprofilen ved jordbruksoppgjøret i 2014.



Figur 5: Driftsoverskudd per årsku, faste 2016-kroner. Kilde: NIBIOs driftsgranskinger

Resultatmålet «Vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk» regnes ut fra driftsoverskuddet ved å legge til kostnaden til leid arbeid, trekke fra rentekostnaden på lånt kapital og dividere dette på alt arbeidsforbruk (både brukerfamiliens og innleid arbeid). Resultatmålet viser hva driften gir til godtgjøring til egenkapital og utført arbeid. Dersom bonden ønsker høy avkastning på egenkapitalen, blir det mindre igjen til arbeidet, og motsatt. Det tar ikke resultatmålet stilling til. Utviklingen i realverdien av dette resultatmålet er vist i figur 6.



Figur 6: Vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk i melkeproduksjon, faste 2016-kroner. Kilde: NIBIOs driftsgranskinger

Vurdert ut fra dette resultatmålet, ligger de største brukene høyest i inntekt. Det skyldes særlig at arbeidsforbruket per ku er vesentlig høyere for de minste brukene. De største brukene har også den største inntektsveksten etter 2014. I tillegg til økningen i driftsoverskuddet, har de største brukene høyere gjeld per årsverk, og får dermed større vekst i dette resultatmålet når renten faller. Inntektsveksten for de største brukene, samt ønsket om å øke produksjonsgrunnlaget, har bidratt til å øke etterspørselen etter kvote, enten gjennom leie eller kjøp.

Forutsatt at melkeprodusentene optimerer driften, vil de relevante faktorene ved vurdering av kvotepris være merinntekt fra økt produksjon minus kostnadene ved å øke produksjonen. Merinntektene er bestemt av melkepris medregnet pristilskudd, men også kjøttpris (påvirker kalveverdien og dermed verdien av å ha flere kyr) og ulike tilskudd vil ha betydning. Hvilke kostnader som vil bli påvirket av økt produksjon vil variere mellom produsenter, og over tid. Relevante kostnader som må tas med i beregningen ved økt produksjon er førkostnader, både innkjøpt kraftfôr og egenprodusert fôr, kostnader til jordleie, veterinærkostnader, kostnader ved endringer i maskinkapasiteten og byggekostnader. I noen tilfeller kan økning av andre produksjoner være et alternativ til økt melkeproduksjon, noe som også bør tas i betraktning. Krav til betaling for merarbeidet er en annen viktig faktor. Denne verdien er subjektiv, og den kan variere mellom personer.

Marginale produksjonsavhengige inntekter og kostnader har stor betydning for betalingsviljen for kvote. Produsentprisen på melk har steget med nesten 70 prosent i perioden fra 1997 til 2017. De siste ti årene har økningen vært om lag 50 prosent. I NIBIOs driftsgranskinger har tilskuddene per årsku for gjennomsnittsbruket med melk økt med i overkant av 24 prosent de siste ti årene. Tilskuddene har ulik innretning, noen er produksjonsavhengige, noen er knyttet til produksjonsfaktorer som dyr og areal, mens driftstilskuddet er produksjonsnøytralt og har marginalsats på null for bruk med over fem kyr. Sett samlet er tilskuddene differensiert etter bruksstørrelse og geografi, og bidrar til variasjon, eller utjevning av variasjon i lønnsomhet mellom bruk. De siste ti årene har investeringstilskuddene økt fra om lag 78 mill. kroner til 222 mill. kroner. Andelen investeringstilskudd av totalt tilskudd per årsku var i 2016 på 4,5 prosent. Investeringstilskuddene utgjør en liten andel av tilskuddene til melkeproduksjon. De har likevel stor betydning ved fornyelse/utvidelse av driftsapparat og for bondens finansieringsbehov i en situasjon hvor også kvotevolumet økes.

Lønnsomheten i kjøttproduksjonen kan påvirke lønnsomheten ved å ha én ku ekstra, og dermed indirekte betalingsvilje for melkekvote. Fra 2004 til 2016 økte prisen på storfekjøtt, slik den er beregnet i Totalkalkylen for jordbruket, med 63,5 prosent. I tillegg til slakteprisen ble det fra 2014 innført et kvalitetstilskudd på storfeslakt med kvalitet O eller bedre, med unntak av slaktekvalitet ku.

Kostnadene (ekskl. renter) per årsku for et gjennomsnittlig melkebruk i driftsgranskingene økte med 51 prosent fra 2007 til 2016. Samtidig økte gjennomsnittsbruket fra 19 til 28 kyr i driftsgranskingene. De variable kostnadene per årsku økte med 61 prosent, mens faste kostnader og avskrivninger økte med 44 prosent per årsku. Forholdstallet mellom markedsinntekter fra husdyrproduksjonen og variable kostnader var om lag det samme i 2007 som i 2016 (2,11 i 2007 og 2,05 i 2016). Utviklingen i nettoresultatet, målt ved driftsoverskuddet er gjengitt i figur 5.

Avdråttøkning i melkeproduksjonen – effektivitetsvekst

Etter en tiårsperiode på 1990-tallet med relativt stabil og delvis reduksjon i gjennomsnittlig melkeavdrått per ku, har avdrått økt med ca. 1 600 liter per årsku fra 2000 til 2016. Økt avdrått betyr at en kan produsere mer melk per kuplass og per driftsbygning, samt at fôrforbruket per liter produsert melk kan reduseres. Også arbeidsforbruket per liter produsert melk er sannsynligvis lavere ved høy avdrått per ku enn ved lav avdrått. Disse faktorene kan påvirke betalingsvilje for melkekvote.

Lånerente

Renten har vært lav de senere årene. Det er lite som tyder på at lånerenten vil øke vesentlig de nærmeste årene, men i et lengre perspektiv kan renten øke. Når renten er lav, kan melkeprodusentene betale mer for å kjøpe kvote, gitt et visst årlig overskudd, enn når renten er høy.

Effekter av teknologiendringer

Teknologisk utvikling gir muligheter for bedre ressursutnyttelse, både i form av økte avlinger, høyere avdrått, mer effektiv tidsbruk for bonden, og reduserte kostnader. Muligheter for å kunne investere i teknologi og utnytte den effektivt vil kunne være avgjørende for om en melkeprodusent velger å satse på melkeproduksjon eller legge ned driften. Den største teknologiske endringen i melkeproduksjonen de siste tiårene har vært melkeroboten. Investering i melkerobot har vært, og er, en pådriver for strukturutviklingen i melkeproduksjonen fordi det krever en viss størrelse på produksjonen for at investeringen skal være lønnsom. Stadig flere melkeproduksjonsforetak investerer i melkerobot, og i dag melkes 42 prosent av kyrene med robot. Økt tilgang og lavere priser på teknologi kan, sammen med økt alternativverdi på arbeidskraft, bidra til at også mindre melkeproduksjonsforetak vil finne det lønnsomt å investere i den samme teknologien som større foretak. I tillegg til melkerobot, har også en mer presis maskinpark med muligheter for større grad av presisjonsjordbruk, økt bruk av rundballepresse ved grovfôrproduksjon, samt mekanisering av blant annet føring, hatt betydning for driften til melkeprodusenter. Det kan antas at effekten av teknologiendringene har bidratt til økt etterspørsel etter kvote.

Tilskudd fra Innovasjon Norge

Innovasjon Norge kan gi støtte til investeringer knyttet til faste anlegg og tilhørende produksjonsutstyr for tradisjonelle jord- og husdyrproduksjoner. Det legges vekt på at prosjektet har tilstrekkelig lønnsomhet og soliditet på kort og lang sikt. Det er et tilskuddstak per prosjekt, slik at store investeringsprosjekter vil få lavere tilskuddsandel enn små. I Stortingets behandling av jordbruksavtalen for 2018 ble Innovasjon Norge bedt om å prioritere fjøs med en besetningsstørrelse på 15-30 kyr. Dette inngår nå som en del av vurderingsgrunnlaget ved tildeling av investeringsstøtte, i tillegg til lønnsomhetsvurderinger.

Ved låneopptak vil bankene alltid legge en lønnsomhetsvurdering til grunn. Det er betydelige stordriftsfordeler ved bygging av nye driftsbygninger, og det investeres i dag vesentlig mer enn for noen tiår siden for å oppnå ønsket lønnsomhet. I denne vurderingen tas driftsgrunnlag, egenkapital- og innsats og støtteordninger med. Konsekvensen av investeringsstøtten er at det ikke blir nødvendig å bygge så stort som en måtte ha gjort uten slik støtte. Også med støtte velger mange å utvide driftsomfanget til dels betydelig, for å utnytte ny teknologi effektivt.

Produksjonsregioner

Norge er delt i 14 regioner for omsetning av melkekvote. Prisforskjeller mellom regioner kan oppstå på grunn av naturgitte forhold, herunder muligheter for andre produksjoner, politiske tiltak, muligheter for inntektsgivende aktivitet utenfor jordbruket osv. Undersøkelser har vist at det også innen regioner er store forskjeller.

Bøndernes mål og holdninger

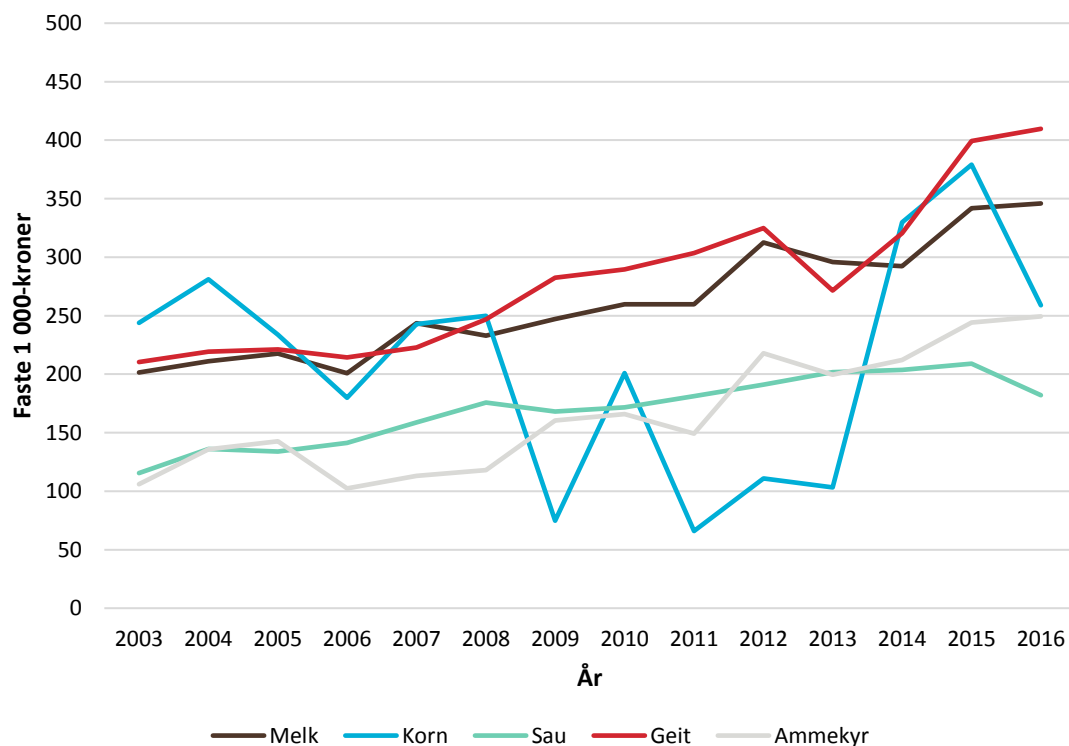
Det er forskjeller mellom bønder i hvilke strategier de har for framtida. Det kan igjen påvirke hva de er villige til å betale for å kjøpe eller leie melkekvote. Produsentmiljø har vist seg å være viktig for utviklingen av melkeproduksjonen, og dermed for beslutninger om å drive melkeproduksjon eller ikke og hva de er villig til å betale for å kjøpe eller produsere på flere kvoter, samt hva eierne av kvote vil kreve for å selge/leie ut kvoten. Melkeprodusentene vil også betrakte økonomien i kjøp og leie av kvote ulikt ut fra hver enkelt situasjon og forutsetninger, f.eks. effektivt, alder osv.

Alternativverdi av arbeidskraft

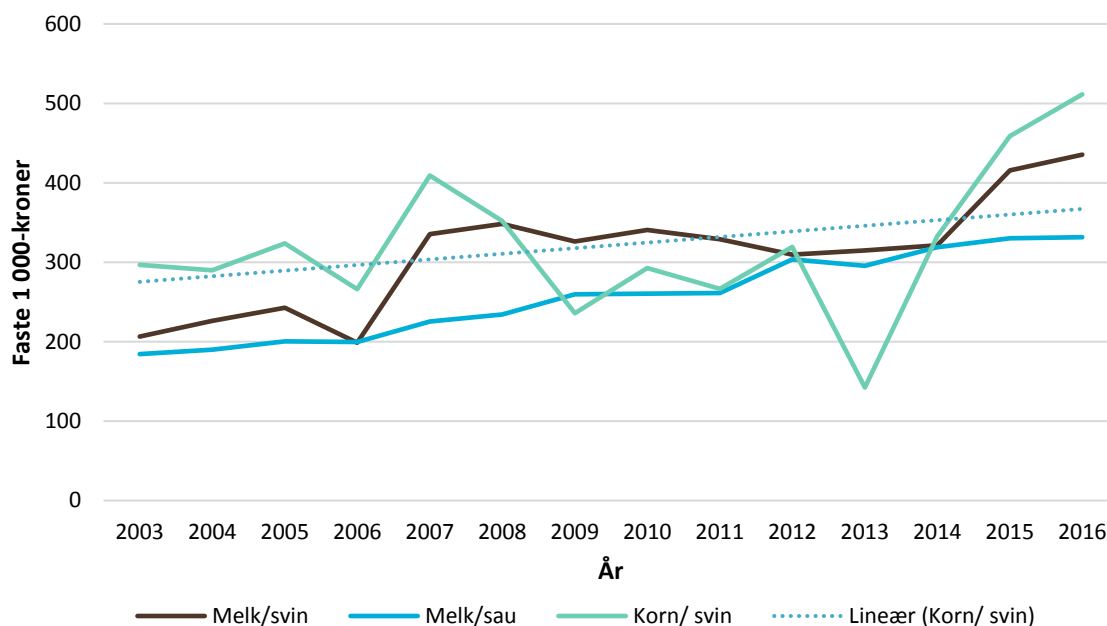
I rapporten om *Produksjonsregioner for kumelkkvote* (rapport nr. 13/2015), ble det undersøkt om arbeidsmarkedet påvirket forflytning av kvote i perioden 2003–2014. I rapporten var arbeidsgruppen samlet om at egenskaper ved arbeidsmarkedet ikke syntes å være avgjørende for utviklingen av melkeproduksjon i ulike regioner, det vil si at egenskaper ved arbeidsmarkedet ikke ser ut til å ha vært avgjørende for flyten av kvote i de ulike produksjonsregionene i perioden som ble undersøkt. Det antas at alternativverdien for arbeid er størst i storbyregioner, og minst i områder med spredt bosetting. Det er likevel store individuelle forskjeller i den enkeltes krav til avkastning på egen arbeidskraft.

8.2 Lønnsomhet i melkeproduksjon sammenliknet med andre driftsformer

Lønnsomhet i andre produksjoner enn melk vil ha betydning for viljen til å satse på melkeproduksjon. Figur 7 og figur 8 viser utviklingen i vederlag til arbeid og egenkapital for utvalgte driftsformer slik den er registrert i driftsgranskingene. Perioden 2003–2016 er valgt fordi en har tall for alle de åtte driftsformene i denne perioden.



Figur 7: Vederlag til arbeid og egenkapital, utvalgte spesialiserte driftsformer i jordbruket 2003–2016, faste 2016-kostnader. Kilde: NIBIOs driftsgranskinger



Figur 8: Vederlag til arbeid og egenkapital, utvalgte kombinerte driftsformer i jordbruket 2003–2016, faste 2016-kostnader. Kilde: NIBIOs driftsgranskinger

Figurene viser at i de fleste driftsformer har vederlag til arbeid og egenkapital økt i perioden 2003–2015. Driftsformene med storfe viser en gjennomsnittlig årlig økning på 10 000 kroner til 12 000 kroner. Ammeku har lavt startpunkt, men øker like mye per år som spesialisert melkeproduksjon med tilhørende «normal» kjøttproduksjon. Sau har noe mindre økning enn driftsformene med melkeproduksjon. Korn har relativt høyt startpunkt, stor variasjon fra år til år og ingen økning. Innen alle driftsformer har gjennomsnittsbruket hatt en betydelig økning i produserte mengder fra 2003 til 2016. Arbeidsforbruket har økt langt svakere eller gått ned.

Melkeproduksjon kan drives alle steder der det drives jordbruk. Det samme er tilfelle med andre grovfôrbaserte husdyrproduksjoner. Kraftfôrbaserte produksjoner kan også drives overalt, men disse er likevel konsentrerte til noen områder. Kornproduksjon foregår i hovedsak på Østlandet og i Trøndelag. Det brukes betydelige virkemidler for å påvirke produksjonsfordelingen mellom grasområdene og kornområdene. Innretningen har også vært justert de siste årene

NIBIO har analysert tallene i driftsgranskningene, både innen år og mellom år, for å forsøke å si noe om regionale forskjeller i betalingsvilje for melkekvote. Resultatene har så stor variasjon at NIBIO ikke kan si noe sikkert om sammenhenger om regionale forskjeller.

8.3 Oppsummering

I dette kapittelet har arbeidsgruppen vurdert lønnsomhet i melkeproduksjonen. Den viktigste driveren for prisen på kvoter er sannsynligvis lønnsomhet og forventninger til framtidig lønnsomhet i melkeproduksjonen. Inntektene i melkeproduksjon består i all hovedsak av inntekter fra salg av melk og slakt, samt tilskudd. Marginale produksjonsavhengige inntekter og kostnader kan ha stor betydning for betalingsviljen for kvote for produsenter som har ledig kapasitet. For produsenter i investeringsfasen vil reduserte enhetskostnader ved økende størrelse og sprangvise byggekostnader kunne bidra til betalingsvilje for kvote. De siste ti årene har økningen i produsentprisen på melk vært om lag 50 prosent. Kostnadene for et gjennomsnittlig melkebruk i driftsgranskningene målt per årsku økte med 51 prosent fra 2007 til 2016. Avdråttøkning i melkeproduksjonen, effektivitetsvekst, effekter av teknologiendringer, tilskudd fra Innovasjon Norge, lånerente, alternativverdi på arbeidskraft m.m. er faktorer som også kan spille inn.

9 Drivkrefter for salg/kjøp kontra bortdisponering/produksjon på flere kvoter

Arbeidsgruppen har tatt utgangspunkt i seks faktorer som vi kan anta påvirker beslutningen om bortdisponering av kvote fremfor salg av kvote, og produksjon på flere kvoter fremfor kjøp av kvote. Faktorene fremgår av tabell 23.

Utgangspunktet for tabell 23 er at mulige tilbydere av kvote har bestemt seg for ikke å produsere på egen kvote. Valget står mellom å selge kvoten eller å bortdisponere kvoten. Tabellen gir en oversikt over forhold som har betydning for valget mellom å selge/bortdisponere for tilbydere, og valget mellom å kjøpe eller å produsere på flere kvoter for produsenter som skal fortsette med melkeproduksjon.

For en del av punktene vil sannsynligvis endringen påvirke kvotemarkedet om lag like mye (salg/kjøp kontra bortdisponering/produksjon på flere kvoter). Hensikten med tabellen er å kartlegge forhold som ikke har nøytral effekt på markedet. I tabell 23 betyr 0 ingen positiv effekt, + betyr positiv effekt.

Tabell 23: Forhold som påvirker valg mellom salg/kjøp kontra bortdisp./produksjon på flere kvoter

	Tilbud		Etterspørsel	
	Selge	Bort-disp.	Kjøpe	Prod. på flere kvoter
1. Forventning om framtidig lønnsomhet				
a) Forventning om bedre økonomi	0	0	0	0
b) Usikkerhet om framtidig økonomi	0	0	0	0
2. Investering/finansiering/likviditet				
a) Sikkerhet for framtidig rett til produksjon	0	+	+	0
b) Finansiering av kvote på toppen av investering	0	0	0	+
c) Utnytting av kapasitet i eksisterende driftsapparat	0	0	+	+
3. Skattemessige forhold				
a) Kjøp kan ikke avskrives, leie utgiftsføres	0	0	0	+
b) Eier har næringsinntekt på kvoten	0	+	0	0
c) Eier har ikke næringsinntekt på kvoten	0	0	0	0
4. Forventninger om endringer i kvotesystemet				
a) Endret prosentandel til staten ved salg av kvote (i dag 20 %)				
- Økes	0	+	0	0
- Reduseres	+	0	0	0
b) Redusert tilgang til kvote (utfasing av subsidiert eksport)	0	0	+	+
c) Forholdstall (nasjonalt marked)	0	0	0	0
d) Heving av produksjonstak	0	0	+	+
e) Økt overproduksjonsavgift	0	0	+	+
f) Forventning om at kvotesystemet kan bli opphevet	+	0	0	+
5. Ikke-økonomiske forhold				
a) Utsette endelig beslutning	0	+	0	0
b) Kortere driftsavbrudd	0	+	0	0
6. Høy leiepris i forhold til privat omsetning, gitt dagens rentenivå (1:10)	0	+	+	0

9.1 Forventninger om fremtidig lønnsomhet i melkeproduksjonen

Priser ved omsetning/bortdisponering kan antas å være avhengig av forventninger til lønnsomhet i melkeproduksjonen og alternative produksjoner.

Forventninger til fremtidig prisutvikling og lønnsomhet kan påvirke både investeringsvilje og etterspørsel etter å kjøpe kvote, og kan i seg selv spille en rolle for den faktiske prisutviklingen.

Ifølge økonomisk teori er et perfekt marked blant annet karakterisert ved at aktørene er rasjonelle, har full informasjon og perfekt fremsyn. I et slikt marked vil forventninger om fremtidige endringer i markedsforhold, rente og politiske rammebetingelser fullt ut reflekteres i gjeldende markedspriser og dermed ikke påvirke valget mellom tilbud og etterspørsel og mellom kjøp/salg og leie av kvoter. En gjengs forventning om høy pris i fremtiden vil øke etterspørsel etter og redusere tilbudet av kvoter. Det vil trekke kjøp-/salgsprisen opp. Forventning om økt rentenivå vil virke motsatt. Leieprisene vil tilpasse seg kjøp-/salgsprisene slik at fullt ut informerte og rasjonelle aktører er indifferente mht. kjøp/salg og leie. I praksis vil det være avvik fra den teoretiske modellen. Blant annet vil aktørene ha ulik informasjon, ulike holdninger til risiko og ulike forventninger om priser, rentenivå og andre beslutningsparametere. Dette vil påvirke tilpasningene både på tilbuds- og etterspørselssiden. Ulike individer vil derfor kunne tilpasse seg ulikt selv om utgangspunktet skulle være identiske avkastningskrav, driftsmessige forutsetninger og rammebetingelser for øvrig.

9.2 Investering, finansiering og likviditet

Ved kvotekjøp må en finansiere et relativt stort engangsbeløp, mens inntektene fra melkeproduksjon kommer etter hvert. Ved å leie kvote er de årlige utgiftene til kvote lavere, og inntekter og utgifter kommer noenlunde samtidig. Dersom kjøpet finansieres med lån som betales tilbake over flere år, kan likviditetsbelastningen ved kjøp nærme seg belastningen ved leie, dersom en ikke tar hensyn til skatt. Avtaler om kvoteleie gjelder gjerne for en begrenset periode. Dette gir usikkerhet både om en kan beholde det leide kvantum og om pris. Ved kjøp er en sikret kvote. For eier av kvote vil sikkerhet for fremtidig rett til produksjon trolig føre til at man ikke ønsker å selge, mens produsenten på sin side ønsker å kjøpe.

Dersom produsenten ikke kan (eller ønsker) å binde opp kapital i kvote vil dette føre til at etterspørselen etter å få leid kvote vil øke.

9.3 Virkninger av skattesystemet ved omsetning av kvote, og leie av kvote

Skattereglene kan antas å påvirke beslutningen om salg versus bortdisponering av kvote, og kjøp versus produksjon på flere kvoter. Når en skal gjøre skattemessige vurderinger er det også viktig å ta hensyn til at næringsinntekt med beregnet personinntekt og trygdeavgift gir grunnlag for både sykepenger og pensjonsopptjening, mens skatt på alminnelig inntekt (kapitalinntekt) ikke gir trygderettigheter.

9.3.1 Omsetning av kvote vs. omsetning av eiendom med kvote

Salg av melkekvote er skattepliktig etter skatteloven § 5-1 første ledd, jf. § 5-30. De samme skattereglene gjelder enten salget skjer til privatperson eller til staten. Ved kun salg av melkekvoten skal gevinsten regnes med i grunnlaget for beregning av personinntekt. Gevinsten vil beregnes som differansen mellom inngangsverdien i regnskapet og salgsprisen. Gevinst vil da resultere i trygdeavgift og trinnskatt, mens tap kan føres som fradrag. Gevinst og tap føres til gevinst- og tapskonto. I

skatteregnskapet skal gevinst inntektsføres med minst 20 prosent årlig, mens tap fradragsføres med 20 prosent. Ved kjøp av kvote skal kvoteverdien aktiveres, og er ikke avskrivbar. Kvoteverdien vil imidlertid inngå i skjermingsgrunnlaget ved beregning av personinntekten.

Etter innføringen om omsetning av kvote i 1997 fikk kvoten en verdi. Verdien av kvoten ligger etter kvoteforskriften til landbrukseiendommen. Det beregnes ikke personinntekt av gevinsten ved realisasjon av salg av landbrukseiendom med melkekvote, jf. skatteloven § 12-11 fjerde ledd.

Mange eiendommer har dermed ingen inngangsverdi på melkekvote, fordi den var ervervet før kvotesystemet ble innført. Da kommer hele salgssummen til beskatning ved salg av kvote. Skatten ved salg av kvote vil bli bestemt av den samlede beregnede personinntekten per år, og kan marginalt bli maksimalt 49,9 prosent for næringsinntekt (personinntekt i 2017 over 934 050 kroner). Ved salg av eiendom med kvote beskattes gevinsten kun som kapitalinntekt.

Ved omsetning av landbrukseiendom med kvote vil det være differansen mellom inngangsverdi og salgspris som avgjør beskatningen for selger, og verdien av kvoten har isolert sett ingen betydning. Kjøper skal fordele kostprisen på de ulike driftsmidler på eiendommen inkludert melkekvoten. Blant annet fordi det er vanskelig å fastsette noen varighet på kvotesystemet, er det ikke vanlig å takserer/verdsette melkekvoten isolert ved omsetning av landbrukseiendommer i dag. Det betyr at det er en viss fleksibilitet i hvordan kostprisen kan fordeles på de ulike aktiva. Dette kan innebære at kjøp/salg av landbrukseiendommer med kvote vil være skattemessig mer gunstig både for kjøper og selger enn omsetning av kvote isolert.

9.3.2 Omsetning av kvote vs. kvoteleie

I skatteretten skilles det mellom næringsvirksomhet og passiv kapitalforvaltning. I førstnevnte tilfelle anses inntektene som næringsinntekt og beskattes fullt ut, og i sistnevnte tilfelle beskattes inntektene kun som kapitalinntekt med flat skatt (24 prosent i 2017). Inntektene fra kvoteleie kan skattlegges etter begge metoder avhengig av utleiers tilpasning.

Dersom vilkårene for virksomhet (tar sikte på å ha en viss varighet, har et visst omfang, er egnet til å gi overskudd og drives for skattyters regning og risiko) er oppfylt for den skattepliktiges jordbruksaktivitet anses leieinntektene som virksomhetsinntekt. Det samme gjelder for gevinst eller tap ved realisasjon av kvoten. Klassifisering av inntekt som virksomhetsinntekt beror på om de respektive vilkårene er oppfylt.

Dersom aktiviteten er så liten at vilkårene (vanligvis aktivitetsvilkåret) for virksomhet ikke er oppfylt, kan leieinntektene likevel anses som kapitalinntekt. Tilsvarende gjelder for gevinst eller tap ved realisasjon av kvoten. Det er ikke et vilkår at selger ikke har hatt virksomhetsinntekt i flere år før salget. Det avgjørende er om vedkommende driver virksomhet i det året salget skjer.

Dersom det etter opphør av melkeproduksjon drives videre med annen jordbruksproduksjon, og melkekvoten leies ut, vil selve utleieaktiviteten måtte vurderes isolert fra den øvrige virksomheten som drives. Leieinntekten og gevinsten ved et eventuelt etterfølgende salg inngår i næringsinntekten, men trekkes normalt ut ved beregning av personinntekt og skattlegges som kapitalinntekt.

Et driftsmiddel er et formuesobjekt (fysisk eller immaterielt) som hovedsakelig er anskaffet til eller brukes i skattyters inntektsgivende aktivitet (i eller utenfor virksomhet). Det vil si at den skattepliktige kan få fradrag for kostnader til driftsmidler som brukes i den skattepliktige aktiviteten, selv om kravene til virksomhet ikke er oppfylt. Det legges likevel til grunn at det ikke er behov for noe driftsløsøre eller vedlikehold på eiendommen for å kunne leie ut en melkekvote.

Rett til jordbruksfradrag krever at det drives næringsvirksomhet med jordbruk på eiendommen. Inntekter fra kvoteleie vil i seg selv ikke være tilstrekkelig. Kostnader til leie av kvote utgiftsføres direkte hvert år i resultatregnskapet og påvirkes ikke av utleiers øvrige tilpasning.

Ved kjøp av kvote må kjøpesummen aktiveres uten rett til fradrag i skattbar inntekt. Kjøpesummen blir tatt hensyn til ved beregning av skattbar inntekt ved et eventuelt salg. Kvoteleie kan utgiftsføres direkte. Ved salg av kvote må en andel (minst 20 prosent iht. dagens regelverk) selges til staten til en relativt lav pris (kr 2,50 per liter). Både andel som må selges til staten, og pris på denne, kan endre seg. Dersom interessen for å drive melkeproduksjon skulle bli mindre enn den er i dag, kan prisen på kvote gå ned. Dersom lånerenten skulle øke, taler dette for redusert pris ved omsetning i forhold til pris ved leie.

9.4 Forventninger om endringer i kvotesystemet

Endret prosentandel til staten ved salg av kvote

I henhold til dagens regelverk må minimum 20 prosent av kvoten som selges, selges til staten. Gjeldende statlig pris på kvote er i dag kr 2,50 per liter. At en del av kvoten må selges til staten ved salg, men ikke ved bortdisponering, gjør at produsenter som driver på flere kvoter vil miste 20 prosent av sitt driftsgrunnlag ved kjøp av disse kvotene fremfor leie. Det antas likevel at en justering av prosentandelen ikke vil ha stor effekt på etterspørselssiden. På tilbudssiden vil imidlertid en økning av prosentandelen gi økte insentiver til bortdisponering, fordi et salg av kvote vil gi reduserte salgsinntekter. Tilsvarende vil en reduksjon/fjerning av prosentandelen som må selges til staten ved salg av kvote, gi økte insentiver til salg.

Forventning om endring i tilgang på kvote

For melkeprodusentene er framtidsutsiktene som melkeprodusent avgjørende for om man velger å selge eller bortdisponere kvoten.

I Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon* skriver Landbruks- og matdepartementet: «I forbindelse med utfasingen av eksportstøtten for ost, vil det bli behov for å tilpasse produksjonen til eventuell endret etterspørsel etter melk. Norsk melkeproduksjon kan tilpasses gjennom bruk av virkemidlene i kvoteordningen for melk. Regjeringen vil komme tilbake til hvordan dette kan gjennomføres i forbindelse med de kommende jordbruksoppgjørene».

I 2017 har forholdstallet for kumelk blitt satt til 0,98 og kumelkkvote som har blitt solgt til staten har blitt inndratt (4,2 mill. liter). Forholdstallet på 0,98 er videreført også for 2018. Reduserte produksjonsmuligheter blant annet som følge av utfasing av eksportstøtten, vil påvirke melkeproduksjonen fremover, og det er nærliggende å tro at produsentene forventer knapphet på kvoter de neste årene. En slik knapphet kan komme som følge av lavere forholdstall for disponibel kvote, høyere statlig pris på kjøp av kvote eller høyere andel av kvote som må selges til staten. Forventningen om redusert mulighet for å kjøpe kvote fra staten kan medføre en antakelse om økt kvotepris på det private markedet.

Det er ikke umulig at en del produsenter prøver å posisjonere seg ved at de venter reduserte kvoter. Produsenter som har økonomisk styrke og/eller ledig produksjonskapasitet til det kan eksempelvis kjøpe opp kvote nå for å eventuelt selge den igjen til en høyere pris når det blir større knapphet. Det er også mulig at en del produsenter finner det mer attraktivt å leie ut kvoten de nærmeste årene enn å selge. Dette ut fra en antagelse om at etterspørselen, og dermed også prisene, blir enda høyere fremover i tid. Dette gir økt kvotepris på kjøpt kvote, som relativt sett gjør det mer attraktivt å leie for andre (som ikke har tilstrekkelig likviditet til å kjøpe). Et annet alternativ dersom man forventer at prisen vil øke i fremtiden, er å inngå leieavtaler med lang tidshorisont.

En forventning om fremtidig reduksjon av forholdstallet vil trolig ikke få innvirkning på valget mellom å leie eller kjøpe.

Heving av produksjonstak

Det kan være en forventning om at produksjonstaket for disponibel kvote, som i dag er på 900 000 liter, skal heves ytterligere fra dagens nivå eller fjernes helt. Etter hevingen til 900 000 liter i 2014 synes det som om enkelte produsenter gradvis tilpasser produksjonen til dette nivået. Gjennomsnittlig disponibel kvote per foretak i 2017 er om lag 187 000 liter, en økning på 5,8 prosent fra 2014. For enkeltpersonforetakene har gjennomsnittlig disponibel kvote økt med 10,1 prosent fra 2014 til 2017. Det er ingen begrensninger på hvor mye grunnkvote man kan eie, og eiere kan derfor kjøpe kvote for deretter å bortdisponere den mengden som overstiger 900 000 liter, i håp om at produksjonstaket skal heves ytterligere. I 2017 er det ingen eiendommer som har over 900 000 liter i grunnkvote. I kvoteforskriften fra 2012 fikk foretak som hadde en historisk høyere leveringsrett etter den gamle kvoteforskriften, videreført denne. Det er i 2017 imidlertid kun to foretak som har en historisk høyere leveringsrett, og det er kun det ene foretaket som har en høyere disponibel kvote enn 900 000 liter. Økt kvotetak bidrar sannsynligvis til økt interesse for å kjøpe eller leie kvote.

Endringer i overproduksjonsavgiften

Overproduksjonsavgift ble innført i 1997, og den var da kr 2,90 per liter. Fra 2007 til 2015 var den kr 3,20 per liter, fra 1. januar 2016 var den kr 4,20 per liter, og fra 1. januar 2017 var den kr 4,80 per liter. Lav overproduksjonsavgift kan bidra til produksjon over kvote. Den relativt sterke økningen i overproduksjonsavgift i 2016 og 2017, for å forhindre lønnsom produksjon ut over disponibel kvote, kan ha bidratt til å øke interessen for å skaffe større kvote, og dermed til økte kvotepriser.

Forventning om at kvotesystemet kan bli opphevet

Det kan være usikkerhet ved selve kvoteordningen. I både Sveits og EU har kvotesystemet blitt avviklet, blant annet ut fra et ønske om å redusere melkeprisen og øke konkurransekraften. Dersom produsentene har forventninger om at kvoteordningen kommer til å bli opphevet, vil dette bidra til økt etterspørsel etter leie, samtidig som tilbudssiden trolig vil ønske å selge.

9.5 Ikke-økonomiske forhold

Utsette endelig beslutning

For mange produsenter har melkeknoten på eiendommen en verdi utover det rent økonomiske, og å selge kvoten betraktes for mange som krevende ut fra at gården mister et ressursgrunnlag. Mange vil ikke selge kvote ut fra et ønske om at neste generasjon skal kunne få mulighet til å overta driften og melkeproduksjonen en gang i fremtiden. Bortdisponering av hele melkeknoten innebærer at eier ikke trenger å ta en permanent beslutning om å avvikle melkeproduksjonen, slik som må gjøres ved salg av kvoten. For produsenter som er usikre på fremtiden vil bortdisponering av kvoten være en relativt forutsigbar og lønnsom løsning for å utsette beslutningen om avvikling.

Kortere driftsavbrudd

For kortvarige bortdisponeringer av kvoten kan forhold som brann, sykdom, fornying av driftsapparat etc. spille inn på beslutningen.

9.6 Høy leiepris i forhold til privat omsetning, gitt dagens rentenivå (1:10)

I kapittel 6 blir det beskrevet at priser ved privat omsetning av kvote synes å være ca. ti ganger årlig leiepris eller litt i overkant av dette. Et prisforhold på 1:10 mellom leiepris og pris ved omsetning er vesentlig høyere enn gjeldende rentenivå isolert sett skulle tilsi. Arbeidsgruppen har ikke funnet noen

forklaring på hvorfor noen velger å leie til en høy pris fremfor å kjøpe til lavere årlig finansieringskostnad utover at skattemessige forhold på tilbudssiden kan påvirke valget.

9.7 Oppsummering

I dette kapittelet har arbeidsgruppen vurdert seks faktorer som kan påvirke beslutningen om bortdisponering av kvote fremfor salg av kvote, og produksjon på flere kvoter fremfor kjøp av kvote. Produsentenes forventninger om lønnsomheten i melkeproduksjonen fremover spiller en viktig rolle. Investeringer, finansiering og likviditet vil ha betydning for valget mellom å kjøpe eller leie kvote. I tillegg antyder de skattemessige vurderingene at kjøp/salg av landbrukseiendommer med kvote vil være mer gunstig både for kjøper og selger enn omsetning av kvote isolert. Det kan også være en skattemessig fordel å leie ut kvote fremfor å selge kvoten.

Andre drivkrefter som kan påvirke produsentenes beslutning om bortdisponering eller salg av kvote, og produksjon på flere kvoter eller kjøp av kvote, er forventninger om endringer i kvotesystemet. Slike endringer kan være justering av prosentandelen som må selges til staten ved salg av kvote, heving eller fjerning av dagens produksjonstak på 900 000 liter, endringer i tilgangen på kvote i årene fremover og endring i overproduksjonsavgiften. I tillegg til de økonomiske drivkreftene og forventninger om endringer i kvotesystemet, er det også noen ikke-økonomiske faktorer som spiller inn i denne beslutningen. Slike ikke-økonomiske faktorer kan være usikkerhet knyttet til beslutningen om videre drift av gården, og kortere driftsavbrudd som brann, sykdom og fornying av driftsapparatet.

10 Vurdering av mulige endringer i bestemmelsen om produksjon på flere kvoter

I mandatet heter det blant annet at:

«I forskrift om kvoteordningen for melk heter det at «Foretakets disponible kvote kan baseres på flere grunnkvoter...», dvs. at all produksjon på flere grunnkvoter håndteres likt, uavhengig av om kvoten leies inn eller om flere produsenter har gått sammen om å produsere på sine grunnkvoter. Det er derfor ikke mulig å vurdere kvoteleie alene. En vurdering må derfor omfatte all produksjon av melk på flere grunnkvoter.»

Videre i mandatet står det blant annet at utvalget skal:

«Vurdere endringer i bestemmelsen om produksjon på flere kvoter i forskrift om kvoteordningen for melk.»

Som presisert i mandatet, omfatter vurderingene all produksjon av melk på flere grunnkvoter. Forslagene vil også berøre andre bestemmelser i kvoteforskriften. For hvert forslag vil effektene og konsekvensene av endringen bli vurdert i henhold til føringene i mandatet.

Med grunnlag i mandatet har arbeidsgruppen isolert tre problemstillinger som utgangspunkt for arbeidet. Det er:

1. Redusere administrativt påførte kostnader for aktive produsenter.
2. Redusere omfanget av kapital som går ut av melkeproduksjonen.
3. Bidra til at aktive produsenter i større grad eier produksjonsgrunnlaget sitt.

Tabell 24 gir en oversikt over mulige endringer og hvordan disse bidrar til å løse, eller forbedre situasjonen, for de skisserte problemstillingene. I tabellen er det avslutningsvis listet opp fire tiltak som anses å ligge utenfor mandatet (opphøve kvoteordningen for melk, endringer i skattesystemet, gjeninnføre regelverksskilte mellom enkeltpersonforetak og samdriftsforetak, og redusere målpris og tilskudd, samt innretning av tilskudd). I tabell 24 betyr 0 ingen positiv effekt, + betyr positiv effekt og 0/+ betyr at det er usikkert om tiltaket har positiv effekt.

Tabell 24: Tiltak som vil kunne bidra til å løse problemstillingene ut fra tolkningen av mandatet

Tiltak	Problemstilling		
	1	2	3
1. Harmonisere regelverk ved omsetning og produksjon på flere kvoter			
a) Avvikle prosentandelen solgt via staten	+	0	+
b) Endre statlig pris	0	0	0/+
c) Avvikle privat omsetning og bortdisponering av kvote	0	+	+
d) Salg av kvote til staten ved bortdisponering av kvote	0	0	+
2. Grunnkvote bortfaller når den ikke er produsert på egen eiendom i ti år	0	0	+
3. Avvikle mulighet for produksjon på annen eiendom enn der kvoten tilligger	0	0	+
4. Gradvis overføre kvote til aktive produsenter («devaluering»)	0	0	+
5. Knytte disponibel kvote til arealgrunnlaget på eiendommen	0	0	0
6. Gjeninnføre begrensning på innleie og utleie samme kvoteår	0	0	0
7. Regulere pris på bortdisponering av kvote ¹⁾	0	0/+	0/+
8. Stimulerer til salg av kvote gjennom økonomiske virkemidler	+	0/+	+
9. Oppheve kvoteordningen ²⁾	+	+	+
10. Tilpasninger i skattesystemet ²⁾	+	+	+
11. Gjeninnføre regelverksskilte mellom enkeltpersonforetak og samdrift ²⁾	0	0	+
12. Redusere målpris og tilskudd, samt endre innretting av tilskudd ²⁾	0	0	0

1) Anses administrativt umulig å gjennomføre, pga. begrensede kontrollmuligheter.

2) Tiltakene ligger utenfor mandatet og er ikke videre drøftet.

10.1 Harmonisere regelverk ved omsetning og produksjon på flere kvoter

Arbeidsgruppen har vurdert muligheten for å gjennomføre regelverksendringer som bidrar til å likestille omsetning av kvoter med produksjon på flere kvoter. Med formål om å samle eierskapet til kvoter på eiendommene til de foretakene som faktisk produserer melken. Dette kan bli løst på flere måter. Arbeidsgruppen har derfor vurdert å fjerne prosentandelen som må selges til staten ved salg av grunnkvote, å endre prisen på kvoten som staten kjøper, avvikle privat omsetning og bortdisponering av kvote og at kvote må selges til staten ved bortdisponering av kvote.

10.1.1 Avvikle prosentandelen solgt til staten ved salg av grunnkvote

Kvoteforskriften § 8 regulerer omsetning av melkekvote. Ved salg av melkekvote stilles det krav om at minimum 20 prosent av salgsmengden skal selges til staten til en administrativt fastsatt pris. En mulig regelverksendring er å fjerne prosentandelen som må selges til staten, og dermed helprivatisere omsetningsordningen. Dette forslaget innebærer at omsetning av melkekvote blir et rent privatrettslig forhold mellom selger og kjøper på lik linje med private avtaler om produksjon på flere kvoter.

Hovedformålet med kvoteordningen for melk er å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet. Omsetningsordningen er et av virkemidlene som kan benyttes for å regulere produksjonen, ved at staten inndrar oppkjøpt kvote dersom avsetningsmulighetene i markedet tilsier at det er nødvendig. De senere årene har statlig oppkjøp av kumelkkvote i liten grad blitt benyttet til produksjonsregulering, men det ble i jordbruksoppgjøret 2017 bestemt at kumelkkvote solgt til staten ikke skulle selges ut igjen i påfølgende omsetningsrunde. Etter ny kvoteforskrift (trådte i kraft i 2012), hvor det ble skilt mellom grunnkvote og disponibel kvote, har produksjonsreguleringen i hovedsak skjedd ved å justere forholdstallet for disponibel kvote og grunnkvote. For geitemelk har man i større grad benyttet oppkjøp som virkemiddel, selv om det også her primært benyttes forholdstall for å tilpasse avsetningsmulighetene til markedet.

Dersom man forutsetter at all mulighet til å selge kvote til staten fjernes, vil dette føre til at det er den private etterspørselen etter kvote som avgjør om det er mulig å få solgt kvoten innenfor den enkelte produksjonsregion. Etterspørselen etter kvote har vært høy de senere årene. I regioner med lav etterspørsel etter kvote, vil det bli selgerne som må bære ulempene når man mister muligheten til å kunne selge til staten. For produsenter som verken får solgt kvoten, eller på annen måte sørger for at kvoten er aktiv, vil kvoten bli inndratt etter ti år uten noe form for kompensasjon, jf. kvoteforskriften § 2 tredje ledd. Som en konsekvens av tilbudsoverskudd vil bortdisponering av kvoten bli mer attraktivt. En eventuell fjerning av all statlig omsetning kan varsles før den trer i kraft, slik at produsentene kan innrette seg slik de finner det hensiktsmessig. Man kan også vurdere en overgangsordning der de som ønsker å selge kvote til staten får mulighet til det i en gitt periode. Alternativt kan staten kjøpe hele eller deler av kvoten fra produsenter som ønsker å selge, men at dette ikke lenger vil være et vilkår for omsetning.

Fjerning av prosentandelen til staten ved salg av kvote vil medføre noen forvaltnings- og kostnadmessige gevinster. I dag er forvaltningen av statlig omsetning ressurs- og kostnadskrevende, mye på grunn av kravene til dokumentasjon som må følge søknaden. Denne dokumentasjonen må ofte etterspørres. I tillegg er innkreving av betaling og utbetaling ved salg av kvote som skal tilfredsstille økonomiregelverket i staten, svært ressurskrevende. Landbruksdirektoratet erfarer at søknadsprosessen for salg av kvote også er krevende for selger, blant annet fordi kravene til dokumentasjon som skal følge søknaden er strenge.

Isolert sett vil fjerning av prosentandelen til staten ved salg av kvote svekke kvoteordningens mulighet til å løpende regulere produksjonen i situasjoner med betydelig overproduksjon.¹⁵ Regulering gjennom forholdstall vil dermed bli eneste reguleringstiltak. Samtidig vil fjerning av prosentandelen kunne bidra til å likestille bortdisponering/produksjon på flere grunnkvoter med omsetning av kvote. Dette vil igjen kunne føre til økt omsetning av kvoter og at forskjellen i prisene mellom omsetning av kvoter og produksjon på flere grunnkvoter utjevnes noe. Dette kan slik sett bidra til at flere produsenter eier produksjonsgrunnlaget sitt.

10.1.2 Endre statlig pris

En annen mulig regelverksendring i kvoteforskriften § 8 kan være å heve den administrative prisen ved salg av kvote til staten. I dag er prisen fastsatt til kr 2,50 per liter. I dette alternativet tar arbeidsgruppen forbehold om at 20-prosentandelen ved salg av melkekvote blir beholdt, og at særordningen for oppkjøp av geitemelkkvoter i 2017–2018 ikke er en del av vurderingen. Formålet med å øke kvoteprisen kan være å gjøre det mer attraktivt å selge kvoten fremfor å la andre produsere på den.

Prisen på statlig kjøp av kumelkkvote har blitt endret fire ganger tidligere. Første gang i den ekstraordinære omsetningsrunden i 2000, da prisen økte fra kr 5,50 per liter til kr 7,50 per liter. I 2002 ble prisen redusert til kr 4,50 per liter, mens den ble ytterligere redusert til kr 3,50 per liter i 2003. Siste reduksjon var i 2012, da prisen ble redusert til dagens nivå på kr 2,50 per liter for å gjøre det billigere for melkeprodusentene å kjøpe kvote fra staten.¹⁶

Det er vanskelig å avgjøre hvor mye prisen skal heves for at eiere av kvote skal velge salg fremfor å la andre produsere på kvoten. Et alternativ er å differensiere prisen etter prosentandel av kvoten som blir solgt. For eksempel ved salg av 50 prosent av kvoten er prisen kr 2,50 per liter for delen av kvoten

¹⁵ Man kan fortsatt gjennomføre ekstraordinære oppkjøpsrunder fra staten sin side ved betydelig overproduksjon, men da til en høyere pris (enn kr 2,50 per liter).

¹⁶ I omsetningsrunden 2017 og 2018 er prisen for salg av geitemelkkvote til staten kr 12,00 per liter. Utenfor dagens satsningsområde for geitemelk, dvs. i Leksvik, Røyrvik, Namsskogan og Ås, er prisen kr 15,00 per liter.

som blir solgt til staten, ved salg av 50-70 prosent av kvoten er prisen kr 3,00 per liter og ved 100 prosent av kvoten kr 5,00 per liter. En slik ordning kan stimulere til at flere ønsker å selge hele kvoten til staten. Et slikt system vil imidlertid kunne virke kompliserende og ikke føre til forenkling av kvoteordningen.

For å avgjøre hvor mye den administrative prisen må øke for å gjøre det mer attraktivt å selge kvoten til staten fremfor å la andre produsere på den, tar arbeidsgruppen forbehold om at staten kan inndra kvote de nærmeste årene, jf. fjerning av eksportstøtten. Dersom staten ikke lenger får inntekt fra kvotesalg, må oppkjøpet av disse kvotene finansieres på annen måte. I omsetningsrunden for 2017 er oppkjøp av melkekvoter finansiert av omsetningsavgiftsmidler, og det er sannsynlig at dette vil være finansieringskilden for oppkjøp av kvote også fremover. Et alternativ er at det blir avsatt midler i jordbruksoppgjøret for oppkjøp av melkekvoter. På begynnelsen av 2000-tallet ble oppkjøp av melkekvote finansiert med egne avsatte midler over jordbruksavtalen.

Dersom omsetningsavgiften skal dekke kostnadene til oppkjøp av kvote, vil økt kvotepris ved salg av kvote til staten gi konsekvenser for fastsettelse av omsetningsavgiften for melk. Omsetningsavgiften for melk skal blant annet finansiere kostnader til markedsregulering av melk, hvor melkekvotene er et sentralt virkemiddel for å regulere balansen i markedet.

Tabellen nedenfor viser faktisk solgt kumelkkvote i 2017, gjennomsnittlig solgt kvotemengde totalt i perioden 2014–2017, kostnadene knyttet til oppkjøp og hva kostnadene vil bli ved tre ulike alternativer for endring i pris.

Tabell 25: Solgt kumelkkvote i 2017, og tre alternativer for endring i pris

	Solgt kumelkkvote totalt (mill. liter)	Solgt til staten			Kostnad	
		Andel	Mill. liter	Pris, kr/liter	Mill. kr	Øre/liter
2017	21,0	20 %	4,2	2,50	10,6	0,7
Gj. snitt siste 4 år	27,0	20 %	5,4	2,50	13,5	0,9
Alternativ 1	27,0	20 %	5,4	3,50	18,9	1,3
Alternativ 2	27,0	20 %	5,4	5,00	27,0	1,8
Alternativ 3	27,0	20 %	5,4	7,50	40,5	2,7

Tabell 25 viser at gjennomsnittlig kostnad for oppkjøp av kumelkkvote til staten de fire siste årene er 0,9 øre per liter. Alternativ 1 viser at dersom pris for kvote solgt til staten settes til kr 3,50 per liter, vil det kunne medføre en økning i omsetningsavgiften på 0,4 øre. Alternativ 3 viser at ved å øke prisen til kr 7,50 per liter, vil det utgjøre over 40 mill. kroner, og kostnadene per liter melk vil være 2,7 øre per liter.

Dersom avtalepartene i jordbruksoppgjøret blir enige om at staten ikke skal inndra kvote i årene fremover, vil omsetningsordningen fortsette å være en ordning hvor inntekter og utgifter for kjøp og salg av kvote blir et nullsumregnskap. Omsetningsavgiften vil derfor ikke bli berørt.

Tall fra kapittel 5.1 og kapittel 7 viser at det er eierne av de minste kvotene som i størst grad leier ut hele kvoten og ikke lenger driver noe form for jordbruksproduksjon. Økt statlig kvotepris kan innebære at flere av de mindre brukene velger å selge kvoten, fremfor å la andre produsere på den. Disse kvotene blir uansett disponert av andre foretak i dag og vil nødvendigvis ikke påvirke strukturutviklingen i vesentlig grad.

I motsetning til forslaget om å fjerne prosentandelen ved salg av kvote til staten, vil dette forslaget innebære at staten, gjennom kvoteordningen, ikke mister muligheten til å gjennomføre en effektiv og

målrettet regulering av produksjonen i situasjoner med overskudd av melk. Forutsatt at den statlige prisen er høy nok kan dette føre til at flere selger kvoten til staten. Gitt at staten selger kvoten ut igjen, kan dette bidra til at flere produsenter eier en større del av produksjonsgrunnlaget sitt. På den andre siden vil økt statlig pris isolert ikke bidra til å redusere administrativt påførte kostnader eller redusere kapital som går ut av næringen. Det vil i seg selv være uheldig dersom den statlige prisen blir et effektivt gulv i de enkelte markedene.

10.1.3 Avvikle privat omsetning og bortdisponering av kvote

For å likestille omsetningsordningen med bortdisponering av kvote har arbeidsgruppen vurdert muligheten for å fjerne privat omsetning innenfor produksjonsregionen, og tilsvarende, fjerne muligheten for bortdisponering av grunnkvote. Forslaget innebærer at bortdisponering av kvote ikke vil være mulig, og all omsetning av kvote må skje via staten.

Da omsetning av melkekvote ble innført i 1997 var det kun statlig omsetning av kvote. For å øke fleksibiliteten i kvoteordningen ble det i 2003 åpnet for kjøp og salg av kvoter direkte mellom produsenter innenfor produksjonsregionen. Et av argumentene for å innføre direkte omsetning var at dette ville gjøre det lettere for produsenter som ønsket å utvide produksjonsgrunnlaget. Det ble valgt en kombinert omsetningsmodell, hvor 30 prosent av kvoten kunne selges i det private markedet, mens resterende andel måtte selges til staten til en administrativt fastsatt pris. Prosentandelen som kan selges i det frie markedet har endret seg flere ganger siden innføringen i 2003: 30 prosent fra 2003–2004, 60 prosent i 2005–2006, 50 prosent fra 2007–2013, og 80 prosent fra 2014.

For å bidra til at aktive produsenter i større grad eier produksjonsgrunnlaget, er det i dette forslaget lagt til grunn at staten omfordeler kvote. En slik endring innebærer at mengden kvote som produsentene kan kjøpe fra staten vil være betydelig høyere enn det er i dag. Hvor stor kvotemengde hver enkelt kjøper får tilbud om, vil imidlertid være avhengig av kvotemengden tilgjengelig for statlig omfordeling og etterspørselen etter kvote innenfor hver enkelt produksjonsregion. I dette forslaget vil det derfor være knyttet stor usikkerhet til den kvotemengden eiere kan få kjøpe fra staten, tilsvarende dagens omfordelingssystem.

Tiltaket vil få store konsekvenser for alle som bortdisponerer kvote, og for foretakene som produserer på flere kvoter. For at foretakene som produserer på flere kvoter skal opprettholde nåværende produksjonsnivå, må eierne kjøpe kvote, som kun vil være tilgjengelig gjennom den statlig omsetningen.

Som nevnt i kapittel 10.1.1 vil *fjerning* av statlig omsetning av kvote kunne føre til forenkling for både forvaltningen og produsentene. Forslaget om å avvikle privat omsetning og bortdisponering av kvote, vil det bli en utvidelse av dagens statlige oppkjøpsordning. Det vil medføre betydelig økning i ressursbehovet hos både forvaltningen og hos eierne av kvote.

Prisen på kvote ved statlig omsetning vil da være bestemmende for hvordan kapitalstrømmene vil gå i næringen. Det er vanskelig å legge til grunn at den statlige omsetningen skal kunne skje til en pris som ikke er bestemt av tilbud og etterspørsel (i markedet). Med en markedsbasert pris, vil kostnadsbildet bli om lag som i dag for de som ønsker å kjøpe kvote. En administrativt fastsatt lav kvotepris ved oppkjøp av kvote vil påvirke hvor mye som blir tilbudt for salg. Det kan for eksempel innebære at produsenter ikke får kjøpt tilstrekkelig med kvote slik at investeringen ikke blir lønnsom, eller at produsentene må foreta investeringer med kostnader som gir lavere lønnsomhet. Forslaget vil bidra til at flere produsenter vil eie eget produksjonsgrunnlag, da de som ikke produserer på egen kvote enten må selge eller legge den sovende. På den annen side vil forslaget bidra til å redusere mye av den fleksibiliteten som over tid er bygget opp i kvoteordningen. Fleksibilitet var nettopp et av hovedargumentene ved innføringen av privat omsetning og kvoteleie i kvoteordningen.

10.1.4 Salg av kvote til staten ved bortdisponering av kvote

Tiltaket går ut på å innføre en ordning hvor en viss prosentandel av alle grunnkvoter som bortdisponeres må selges til staten, på samme måte som ved omsetning av grunnkvote. Kvote som kjøpes av staten kan enten selges ut igjen slik som ved omsetning, eller holdes tilbake i perioder med tilbudsoverskudd av melk.

Tiltaket innebærer at § 8 i kvoteforskriften vil inkludere bortdisponering av kvote i tillegg til omsetning av kvote. En slik sentralstyrt ordning med bortdisponering vil bestå av mange av de samme elementene som dagens omsetningsordning, og dermed kan forslaget bidra til økt likestilling mellom vilkårene for salg av kvote og bortdisponering av kvote.

Dersom ordningen skal følge samme rammevilkår som omsetningsordningen vil det innebære at 20 prosent av bortdisponerte grunnkvoter må selges til staten for kr 2,50 per liter. Dersom tiltaket skal gjelde for alle som i dag baserer produksjonen på flere kvoter, vil samtlige av disse få redusert produksjonsgrunnlaget sitt. Tiltaket kan beskrives på følgende måter:

Eksempel 1:

Foretak 1 produserer på eiendom A, der det tilligger 100 000 liter i grunnkvote. I tillegg disponerer foretak 1 en annen grunnkvote på 100 000 liter fra eiendom B. Foretak 1 har dermed en disponibel kvote på 200 000 liter. Grunnkvoten som bortdisponeres fra eiendom B skal ved dette forslaget avgi 20 prosent av kvoten til staten, dvs. 20 000 liter. Foretak 1 mister dermed 20 000 liter av produksjonsgrunnlaget, og eiendom B må selge 20 000 liter av grunnkvoten. Foretak 1 får dermed en disponibel kvote på 180 000 liter.

Eksempel 2:

Foretak 2 produserer på eiendom A der det ikke tilligger grunnkvote, dette kan f.eks. være en utskilt tomt. Foretak 2 disponerer 100 000 liter grunnkvote fra eiendom B (f.eks. ved at eier av foretak 2 også eier både eiendom A og B). Foretak 2 disponerer i tillegg 100 000 liter grunnkvote fra eiendom C. Foretak 2 har dermed en disponibel kvote på 200 000 liter. Forslaget innebærer at både eiendom B og C må avgi 20 prosent av grunnkvoten til staten, og foretak 2 får dermed redusert produksjonsgrunnlaget med 40 000 liter, mens eiendom A og B får begge 20 000 liter reduksjon i grunnkvote. Foretak 2 får dermed en disponibel kvote på 160 000 liter.

Tiltaket medfører at kvote tilgjengelig for bortdisponering blir lavere. Dersom etterspørselen etter kvote er høy, og det kun er en liten mengde grunnkvote som kan kjøpes fra staten, kan tiltaket føre til enda høyere priser for bortdisponering av kvote enn det er i dag. Tiltaket vil ikke bidra til å redusere administrativt påførte kostnader.

Videre kan tiltaket bidra til å øke mengden grunnkvote tilgjengelig for omfordeling via staten, gitt at staten selger kvote ut igjen. Tiltaket kan virke positivt på problemstilling nummer tre; bidra til at aktive produsenter i større grad eier produksjonsgrunnlaget sitt. Dette gjelder også hvis staten inndrar bortdisponert kvote og selger denne ut igjen. I 2017 var det ca. 600 mill. liter bortdisponert grunnkvote. Hvis tiltaket skal gjelde alle som allerede bortdisponerer kvote, betyr det at om lag 120 mill. liter grunnkvote vil trekkes fra markedet for bortdisponering, og heller bli tilgjengelig på markedet for statlig salg av grunnkvote.

Et spørsmål er hvorvidt en kan gjøre et slikt krav gjeldende for allerede eksisterende bortdisponeringer, eller om en regel som denne bare kan innføres for fremtidige avtaler. Et slikt skille vil trolig føre til at de som baserer produksjonen sin på flere kvoter vil inngå evigvarende avtaler om disponering før regelen trer i kraft. Videre vil dette være utfordrende å forsvare ut fra et likebehandlingsprinsipp, da et betydelig antall produsenter vil få «historiske rettigheter».

10.2 Grunnkvote bortfaller når den ikke er produsert på egen eiendom i ti år

Arbeidsgruppen har vurdert muligheten for å gjennomføre regelverksendringer som bidrar til å redusere omfanget av produksjon på flere kvoter ved at grunnkvoten bortfaller dersom den ikke er produsert på egen eiendom i ti år. Formålet med en slik endring er å samle eierskapet til kvoter på eiendommene til de foretakene som faktisk produserer melken.

Kvoteforskriften § 2 tredje ledd lyder som følger: «Grunnkvote bortfaller når det er gått ti år siden utgangen av det siste kvoteåret det ble registrert leveranse på den». Dette innebærer at grunnkvoten faller bort fra tilhørende landbrukseiendom dersom kvoten ikke er aktiv på ti år. Kvoten holdes aktiv gjennom meierileveranser, enten ved produksjon på egen eiendom, utleie til et annet foretak eller ved at den inngår i en registret samdrift.

Mulig endring i denne regelen kan være «Grunnkvote bortfaller når det er gått ti år siden utgangen av det siste kvoteåret det ble registrert leveranse på den, fra eiendommen den tilhører». Dette innebærer at kvoten ikke kan holdes aktiv ved bortdisponering til andre foretak. Etter bortdisponering over ti år må eier bestemme om han vil ta opp igjen produksjonen på egen eiendom eller selge kvoten, ellers går den tapt. En mulighet ved produksjon på flere kvoter over ti år er at den som produserer på kvoten har førsterett til å kjøpe mengden kvote han har leid. Prisen bestemmes av partene. Hvis den som produserer på kvoten ikke ønsker å kjøpe, står eier av grunnkvoten fritt til å selge til andre. Hvis eier ikke klarer å finne en privat kjøper, kan en mulighet være at staten har plikt til å kjøpe hele kvoten til statlig pris.

Ved en slik endring vil melkekvoten holdes aktiv kun ved at det leveres melk på den fra eiendommen den tilhører. Hvis leveransene opphører eller kvoten bortdisponeres til andre foretak vil kvoten bli lagt inaktiv (sovende). For å holde kvoten aktiv, eller for å vekke kvoten fra sovende tilstand, trengs det krav for godkjent melkeleveranse. Det burde for eksempel ikke være nok å gjøre kvoten aktiv etter ni år med sovende kvote, ved å kun levere en liten mengde melk. En mulighet er å stille samme krav som i dagens § 14. For å vekke kvoten må det i så fall leveres melk fra eiendommen den tilhører sammenhengende i minst 24 måneder. Videre bør det også settes krav til størrelsen på leveransene for å opprettholde en aktiv kvote. For eksempel at leveransene på eiendommen må utgjøre minst 50 prosent av grunnkvotens størrelse.

Konsekvenser av denne endringen i regelverket vil blant annet være at maksimal periode for bortdisponering av kvote er ti år. Tabell 7 i kapittel 5.1 viser at i 2017 er det 89 prosent av utleierne som leier ut hele kvoten. Videre viser tabell 8 i kapittel 5.2 at bortdisponering av kvote over lang tid forekommer i stor grad. Dette sett i sammenheng betyr at hvis det innføres begrensning på maksimalt ti år for bortdisponering av kvote kan en vesentlig mengde grunnkvote bli omfattet av endringen. Dette kan stimulere til salg av kvotemengden som bortdisponeres over lang tid, da det er tenkelig at de fleste vil selge kvoten fremfor å la den falle bort. Dette kan endre forholdet mellom tilgjengelig kvote til bortdisponering og tilgjengelig kvote til salg, ved at mer kvote flyttes over til salg. Dette kan igjen føre til at flere av produsentene eier produksjonsgrunnlaget sitt, i stedet for å basere det på andres kvoter. En slik endring vil kunne få alvorlige konsekvenser for foretak som satser på melkeproduksjon, men som av ulike årsaker baserer produksjonen på flere grunnkvoter. Maksimal periode for foretak som produserer på flere kvoter vil bli satt til ti år. Etter ti år må kvoten produseres på den eiendommen den tilligger, dersom eier av kvoten ikke vil selge eller den som disponerer den ikke har anledning til å kjøpe.

Dersom en slik regel skal gjennomføres må man vurdere hva man gjør med alle de foretakene som allerede disponerer flere grunnkvoter. Det er mulig å se for seg at det kun er foretak som inngår nye avtaler som må forholde seg til regelverksendringen. Alle eksisterende disponeringsforhold forblir slik de er, og påvirkes ikke av endringen. Dette gjør at disse foretakene ikke vil ha en begrensning i form av maksimal varighet på ti år, men kan fortsette så lenge de ønsker. Foretak som velger å produsere på

flere kvoter etter regelverksendringen vil derimot måtte forholde seg til maksimal varighet på ti år. På samme måte som det er beskrevet i kapittel 10.1.4 vil dette gjelde såpass mange foretak at det vil være krevende å gjennomføre ut fra likebehandlingshensyn. Forvaltningsmessig vil dette også være både krevende og kostbart.

Endringen vil bidra til å samle eierskapet til kvoter på eiendommene til de foretakene som faktisk produserer melken. Sett i lys av vurderingen over, vil forslaget få store konsekvenser og heller ikke redusere administrativt påførte kostnader for aktive produsenter eller omfanget av kapital som går ut av landbruksnæringen.

10.3 Avvikle mulighet for produksjon på annen eiendom enn der grunnkvoten tilligger

Arbeidsgruppen har vurdert muligheten for å gjennomføre regelverksendringer som reduserer omfanget av produksjon på flere kvoter gjennom å avvikle muligheten for å produsere på annen eiendom enn der kvoten tilligger. Formålet med en slik endring vil være å samle eierskapet til kvoter på eiendommene hvor produksjonen foregår.

I forbindelse med gjennomgangen av kvoteordningen for melk i 2009/2010 og ikrafttredelse av forskrift av 23. desember 2011 nr. 1502 om kvoteordningen for melk ble begrepet grunnkvote innført. Selv om begrepet grunnkvote er relativt nytt er ikke innholdet i begrepet nytt. Grunnkvoten er det man tidligere kalte for «eid» kvote og utgjør den delen som er tildelt og kjøpt (statlig eller privat). Helt fra innføringen av ordningen i 1983, har utgangspunktet vært at kvoten tilligger den landbrukseiendommen som opprinnelig fikk tildelt kvote. Denne tilhørigheten gjelder uavhengig av hvem som til enhver tid er eier av eiendommen. Prinsippet innebærer dermed at det er landbrukseiendommens eier som har rådighet over kvoten, og produksjonsforetaket kan ikke eie den.

At kvoten tilligger en bestemt landbrukseiendom innebar opprinnelig at den også kontinuerlig måtte produseres på denne eiendommen.¹⁷ Med mindre det forelå driftsavbrudd som følge av brann, naturkatastrofe e.l., medførte dette at kvoten opphørte å eksistere dersom det ikke lenger ble levert melk fra eiendommen.¹⁸

Ved innføringen av kvoteleie i 2009 ble det åpnet for ytterligere fleksibilitet når det gjaldt rammene for hvor kvoten kunne produseres. Forutsetningen var at produksjon på kvoten skjedde innenfor de samme produksjonsregionene som gjaldt ved omsetning av kvoter.

I dagens regelverk skilles det ikke mellom ulike måter å produsere på flere grunnkvoter på. Det er en forutsetning at produksjonen på de ulike grunnkvotene foregår innenfor samme produksjonsregion for at grunnkvoten skal kunne flyttes (omsetning og produksjon på flere kvoter). Det var i 2017 registrert 3 465 kumelkproduksjonsforetak som baserte produksjonen sin på flere grunnkvoter. Tilsvarende var det 143 geitemelkproduksjonsforetak som baserte hele eller deler av produksjonsgrunnlaget sitt på produksjon på flere kvoter.

Dersom man skal gjennomføre en regelendring som innebærer at grunnkvoten må produseres på den eiendommen den tilligger, innebærer dette at all den fleksibiliteten som over tid er innført i stor grad vil reverseres. En slik endring vil få store konsekvenser for alle foretak som produserer på flere kvoter, uavhengig av organisasjonsform. Alle foretak som produserer på flere kvoter må, gitt en slik endring,

¹⁷ Melk produsert på fellesbeite/-seter ble riktignok akseptert.

¹⁸ Allerede i 1985 førte imidlertid behovet for fleksibilitet samt rimelighetshensyn til at produsentene fikk beholde kvoten i tre år etter opphør uavhengig av årsaken til produksjonsstansen. Perioden ble senere forlenget, først til fem år og senere til dagens grense for «sovende kvote» på ti år.

kjøre kvotene de produserer på for å opprettholde produksjonsgrunnlaget sitt. Produksjonsgrunnlaget vil imidlertid ikke opprettholdes dersom 20 prosent av kvoten må selges til staten.

Innføring av en regel som innebærer at det bare kan produseres på eiendommen grunnkvoten tilligger vil kunne føre til tilpasninger i strid med regelverket. En enkel måte å omgå en slik bestemmelse på vil for eksempel være at kvotene omsettes til det foretaket som produserer på den, til en gitt sum og at det etableres en underliggende avtale om tilbakekjøpsrett for opprinnelig eier. Slike omgåelser vil være umulige å kontrollere.

Driver foretaket produksjonen på utskilt tomt vil man, avhengig av hvordan eierforholdene på tomten og avtalene knyttet til denne er utformet, kunne få ulike resultater. Dersom et foretak (registrert som samdrift i Landbruksdirektoratets systemer) driver melkeproduksjon på utskilt tomt og denne tomten eies som et sameie mellom de ulike grunnkvoteeierne, vil den utskilte tomten (ideell del) regnes som en del av de ulike sameiernes respektive eiendommer, jf. jordlova § 12 sjette ledd. I dette tilfellet vil derfor kvotene fortsatt kunne produseres på utskilt tomt, uten at kvotene må selges fordi de fremdeles vil tilligge den opprinnelige eiendommen. Innføring av en slik regel vil derfor kunne bidra til at flere produsenter skiller ut tomter for å etablere sameier mellom grunnkvoteeiere, og på denne måte kunne drive kvoteleie gjennom et felles foretak på denne eiendommen, og slik sett omgå formålet med regelen som er å «forby» bortdisponering.

Et mellomalternativ vil kunne være å knytte grunnkvote til foretak og ikke eiendom. Å «løsrive» kvotene fra landbrukseiendommen er praktisk og juridisk mulig, men et slikt grep vil trolig måtte innebære at produksjonsregionene må oppheves. Produksjonsregionene fordrer at kvotene er geografisk plassert. Dersom man ikke kan knytte kvotene til et geografisk område, men bare til ulike foretak vil det ikke være mulig å føre kontroll med hvor kvoten ender opp etter at den er kjøpt/solgt. Spørsmålet om produksjonsregioner er nylig debattert, og arbeidsgruppen legger til grunn at det ikke er ønskelig å gjøre endringer i kvoteregelverket for øvrig som i prinsippet nuller ut disse geografiske grensene.

For foretakene som produserer på flere kvoter vil innføring av en regel som i prinsippet forbyr produksjon på flere kvoter også kunne få alvorlige konsekvenser, som for eksempel store gjeldsbyrder og i ytterste konsekvens konkurser. Har man bygget seg opp og belaget seg på at deler av produksjonsgrunnlaget kommer fra andre grunnkvoter enn ens egen vil man, i den grad eieren av grunnkvoten ønsker å selge, måtte kjøpe denne. Er lånebyrden allerede så stor at man ikke har økonomisk rom for å kjøpe kvoten vil man gjennom statlig inngripen i realiteten slå bena under disse produsentene. De må da redusere produksjonsgrunnlaget sitt. Dersom eier av grunnkvoten det produseres på ikke ønsker å selge kvoten, vil produsenten også miste produksjonsgrunnlaget sitt.

Ved salg av grunnkvote må 20 prosent av denne selges til staten. Dette innebærer at produksjonsgrunnlaget for samtlige av foretakene som må gjennom en «tvungen» avhending reduseres. For foretak som i dag baserer produksjonen på flere kvoter og som kjøper disse kvotene, innebærer forslaget i praksis at de får et produksjonsgrunnlag som er 20 prosent lavere enn utgangspunktet. Alternativt må regelen om at 20 prosent av kvoten må selges til staten ved salg av grunnkvote, oppheves samtidig.

En mulighet kan være at man lar de nye reglene gjelde fremover i tid. Dette vil i så fall innebære at alle produsenter som ønsker å utvide, må kjøpe kvote. De som, på det tidspunktet regelverket trer i kraft, baserer produksjonen sin på flere kvoter får mulighet til å drive slik de gjør også fremover i tid. I 2017 blir 37 prosent av grunnkvotene på en eller annen måte produsert på annet sted enn der kvoten tilhører, jf. tabell 1. Dersom disse produsentene får beholde en historisk rettighet, vil dette ikke kunne la seg forsvare ut fra et likebehandlingsperspektiv.

Det er vanskelig å si om forslaget, om at grunnkvoten bare kan produseres på den eiendommen kvoten tilligger, i sum bidrar til å løse de tre problemene arbeidsgruppen har identifisert. Dersom

bortdisponert kvote skal tilbakeføres til eiendommen den tilhører, og produseres der, er det sannsynlig at en stor kvotemengde blir tilgjengelig for salg. Forslaget vil dermed trolig bidra til økt omsetning av kvoter. Dersom staten ønsker å inndra kvote vil en økt omsetning være positivt. På den annen side vil en slik tvungen avhending oppleves som en særlig inngripen i den privates rettssfære, samtidig som fleksibiliteten i kvoteordningen reduseres betydelig. Etterspørselen etter kvote vil med dette forslaget øke mer enn tilbudet og forslaget vil dermed neppe bidra til at prisen på kvotene som omsettes blir lavere.

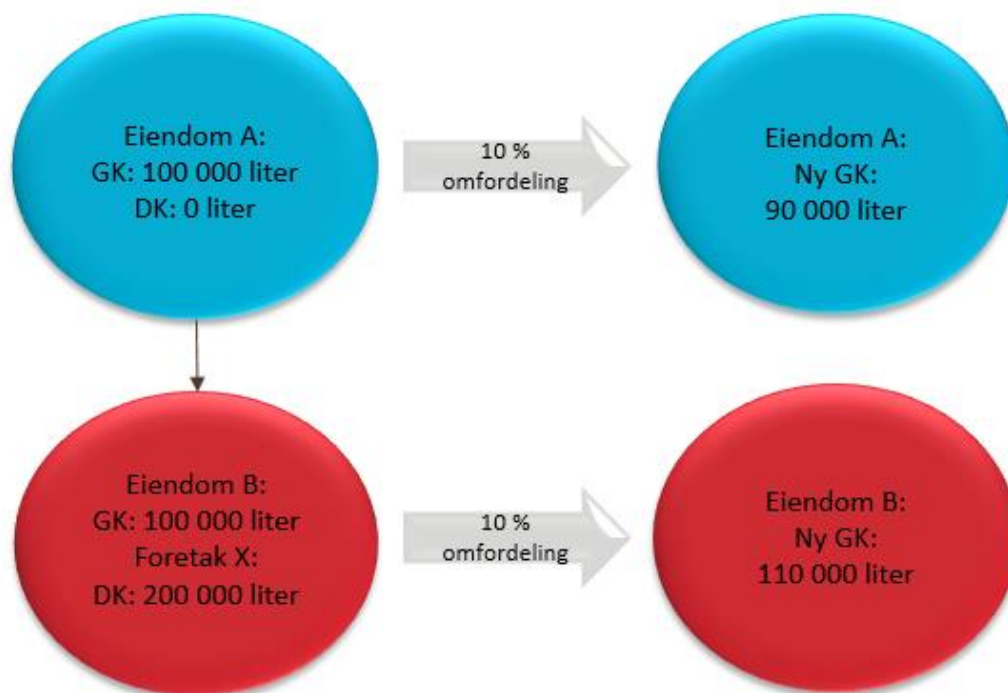
10.4 Gradvis overføre kvote til aktive produsenter («devaluering av kvotemengde»)

Arbeidsgruppen har vurdert muligheten for å gjennomføre regelverksendringer som bidrar til å redusere omfanget av produksjon på flere kvoter ved gradvis å overføre kvotevolum til det aktive foretaket/eiendommen. Hensikten er å samle eierskapet til kvoter på eiendommene til de foretakene som faktisk produserer melken. Kvotene tilligger landbrukseiendommene, men produseres på av foretak. Sønningen mellom disse to begrepene vil i noen tilfeller kunne være upresis, men forutsetningen vil være at flytting av grunnkvoter alltid skjer mellom eiendommer (og ikke foretakene som produserer på kvotene).

Forslaget innebærer innføring av en mekanisme for systematisk overføring av kvoterettigheter på bruk som leverer melk og tilsvarende reduksjon av kvote fra eiendommer som ikke har egen melkeproduksjon. En kan for eksempel kutte alle grunnkvoter med ti prosent og deretter tildele foretaket som produserer økt grunnkvote basert på foregående års disponible kvote.

Dette kan illustreres på følgende måte:

Eksempel 1:



Eiendom A har 100 000 liter i grunnkvote. Kvoten er bortdisponert til foretak X som driver på eiendom B. Disponibel kvote på eiendom A er 0 liter. Med en omfordeling på ti prosent blir det i dette tilfellet kuttet 10 000 liter i grunnkvote og tillagt ti prosent av foregående års disponible kvote. I år to

vil eiendom A få 90 000 liter grunnkvote ($100\,000 \text{ liter} - 10\,000 \text{ liter}$). Eiendom B har 100 000 liter i grunnkvote og foretak X disponerer i tillegg 100 000 liter fra eiendom A. Disponibel kvote for foretak X blir dermed 200 000 liter. Med en omfordeling på ti prosent vil også eiendom B bli kuttet 10 000 liter i grunnkvote, men vil bli tillagt ti prosent av foregående års disponibel kvote, som i dette eksemplet er 200 000 liter. I år to vil eiendom B få 110 000 liter grunnkvote ($100\,000 \text{ liter} - 10\,000 \text{ liter} + 20\,000 \text{ liter}$).

Eksempel 2:



Eiendom C har 100 000 liter i grunnkvote og foretaket på eiendommen leverer denne. Disponibel kvote for C blir dermed 100 000 liter. Med en omfordeling på ti prosent vil også C bli kuttet 10 000 liter i kvote, men vil bli tillagt ti prosent av foregående års disponible kvote. I år to vil eiendom C beholde 100 000 liter i grunnkvote ($100\,000 \text{ liter} - 10\,000 \text{ liter} + 10\,000 \text{ liter}$).

En slik løsning vil medføre at foretak som disponerer flere grunnkvoter, og produserer disse på egen eiendom, gradvis vil bygge opp større grunnkvote på denne eiendommen. Eiendommer som bortdisponerer kvoten sin til et annet foretak, vil årlig få redusert grunnkvoten med en gitt prosentandel. For produsenter som kun disponerer og leverer sin egen grunnkvote fra egen eiendom, vil grunnkvoten forbli den samme. Løsningen vil dermed føre til at foretak som i dag produserer på grunnkvote som ligger til en annen eiendom enn der deres grunnkvote tilligger, vil få en økning i grunnkvoten på egen eiendom, mens produsenter som bare leverer på egen grunnkvote vil ikke få en økning i grunnkvote. Disponibel kvote vil derimot ikke bli endret.

Det er også mulig å tenke seg en variant der en bare reduserer grunnkvoter som produseres på annen eiendom enn der kvoten tilligger. Den reduserte mengden inndras av staten. Kvotene kan deretter, helt eller delvis, fordeles til eiendommene med aktive produsenter. Inndragning fra staten vil bidra til å opprettholde fleksibiliteten i kvoteordningen, og kan begrunnes på samme måte som at minst 20 prosent av kvoten man selger må selges til staten.

I løpet av noen år vil all kvote som ikke produseres på eiendommen den tilligger, i praksis være overført til aktive produsenter (som produserer på egen eiendom), eller staten. Dette vil enten skje gjennom denne overføringsordningen eller fordi produsenter som ikke produserer kvoten på egen eiendom, vil selge grunnkvoten for å unngå at den gradvis blir redusert.

En avart av den gradvise overføringen av kvoter kan være at staten setter verdien av alle kvoter til null, for så å fordele kvoter til de foretakene som baserer produksjonen sin på egen og andres grunnkvoter. Her vil også muligheten for å holde tilbake deler av kvotene fra statens side være tilstede. Denne varianten fordrer at man stenger mulighetene for produksjon på flere kvoter etter at devalueringen har funnet sted. Omfordeling av kvoter kan da bare skje gjennom kjøp og salg, og man kan som et ytterpunkt også regulere alt kjøp og salg gjennom staten.

I eksemplene over blir det beskrevet at kvotene reduseres med ti prosent. Det er ikke gitt at det skal være ti prosent kutt i kvoten. Tilsvarende er det ikke gitt at en slik devaluering av kvotene skal skje

hvert år. Størrelsen på prosentandel og hvor ofte en slik devaluering skal benyttes kan være en forhandlingssak i de årlige kvotedrøftingene mellom avtalepartene.

Felles for alle de tre variantene beskrevet over er at hele eller deler av grunnkvotene mister sin verdi for de som bortdisponerer kvoten sin. Kvotene opprettholder derimot sin verdi hos de som produserer på kvoten. Godtgjøring for denne endringen kan avtales mellom aktørene i markedet. I dag bortfaller grunnkvoten når det er gått ti år siden utgangen av det siste kvoteåret det ble registret leveranser på den, jf. kvoteforskriften § 2 siste ledd.

Å redusere kvotene på denne måten vil, som nevnt over, kunne føre til økt omsetning av kvote, og bidra til å nå målsetningen om at produsentene i størst mulig grad skal eie sitt eget produksjonsgrunnlag. På den annen side kan det føre til at ingen vil betale for å erverve kvote de likevel vil få tildelt vederlagsfritt i løpet av få år. Samtidig kan det tenkes at noen av dem som ikke produserer på grunnkvoten selv, ønske å selge kvoten fordi det ikke vil være lønnsomt å leie den ut.

I de tilfellene der eier av kvote ikke ønsker å selge, vil prisen for å få disponere denne (i praksis leie) sannsynligvis øke for å «veie opp» for at mengden kvote reduseres årlig. En sterk økning i leieprisene vil være lite gunstig for foretak som har etablert deler av sin produksjon på annen kvote enn de eier selv. Økte priser vil særlig ramme produsenter som nettopp har foretatt store investeringer og ikke har mulighet til å øke sin gjeldsgrad ytterligere for å finansiere kvotekjøp. Dette vil kunne bety at driftsmarginen blir betydelig dårligere.

Reduksjon av grunnkvoter er et inngripende virkemiddel, og fullt ut gjennomført vil de samme konsekvensene som er beskrevet i kapittel 10.3 gjelde. Det er imidlertid mulig å tenke seg en delvis gjennomføring med sikte på å redusere omfanget av produksjon på flere kvoter, noe som også vil påvirke hvor alvorlige konsekvenser dette vil ha for foretakene dette gjelder. Selv om forslaget vil bidra til at aktive produsenter i større grad eier produksjonsgrunnlaget, er det lite egnet til å redusere administrativt påførte kostnader for aktive produsenter og/eller omfanget at kapital som går ut av landbruksnæringen.

10.5 Knytte disponibel kvote til arealgrunnlaget på eiendommen

Arbeidsgruppen har vurdert muligheten for å knytte den disponible kvoten til eiendommens arealgrunnlag. Forslaget innebærer at man ikke kan produsere mer på en eiendom enn arealgrunnlaget gir rom for. På lik linje med produksjonsgrunnlaget kan tilgjengelig areal baseres på det som tilhører eiendommen, men det kan også baseres på andre grunneiendommer.

Å knytte kvoten til eiendommens arealgrunnlag er ikke en ny tanke. Under topprisordningen for melk (1996) var det bestemmelser som regulerte nettopp dette. Litt forenklet kan man beskrive ordningen slik: For bruk som hadde mindre beregnet arealgrunnlag enn kvoten, ble kvoten avkortet med inntil to prosent. Arealgrunnlaget på melkebruket ble beregnet ved å multiplisere arealet som ble godkjent ved søknad om produksjonstilskudd med et bestemt litergrunnlag per daa.¹⁹ Arealet som ble lagt til grunn var eget og leid jordbruksareal. Bestemmelsen ble opphevet etter Jordbruksforhandlingene 2002. I sluttprotokollen fra forhandlingsmøte 21. mai mellom Staten og Norges Bondelag het det: *Arealgrunnlaget for kvote avvikes. Hensynet til arealgrunnlag ivaretas gjennom andre bestemmelser.*

Produksjon av melk er knyttet til arealgrunnlaget foretaket disponerer gjennom bestemmelsene om tilgjengelig spredeareal. I forskrift 11. februar 2002 nr. 337 om husdyrgjødsel § 5 heter det at det skal

¹⁹ Differensiert i fem ulike grupper (basert på soner) og varierte fra 510 til 840 liter per daa.

være tilstrekkelig disponibelt areal for spredning av husdyrgjødsel, normalt minimum 4 dekar fulldyrket eller overflatedyrket jord per gjødseldyrenhet. Ei melkeku tilsvarer én gjødseldyrenhet.

Hva som skal inngå i dette arealgrunnlaget er det første spørsmålet som melder seg om man skal knytte disponibel kvote til eiendommens arealgrunnlag. Det vil i denne sammenheng være naturlig å se hen til hva foretaket oppgir som areal i søknad om produksjonstilskudd. I så fall vil eid, forpaktet og leid areal inngå som del av eiendommens arealgrunnlag. En utfordring med denne tilnærmingen vil kunne være at arealgrunnlaget kan endre seg fra år til år. For 2017 beregnet Landbruksdirektoratet 8 581 disponible kvoter for kumelk og 288 disponible kvoter for geitemelk, og det vil ikke være praktisk mulig å se på hver enkelt av disse opp mot produksjonstilskuddssøknadene manuelt. Per i dag finnes det heller ikke noe IT-system som kan koble sammen foretakets disponible kvote med det foretaket har oppgitt som arealgrunnlag i søknad om produksjonstilskudd. En variant kan være at hvert enkelt foretak årlig må oppgi arealgrunnlaget i forbindelse med beregning av disponibel kvote. Dette vil i så fall føre til at produsentene aktivt må kontakte forvaltningen. Denne tilnærmingen vil føre til merarbeid både for forvaltning og produsent, og anses derfor ikke å være et egnet virkemiddel.

Konsekvensene av forslaget vil, uavhengig av de forvaltningsmessige sidene, være krevende for produsentene å forholde seg til. Dersom man har tilgjengelig spredeareal, men ikke nok tilgjengelig areal for øvrig, vil en måtte redusere produksjonen. Tilsvarende vil gjelde der produsenten eksempelvis forpakter en eiendom eller leier jord, og så ønsker grunneier å drive jorden selv. En regel om å knytte disponibel kvote til eiendommens arealgrunnlag vil dermed føre til uforutsigbarhet for en rekke produsenter, i tillegg til at det vil redusere mulighetene for å øke produksjonen for foretak som har lite areal knyttet til eiendommen.

Et annet alternativ kan være å knytte disponibel kvote til arealgrunnlaget på den eiendommen grunnkvoten tilligger. Innvendingen mot dette vil være at en produsents utviklingspotensial begrenses til størrelsen på den eiendommen produsenten eier. I realiteten betyr det at eiere av store eiendommer kan ha stor kvote, mens eiere av små eiendommer må ha liten – dette til tross for at disse for eksempel gjennom forpaktning av eiendom eller leie av jord har et stort areal tilgjengelig. Verdien av små eiendommer med melkekvote vil ved dette alternativet i praksis miste sin verdi, da produksjonsgrunnlaget og utviklingsmulighetene synes å være små.

Et annet spørsmål som reiser seg er hvor mange dekar som må være tilgjengelig per liter disponibel kvote. Når man allerede har satt krav til tilgjengelig spredeareal, er det vanskelig å se for seg at arealgrunnlaget per liter i disponibel kvote skulle være noe annet enn dette. Dette arealet er det som nevnt allerede i dag et krav om at foretaket har tilgjengelig, men det er knyttet opp mot disponibelt areal – og ikke hva foretaket driver.

Ut over vurderingene over har ikke arbeidsgruppen drøftet konsekvensene av dette alternativet nærmere. En slik regel vil i liten grad kunne bidra til økt omsetning av kvoter, og at foretak eier produksjonsgrunnlaget sitt. Den vil neppe bidra til redusert pris på kvotene som omsettes eller bortdisponeres.

10.6 Gjeninnføre begrensningen på innleie og utleie i samme kvoteår

Fra 2015, da begrensningen på innleie og utleie av kvote i samme år ble fjernet, viser tallene i kapittel 5.3 at det har det vært en gradvis økning i antallet som både leier inn og ut kvote samtidig. Tidligere var ikke dette tillat, nettopp for å unngå prisspekulasjon. I dag er det også tillatt å fremleie kvote, så fremt eier av kvoten samtykker i fremleien. Det er dermed mulig for produsentene å oppnå en økonomisk gevinst ved å videreformidle kvoteleie, eller å leie inn kvote til lav pris for så å leie ut egen kvote til høyere pris.

For å bidra til å holde prisen på leie av kvote nede vil en mulig endring kunne være å gjeninnføre begrensningen om at eier av landbrukseiendom ikke kan bortdisponere hele eller deler av sin grunnkvote og samtidig produsere på en annen eiendoms grunnkvote i samme kvoteår. Fram til juni 2014 var ordlyden i kvoteforskriften § 4 fjerde ledd første punktum som følger: «Foretak som leier grunnkvote, kan ikke leie ut kvote». Denne bestemmelsen innebar at det ikke var tillat for foretak å leie ut mer enn egen grunnkvote, samtidig som den satte begrensninger for innleie og utleie i samme kvoteår. Det er en mulighet å gjeninnføre tilsvarende ordlyd i dagens kvoteforskrift § 4.

For fremtidige produsenter som befinner seg i en oppbyggingsfase, og som derfor ikke har kapasitet til å produsere på innleid kvote, kan gjeninnføringen av begrensningen på innleie og utleie i samme kvoteår medføre et økonomisk tap. Innovasjon Norge setter krav om en viss mengde kvote for å kunne søke om støtte til investeringstilskudd. For produsenter som må øke produksjonsgrunnlaget som en konsekvens av dette, har det vært nødvendig å kjøpe eller leie kvote når de har fått tilbudet, selv om de på det tidspunktet ikke har hatt et produksjonsapparat som er tilpasset den økte kvoten. I en slik overkapasitetssituasjon har muligheten for å få inntekter fra utleie av egen grunnkvote vært en måte å unngå likviditetsproblemer.

Den fleksibiliteten som produsentene i oppbyggingsfasen benytter seg av i dag vil forsvinne ved begrensning av innleie og utleie i samme kvoteår. For de andre produsentene som ikke er i en oppbygging- eller ombyggingsfase vil gjeninnføringen av denne bestemmelsen kunne bidra til å unngå at enkelte spekulerer i innleie og utleie samtidig, og på den måten være en pådriver for økt pris for kvoteleie. Endringen antas å ha marginal innvirkning på reduksjon i prisen på bortdisponering av kvote, da endringen vil gjelde svært få produsenter.

10.7 Regulere pris på bortdisponering av kvote

Da muligheten for leie av kvote ble innført i jordbruksoppgjøret 2008 ble det bestemt at kvoteleie-prisen ikke skulle reguleres av myndighetene. Prinsippet om fri prisdannelse på kvoteleie har ligget fast siden innføringen i 2009.

Et alternativ kan være å innføre en ordning hvor prisen for produksjon på flere kvoter blir fastsatt av myndighetene, i likhet med omsetningsordningen for kjøp og salg via staten. I en slik ordning kan det innføres en øvre prisgrense for grunnkvote som blir bortdisponert. Søknader om bortdisponering av egen grunnkvote må da inneholde opplysninger om pris for bortdisponeringen for hvert enkelt bortdisponeringsforhold. For å kunne kontrollere dette må dokumentasjonskravet til søknaden om bortdisponering forsterkes. Det må innføres krav om at vedlagt søknaden må det legges fram dokumentasjon, i form av for eksempel privatrettslige avtaler, hvor den avtalte prisen for det enkelte forhold fremgår. For eiere av grunnkvote med flere bortdisponeringsforhold vil dette medføre store mengder dokumentasjon som må følge søknadene.

Selv om myndighetene fastsetter en øvre prisgrense og søknadene krever tilleggsdokumentasjon som bekrefter opplysningene, vil dette likevel være lett å omgå. Forvaltningen vil ikke kunne kontrollere hva som faktisk blir betalt for kvote som blir bortdisponert.

Arbeidsgruppen går derfor ikke nærmere inn i dette.

10.8 Stimulere til salg av kvote gjennom økonomiske virkemidler

Mulig tiltak for å bidra til at aktive produsenter i større grad eier produksjonsgrunnlaget sitt kan være å gjennom økonomiske virkemidler bidra til at kvoten selges. Dette kan eksempelvis gjøres gjennom

økte investeringstilskudd dersom eier av eiendommen med kvote ønsker å legge om til annen produksjon eller som en engangssum.

Forslaget vil bidra til at flere produsenter eier eget produksjonsgrunnlag da det antas at flere vil selge kvote. Økt tilbud av kvote vil kunne føre til lavere pris, men forslaget vil neppe bidra til at omfanget av kapital som går ut av landbruksnæringen reduseres i vesentlig grad.

10.9 Oppheve kvoteordningen for melk

Det mest effektive tiltaket for å redusere administrativt påførte kostnader for aktive produsenter og hindre at kapital går ut av melkeproduksjonen vil være å avvikle kvoteordningen for melk. Forslaget ligger utenfor arbeidsgruppens mandat og vil ikke bli videre drøftet.

10.10 Tilpasninger i skattesystemet

Tilpasninger i skattesystemet ligger utenfor arbeidsgruppens mandat og vil ikke bli videre drøftet.

10.11 Gjeninnføre regelverksskille mellom enkeltpersonforetak og samdrift

Hensikten med å gjeninnføre et skille mellom samdrifter og annen måte å produsere på flere kvoter på, vil være et ønske om å positivt diskriminere en av foretaksformene. Forslaget ligger utenfor arbeidsgruppens mandat og vil ikke bli videre drøftet.

10.12 Redusere målpris og tilskudd, samt endre innretning av tilskudd

Høye priser på kvoter henger sammen med høy etterspørsel og god lønnsomhet ved økt produksjonsgrunnlag. Reduksjon av målpriser og tilskudd ville dempe etterspørselen etter og prisen på kvoter. Flere av tilskuddene over jordbruksavtalen er differensiert geografisk, etter bruksstørrelse, eller begge deler. Endring av innretningen på tilskuddene ville også kunne dempe etterspørselen etter og prisen på kvoter. Reduksjon av målpris og tilskudd, eller innretning på tilskuddene ligger utenfor arbeidsgruppens mandat og vil ikke bli videre drøftet.

11 Oppsummering

I dette kapittelet vil arbeidsgruppen, på bakgrunn av kartleggingen av produksjon på flere kvoter og vurderingene av mulige endringer i regelverket om produksjon på flere kvoter, oppsummere funnene og effekten av endringene som har blitt foreslått.

Arbeidsgruppen har vurdert mulige endringer i regelverket for produksjon på flere kvoter og effekter av disse. I tillegg har gruppen kartlagt og beskrevet en rekke forhold når det gjelder produksjon på flere kvoter, presentert utviklingen i godtgjøringen for kvote ved produksjon på flere kvoter og vurdert om kapital går ut av landbruksnæringen, lønnsomhet i melkeproduksjon, hvilke drivkrefter som kan påvirke beslutningen om bortdisponering av kvote fremfor salg av kvote, og produksjon på flere kvoter fremfor kjøp av kvote.

11.1 Kartlegging av produksjon på flere kvoter

Utviklingen i produksjon på flere kvoter viser at andelen kvotemengde som inngår i produksjon på flere kvoter økte fram til og med 2012, men har ikke økt vesentlig etter det. I 2017 inngikk omtrent 37 prosent av kumelkkvotene og 26 prosent av geitemelkkvotene i produksjon på flere kvoter. Selv om det har vært en stabil andel av produksjon på flere kvoter, vil arbeidsgruppen likevel påpeke at mange produsenter har endret måten å organisere produksjonen på i denne perioden, fra å delta med kvoten i en registrert samdrift til større grad leie ut kvoten.

Videre viser kartleggingen at bortdisponering av kvote i stor grad skjer fra landbrukseiendommer med mindre kvote (<100 000 liter), og at det ofte er de med mellomstor eller stor disponibel kvote som produserer på flere kvoter. Av de foretakene med disponibel kvote under 200 000 liter er det få som baserer produksjonen på flere kvoter. Analysene viser også at det er stor variasjon i varigheten ved produksjon på flere kvoter.

Datamaterialet for prisutviklingen for godtgjøring av kvote er svakt, og til dels sprikende. Prisene er heller ikke nødvendigvis representative for de reelle leie- og kjøpsprisene. Datagrunnlaget antyder at prisene ved privat omsetning av kvote ligger om lag ti ganger over årlig leiepris, som ved dagens rentenivå er relativt lavt. Materialet antyder videre at prisene på privat omsetning og leie av kvote var stabile fram til 2015, mens det fra 2015 ser ut til at prisene har økt. Datamaterialet gir ikke grunnlag for å si om prisforholdet mellom privat omsetning og leie er endret.

Videre er det undersøkt om eier av landbrukseiendom med bortdisponert eller solgt kvote, fortsatt driver en form for landbruksnæring. Næringskomiteen uttrykker at det hvert år betales betydelige beløp fra de aktive melkeprodusentene til bønder som har sluttet med melkeproduksjon. Analysene antyder at omtrent $\frac{1}{3}$ av de som har sluttet med melkeproduksjon (bortdisponerer i form av registrerte samdrifter eller leie, eller har solgt kvoten) ikke lenger driver noe form for annen jordbruksproduksjon. Samtidig viser arbeidsgruppen til at melkeprodusentene årlig har i størrelsesorden 12-13 milliarder kroner i kostnader til driftsmidler som er nødvendige for å generere inntekter og skape lønnsomhet i foretaket. Denne kapitalen kan i større grad sies å gå ut av jordbruksnæringen, enn de midlene som brukes til å kjøpe eller leie melkekvote.

11.2 Lønnsomhet i melkeproduksjon og drivkrefter for salg/kjøp kontra bortdisponering/produksjon på flere kvoter

Arbeidsgruppen har vurdert lønnsomhet i melkeproduksjon, og hvordan dette kan påvirke godtgjøringen for kvote, tilbud og etterspørsel, samt betalingsviljen for kvote. Det er også antydning hvilke drivkrefter som kan påvirke beslutningen om bortdisponering av kvote fremfor salg av kvote, og produksjon på flere kvoter fremfor kjøp av kvote.

For den enkelte produsent er fremtidig forventning om lønnsomhet en viktig driver, både for investeringsviljen og etterspørselen etter kvote. Investeringer, finansiering og likviditet vil også ha betydning for valget mellom å kjøpe eller disponere kvote. Ut fra skattemessige vurderinger antydning det at kjøp/salg av landbrukseiendommer med kvote vil være mer gunstig både for kjøper og selger enn omsetning av kvote isolert sett. Det synes også å være mer gunstig å leie bort kvote fremfor å selge, sett ut fra et skatteperspektiv.

Arbeidsgruppen viser også til at det kan være ikke-økonomiske vurderinger som påvirker beslutningen om salg/kjøp kontra bortdisponering/produksjon på flere kvoter, som forventninger til endringer i kvotesystemet, herunder endring i tilgangen på kvote, heving av kvotetaket, endring i overproduksjonsavgiften eller at kvoteordningen skal bli opphevet. Usikkerhet knyttet til videre drift av melkeproduksjonen på gården spiller også en rolle i valget om salg/kjøp kontra bortdisponering/produksjon på flere kvoter.

11.3 Vurdering av endringer i bestemmelsen om produksjon på flere kvoter

Arbeidsgruppen har i kapittel 1 tolket mandatet slik at problemet som skal søkes minimert eller løst er å redusere administrativt påførte kostnader for aktive produsenter, samt redusere omfanget av kapital som går ut av melkeproduksjonen. Det kan være ønskelig at produsentene eier sitt eget produksjonsgrunnlag, og ikke baserer produksjonen sin på andres kvoter. Videre har arbeidsgruppen oppfattet det slik at prisen for å øke melkeprodusenters produksjonsgrunnlag ikke bør bli for høy. I tillegg har arbeidsgruppen oppfattet det slik at Næringskomiteen verken etterspør mindre kapasitetsutnyttelse i melkeproduksjon eller mindre fleksibilitet i kvoteordningen, men at mindre kapital skal forsvinne fra landbruksnæringen.

For å svare på dette har arbeidsgruppen vurdert konsekvensene av mulige endringer i bestemmelsen om produksjon på flere kvoter, som:

1. Reduserer administrativt påførte kostnader for aktive produsenter.
2. Reduserer omfanget at kapital som går ut av melkeproduksjonen.
3. Bidrar til at aktive produsenter i større grad eier produksjonsgrunnlaget sitt.

Arbeidsgruppen har vurdert flere ulike endringer som kan bidra til å løse disse problemstillingene. Det er også nevnt fire tiltak som ligger utenfor arbeidsgruppens mandat. De ulike tiltakene er skissert i grove trekk, og ved eventuelt valg av tiltak må tiltakene utformes med mer detaljerte bestemmelser. Arbeidsgruppen har drøftet ulike sider av forslagene til tiltak for endring i bestemmelsen om produksjon på flere kvoter, uten å konkludere eller gi en anbefaling.

Arbeidsgruppen har vurdert følgende:

- Fire tiltak som kan bidra til å harmonisere regelverket ved omsetning og produksjon på flere kvoter: 1a) avvikle prosentandelen som blir solgt via staten, 1b) endre statlig pris, 1c) avvikle privat omsetning og bortdisponering av kvote og 1d) at ved bortdisponering av kvote må en

prosentandel av kvoten selges til staten. Disse tiltakene har ulik effekt på de tre problemstillingene, men ingen av de bidrar til å løse alle tre problemstillingene.

- For de tre neste tiltakene, 2) grunnkvoten bortfaller fra eiendommen etter et visst antall år uten produksjon på eiendommen, 3) avvikle muligheten for produksjon på annen eiendom enn der kvoten tilligger og 4) tiltaket om gradvis overføring av kvote til aktive produsenter, har arbeidsgruppen vurdert at disse tiltakene ikke vil føre til reduserte administrativt påførte kostnader for aktive produsenter eller redusere omfanget av kapital som går ut av melkeproduksjon. Alle tre tiltaket kan derimot bidra positivt til at flere aktive produsenter eier produksjonsgrunnlaget sitt.
- Tiltakene om å 5) knytte disponibel kvote til arealgrunnlaget på eiendommen og 6) gjeninnføre begrensing på innleie og utleie samme kvoteår, er to tiltak arbeidsgruppen har vurdert at ikke vil ha effekt på problemene som søkes løst.
- Arbeidsgruppen har også vurdert 7) regulering av pris på bortdisponering av kvote som et tiltak, men forslaget anses som administrativt umulig å gjennomføre.
- Stimulering av 8) salg av kvote gjennom økonomiske virkemidler er det siste tiltaket (av tiltak innenfor mandatet) arbeidsgruppen har drøftet, men som ikke er vurdert nærmere.

Arbeidsgruppen viser til at få tiltak vil bidra til å løse problemstillingene, og ingen av de nevnte tiltakene vil bidra fullt ut til å løse alle tre problemstillingene. I tillegg kan de ulike tiltakene i mange tilfeller ha uønskede effekter i form av for eksempel økte kostnader for produsentene og forvaltningen. Flere av tiltakene innebærer restriksjoner og reduksjon i kvoteordningens fleksibilitet.

Vedlegg 1: Forskrift for kvoteordningen for melk

Dato FOR-2011-12-23-1502
Departement Landbruks- og matdepartementet
Publisert I 2012 hefte 1
Ikrafttredelse 01.01.2012
Sist endret [FOR-2017-06-30-1088](#)
Endrer [FOR-2003-01-07-14](#), [FOR-2003-06-24-777](#), [FOR-2002-03-22-283](#), [FOR-2006-11-08-1227](#), [FOR-2008-12-19-1490](#), [FOR-1999-06-29-763](#)
Gjelder for Norge
Hjemmel [FOR-1999-05-07-435](#), [LOV-1967-02-10-§27a](#), [FOR-1996-12-06-1126](#)
Kunngjort 10.01.2012 kl. 15.00
Rettet 07.02.2012 (endring i § 2 og § 4 tilbakeført)
Korttittel Forskrift om kvoteordningen for melk

Hjemmel: Fastsatt av Landbruks- og matdepartementet 23. desember 2011 med hjemmel i lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvarer § 5a og delegeringsvedtak 7. mai 1999 nr. 435, samt lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 27a og delegeringsvedtak 6. desember 1996 nr. 1126.

Endringer: Endret ved forskrifter 25 jan 2012 nr. 96, 28 juni 2012 nr. 699, 28 juni 2012 nr. 733, 29 nov 2012 nr. 1252, 23 jan 2013 nr. 57, 25 juni 2013 nr. 762, 25 nov 2013 nr. 1379, 19 feb 2014 nr. 197, 27 juni 2014 nr. 891 som endret ved forskrift 24 nov 2014 nr. 1521, 19 des 2014 nr. 1817, 11 feb 2015 nr. 112, 18 nov 2015 nr. 1330, 18 nov 2016 nr. 1401, 30 juni 2017 nr. 1088.

Rettelser: 07.02.2012 (endring i § 2 og § 4 tilbakeført).

§ 1. Formål

Formålet med kvoteordningen for melk er å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet innenfor de målsetninger Stortinget har fastsatt, herunder distriktsprofil og variert bruksstruktur.

§ 2. Grunnkvote

Som grunnkvote regnes tildelt og kjøpt kvote etter reglene i denne forskriften, jordbruksoppgjøret eller tidligere forskrifter om kvoteordningen for melk. Grunnkvote tilligger landbrukseiendommen og kan omsettes etter reglene i § 8. Eier av flere landbrukseiendommer kan flytte grunnkvote mellom disse, såfremt eiendommene ligger i samme produksjonsregion. Grunnkvote kan konverteres fra geitemelkkvote til kumelkkvote i forholdet 1:2.

Grunnkvote utgjør grunnkvote foregående kvoteår, tillagt kjøpt kvote, multiplisert med forholdstall for grunnkvote på 1,00 for kumelkkvote og 1,00 for geitemelkkvote.

Grunnkvote bortfaller når det er gått 10 år siden utgangen av det siste kvoteåret det ble registrert leveranse på den.

⁰ Endret ved forskrifter 25 jan 2012 nr. 96 (i kraft 1 mars 2012), 23 jan 2013 nr. 57 (i kraft 1 mars 2013), 25 juni 2013 nr. 762 (i kraft 1 juli 2013).

§ 3. Produksjonsregioner

Med produksjonsregion for kumelkkvoter menes i denne forskriften følgende:

1. Oslo, Akershus
2. Østfold, Vestfold
3. Hedmark
4. Oppland
5. Buskerud
6. Telemark

7. Aust-Agder, Vest-Agder
8. Rogaland
9. Hordaland, Sogn og Fjordane
10. Møre og Romsdal
11. Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag
12. Nordland
13. Troms
14. Finnmark.

Med produksjonsregion for geitemelkkvoter menes i denne forskriften henholdsvis Nord-Norge (Finnmark, Troms og Nordland) og Sør-Norge.

Uten hensyn til hva som følger ellers av forskriften, kan geitemelkkvote, eller produksjon på slik kvote, ikke flyttes til kommuner uten geitemelkkvote fra før. Geitemelkkvoter kan heller ikke flyttes til kommunene Leksvik, Namsskogan, Røyrvik og Ås.

0 Endret ved forskrifter 19 feb 2014 nr. 197 (i kraft 1 mars 2014), 30 juni 2017 nr. 1088.

§ 4. Disponibel kvote

Foretak som disponerer grunnkvote kan få beregnet disponibel kvote som grunnlag for melkeproduksjon på én eller flere landbrukseiendommer. Foretakets disponible kvote kan baseres på flere grunnkvoter i ulike produksjonsregioner, men melkeproduksjon på den enkelte grunnkvote må skje i den produksjonsregionen der grunnkvoten er registrert.

Foretakets disponible kvote i et enkelt kvoteår utgjøre grunnkvote multiplisert med forholdstall for disponibel kvote på 0,98 for kumelkkvote og 0,96 for geitemelkkvote. Kvoteåret starter 1. januar.

Disponibel kvote for et enkelt foretak eller fra en enkelt landbrukseiendom kan ikke overstige 900 000 liter kumelk eller 900 000 liter geitemelk. Foretak som hadde en høyere historisk leveringsrett etter forskrift 7. januar 2003 nr. 14 om kvoteordningen for melk, får likevel videreført denne. For foretak som produserer både ku- og geitemelk, omregnes geitemelkkvote til kumelkkvote i forholdet 1:2.

Foretak som fikk beregnet samdriftskvote i kvoteåret 2014 og disponerte én eller flere grunnkvoter fra en annen produksjonsregion enn der foretaket har sitt driftssenter, kan fortsatt produsere på disse grunnkvotene i den produksjonsregionen driftssenteret lå i 2014. Enhver som hadde landbrukseiendom med grunnkvote som inngikk i samdriften i kvoteåret 2014 kan overta denne retten når foretaket opphører, såfremt denne grunnkvoten fortsatt inngår i foretakets disponible kvote på dette foretakets opphørstidspunkt.

Endret ved forskrifter 25 jan 2012 nr. 96 (i kraft 1 mars 2012), 28 juni 2012 nr. 699, 29 nov 2012 nr. 1252, 23 jan 2013 nr. 57 (i kraft 1 mars 2013), 25 juni 2013 nr. 762 (i kraft 1 juli 2013), 25 nov 2013 0 nr. 1379, 19 feb 2014 nr. 197 (i kraft 1 mars 2014), 27 juni 2014 nr. 891 (i kraft 1 juli 2014 og 1 jan 2015) som endret ved forskrift 24 nov 2014 nr. 1521, 18 nov 2015 nr. 1330 (i kraft 1 jan 2016), 18 nov 2016 nr. 1401 (i kraft 1 jan 2017).

§ 5. (Opphevet)

0 Endret ved forskrifter 28 juni 2012 nr. 699, 23 jan 2013 nr. 57 (i kraft 1 mars 2013), 19 feb 2014 nr. 197 (i kraft 1 mars 2014), opphevet ved forskrift 27 juni 2014 nr. 891 (i kraft 1 jan 2015).

§ 6. Lokalforedlingskvote

Ethvert foretak som produserer melk som foredles på, eller i nærheten av, den landbrukseiendommen der melken produseres, kan få beregnet en lokalforedlingskvote tilsvarende produksjonstakene i § 4 tredje ledd, fratrukket eventuelle grunnkvoter som foretaket disponerer.

Dersom flere foretak leverer melk til samme foredlingsforetak, kan maksimal lokalforedlingskvote for foretakene til sammen utgjøre produksjonstakene i § 4 tredje ledd, fratrukket summen av grunnkvotene som foretakene disponerer.

Endret ved forskrifter 28 juni 2012 nr. 733, 23 jan 2013 nr. 57 (i kraft 1 mars 2013), 19 feb 2014 nr. 0 197 (i kraft 1 mars 2014), 27 juni 2014 nr. 891 (i kraft 1 jan 2015) som endret ved forskrift 24 nov 2014 nr. 1521.

§ 7. Leveranse som utløser overproduksjonsavgift

Ved leveranse ut over disponibel kvote eller lokalforedlingskvote, jf. § 4 og § 6, ilegges den ansvarlige overproduksjonsavgift etter gjeldende forskrift om omsetningsavgift på jordbruksvarer, og om overproduksjonsavgift på melk. Som leveranse ut over kvote, regnes også leveranse fra dyr som melkeproduksjonsforetaket ikke disponerer på varig basis.

Dersom flere foretak reelt sett inngår i én felles virksomhet eller på annen måte oppnår skalafordeler gjennom samarbeid (driftsfellesskap), skal den ansvarlige svare avgift for det enkelte foretaks leveranse utover kvote i samsvar med første ledd. Dersom leveransene fra foretakene i driftsfellesskapet samlet sett overskrider produksjonstakene i § 4 tredje ledd, svares avgiften for den overskytende delen, med mindre avgiftsberegning etter første punktum resulterer i en høyere avgift. Har noen av foretakene i driftsfellesskapet en historisk leveringsrett som tilsier et høyere produksjonstak enn det som fremgår av § 4 tredje ledd, legges i stedet dette taket til grunn ved avgiftsberegningen. Driftsfellesskap skal alltid anses å foreligge dersom forholdet er endelig konstatert av landbruksmyndighetene i medhold av forskrift 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket.

Dersom melken produseres på fellesbeite/-seter i beitesesongen, fordeles leveransen forholdsmessig, som om produksjonen fant sted i deltakernes egne fjøs.

Omsatt foredlet melkeprodukt etter § 6 omregnes til liter levert melk i samsvar med vedlegg 1.

Endret ved forskrifter 23 jan 2013 nr. 57 (i kraft 1 mars 2013), 19 feb 2014 nr. 197 (i kraft 1 mars 2014, se denne for overgangsordninger), 27 juni 2014 nr. 891 (i kraft 1 jan 2015) som endret ved forskrift 24 nov 2014 nr. 1521, 19 des 2014 nr. 1817 (i kraft 1 jan 2015), 6 feb 2015 nr. 112.

§ 8. Omsetning av kvote

Eier av landbrukseiendom kan selge hele eller deler av eiendommens grunnkvote. Inntil 80 % av kvotemengden som ønskes solgt, kan avhendes til kjøpere som eier landbrukseiendom innenfor samme produksjonsregion, jf. § 3. Den resterende delen skal selges til staten for kr 2,50, med mindre annet er bestemt i jordbruksavtalen. Selger av kvote kan ikke kjøpe kvote i samme omsetningsrunde.

Staten kan selge kvote til eier av landbrukseiendom med grunnkvote. Slik kvote kan også selges til eier av landbrukseiendom som har kjøpt kvote privat på mer enn 30 000 liter kumelkkvote eller 15 000 liter geitemelkkvote.

Ved etterspørselsoverskudd fordeles tilgjengelig kvote likt mellom kjøperne, begrenset oppad til innmeldt mengde.

Ved kjøp av kvote fra staten betales det kr 2,50 pr. liter, samt et gebyr på kr 200.

Ved kjøp av kvote avsatt til særskilte formål gjelder egne vilkår fastsatt i jordbruksavtalen.

Ved salg av geitemelkkvote til staten i omsetningsrundene 2017 og 2018 gjelder egne vilkår fastsatt i jordbruksavtalen.

⁰ Endret ved forskrifter 28 juni 2012 nr. 699, 23 jan 2013 nr. 57 (i kraft 1 mars 2013), 25 juni 2013 nr. 762 (i kraft 1 juli 2013), 27 juni 2014 nr. 891 (i kraft 1 juli 2014), 30 juni 2017 nr. 1088.

§ 9. Administrasjon

Kvoteordningen for melk forvaltes av Landbruksdirektoratet.

Frist for søknad om salg av grunnkvote er 1. august. I kvoteåret 2017 er søknadsfristen for salg av grunnkvote geit 1. oktober. For konvertering og flytting av grunnkvote kan det søkes fortløpende. For øvrige endringer i kvoteforhold er fristen 1. oktober.

Endringer i kvoteforhold skal godkjennes av Landbruksdirektoratet og gis virkning fra påfølgende kvoteår. Konvertering og flytting av grunnkvote kan likevel gis virkning allerede fra godkjenningstidspunktet. Søknad om endring kan avvises dersom søkeren mangler samtykke fra berørte tredjeparter.

Endret ved forskrifter 25 juni 2013 nr. 762 (i kraft 1 juli 2013), 19 feb 2014 nr. 197 (i kraft 1 mars 2014), 27 juni 2014 nr. 891 (i kraft 1 juli 2014 og 1 jan 2015), 11 feb 2015 nr. 112, 30 juni 2017 nr. 1088.

§ 10. Opplysningsplikt og kontroll

Foretak som får beregnet kvote plikter å gi alle opplysninger som Landbruksdirektoratet finner nødvendig for å kunne forvalte ordningen.

Landbruksdirektoratet fører kontroll med at vilkårene for kvoteberegningen er oppfylt, og har adgang til all bokføring, korrespondanse og opptegnelser som vedkommer kvoteordningen. Det kan kreves at opplysningene bekreftes av revisor.

Det kan foretas stedlig kontroll på de landbrukseiendommer foretaket disponerer.

0 Endret ved forskrift 27 juni 2014 nr. 891 (i kraft 1 juli 2014).

§ 11. Klage

Vedtak fattet i medhold av denne forskriften kan påklages til Klagenemnda for kvoteordningen for melk etter lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) kapittel VI.

Klagenemnda oppnevnes av Landbruks- og matdepartementet og skal bestå av fire medlemmer. To av klagenemndas medlemmer oppnevnes etter forslag fra Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag.

§ 12. Dispensasjon

Landbruksdirektoratet kan i særlige tilfeller dispensere fra § 4 siste ledd, § 6, § 8 annet ledd og § 9 annet ledd, samt § 14.

0 Endret ved forskrift 27 juni 2014 nr. 891 (i kraft 1 juli 2014 og 1 jan 2015).

§ 13. Ikrafttredelse

Denne forskriften trer i kraft 1. januar 2012. Fra samme tid oppheves forskrift 7. januar 2003 nr. 14 om kvoteordningen for melk og forskrift 24. juni 2003 nr. 777 om fritak fra overproduksjonsavgift ved lokal foredling av melk.

§ 14. Overgangsbestemmelse

Dersom melkeproduksjonen på en grunnkvote opphørte før 1. januar 2011, må produksjonen på denne kvoten gjenopptas på den landbrukseiendom kvoten tilligger i minimum to år før produksjonen kan flyttes til en annen landbrukseiendom. Som opphørstidspunkt regnes datoen for den siste leveransen i en sammenhengende leveranseperiode på minimum to år. For å oppfylle kravet til gjenopptakelse er det tilstrekkelig at det har vært to års sammenhengende leveranse fra landbrukseiendommen i løpet av de siste tre årene før produksjonen flyttes.

§ 15. Endringer i andre forskrifter

Fra det tidspunkt forskriften trer i kraft gjøres følgende endringer i andre forskrifter:

- 1. I forskrift 22. mars 2002 nr. 283 om produksjonstilskudd i jordbruket gjøres følgende endringer:
- 2. I forskrift 8. november 2006 nr. 1227 om tilskot til avløyning skal § 4a annet ledd lyde
- 3. I forskrift 19. desember 2008 nr. 1490 om pristilskudd i landbrukssektoren skal § 5 lyde:
- 4. I forskrift 29. juni 1999 nr. 763 om omsetningsavgift på jordbruksvarer, og om overproduksjonsavgift på mjølk skal § 3 lyde:

Vedlegg 1. Omregningsfaktorene ved lokal foredling av melk

Produktgrupper	Beskrivelse Gjelder både ku- og geitemelk	Omregningsfaktorer
1. - Smør	Smør kjernet av fløte/rømme.	21,6
- Brunost og helfet	- Brunost kokt av myse etter ysting av helmelk og tilsatt under 30 % melk.	
2. brunost, Tinn-type	- Brunost kokt av mager myse minus myseprotein og tilsatt fløten.	11,0
- Fast og halvfast hvitost	- Fast og halvfast hvitost.	
3. - Seterrømme	- Syrnet fløte med 30–40 % fett	10,0

<i>Produktgrupper</i>	<i>Beskrivelse</i> <i>Gjelder både ku- og geitemelk</i>	<i>Omregningsfaktorer</i>
4. - Helfet brunost - Brunost med melk	- Brunost kokt av mager myse og tilsatt fløten. - Brunost tilsatt over 30 % melk.	8,5
5. - Bløt hvitost	- Bløt hvitost.	7,5
6. - Smørbar ost - Rømmegrøt	- Fersk hvitost med smørbar konsistens. - Brunostprodukt med primlignende konsistens. - Rømmegrøt.	5,0
7. - Gomme - Ostekake	- Melkeprodukt med gomme-/grøtkonsistens. - Kake laget med ost som råstoff.	3,0
8. - Melk - Spesialprodukt	- Melk uten tilsetning og melk syrnet med yoghurtkultur eller annen bakteriekultur, solgt som konsummelk. - Spesialprodukt med mer enn 50 % vektandel av melkeråstoff i produktet (kaker, paier etc.).	1,0
9. - Iskrem laget av egen melk og fløte.	- Fløteis	2,0
10. - Iskrem laget av egen melk og innkjøpt fløte.	- Fløteis	0,35