



GJENNOMGANG AV KVOTEORDNINGEN FOR MELK

Eierskap og pris på kvoter, samt kvotetak

Rapport fra arbeidsgruppe til jordbruksoppgjøret 2023 –
levert 16.3.2023

Innhold

Innhold.....	3
Sammendrag.....	5
1 Innledning	11
1.1 Bakgrunn for arbeidet	11
1.2 Mandat	11
1.3 Arbeidsgruppens sammensetning.....	12
1.4 Tidligere arbeid.....	12
1.5 Begrepsavklaringer.....	12
2 Historisk oversikt og statistikk.....	14
2.1 Utvikling i melkeproduksjon og kvoteordningen for melk.....	14
2.2 Utvikling i bortdisponering og produksjon på flere kvoter	16
2.3 Utvikling i produksjonstaket	27
2.4 Fagsystem for kvoteordningen for melk	32
2.5 Oppsummering	33
3 Økonomiske rammevilkår i melkeproduksjonen	35
3.1 Organisering innenfor dagens melkeproduksjon	35
3.2 Støtteordninger til melkeproduksjon.....	35
3.2.1 <i>Produksjons- og avløsertilskudd.....</i>	<i>35</i>
3.2.2 <i>Pristilskudd.....</i>	<i>37</i>
3.2.3 <i>Investerings- og bedriftsutviklingsmidler i landbruket.....</i>	<i>37</i>
3.2.4 <i>Kraftige økonomiske virkemidler og sterk struktur- og distriktsdifferensiering av tilskudd.....</i>	<i>38</i>
3.3 Omsetning og disponering av melkekvoter	39
3.3.1 <i>Prisforhold ved kjøp/ salg og disponering av kvote</i>	<i>39</i>
3.3.2 <i>Kjøp/salg og disponering av melkekvoter i Totalkalkylen i jordbruket.....</i>	<i>40</i>
3.3.3 <i>Gjeldende skatterett ved kjøp/ salg og disponering av melkekvote</i>	<i>41</i>
3.4 Mulige drivkrefter	43
3.4.1 <i>Lønnsomhet.....</i>	<i>43</i>
3.4.2 <i>Investering/ finansiering/ likviditet.....</i>	<i>44</i>
3.4.3 <i>Skattemessige forhold</i>	<i>45</i>
3.4.4 <i>Forventinger om endringer i kvotesystemet</i>	<i>45</i>
3.4.5 <i>Ikke-økonomiske forhold.....</i>	<i>46</i>
3.5 Samfunnsøkonomisk vurdering av endringer i kvoteordningen	46
3.6 Oppsummering.....	47
4 Overordnede vurderinger knyttet til tiltak for reduksjon av prisnivå på kvoter og for å øke andelen eide kvoter.....	49
4.1 Omfordeling av kvote solgt til staten	49
4.2 Gruppering av eiere/produsenter	50
4.3 Fagsystem for kvoteordningen for melk må tilpasses.....	51
4.4 Definisjon av bortdisponert grunnkvote	52
4.5 Gjeninnføre egne regler for samdrifter?	53
4.6 Juridiske forhold ved tiltakene.....	55
4.6.1 <i>Grunnloven § 97 og § 105.....</i>	<i>55</i>
4.6.2 <i>Den europeiske menneskerettskonvensjon.....</i>	<i>56</i>
4.6.3 <i>Panterettslige og strafferettslige problemstillinger.....</i>	<i>56</i>
4.6.4 <i>Prisregulering.....</i>	<i>57</i>
4.7 Kombinasjoner av tiltak.....	57
4.8 Oppheving av kvoteordningen for melk.....	57

5	Tiltak som gjelder bortdisponering.....	58
5.1	Tidsbegrense perioden for bortdisponering før kvoten faller bort.....	58
5.2	Tidsbegrense perioden for bortdisponering av hele eller deler av kvoten før den faller bort – versjon 2.....	60
5.3	Salg av kvote til staten ved bortdisponering	60
5.4	Salg av kvote til staten ved bortdisponering – versjon 2	63
5.5	Devaluering av bortdisponert kvote	63
5.6	Forbud mot bortdisponering	66
5.7	Ikke bortdisponere mer enn tilsvarende privat andel ved salg av kvote	68
5.8	Statlig regulering av pris på bortdisponering.....	70
5.9	Begrense hvem som kan disponere kvote fra andre (dobbel tak)	72
5.10	Statlig oppkjøp og bortdisponering av kvote	74
6	Tiltak som gjelder kjøp/salg.....	75
6.1	Kun statlig omsetning	75
6.2	Kun privat omsetning.....	76
6.3	Statlig regulering av pris på kjøp og salg av kvote.....	77
6.4	Begrense hvem som kan kjøpe kvote fra staten	79
7	Vurdering av redusert produksjonstak.....	82
7.1	Avklaringer før innføring av redusert produksjonstak.....	82
7.2	Konsekvenser av redusert produksjonstak.....	86
7.3	Forvaltningsmessige konsekvenser.....	90
7.4	Samfunnsøkonomisk vurdering av redusert produksjonstak.....	91
8	Særmerknader.....	92
9	Referanser	94

Sammendrag

Oppdrag og organisering

I jordbruksoppgjøret i 2022 pekte jordbruket i sitt krav på utfordringer i kvoteordningen for melk. Andelen leid kvote og kvotepriser ble trukket fram, og de fremmet krav om flere endringer i kvoteordningen. Partene ble enige om at en partssammensatt arbeidsgruppe skulle nedsettes for å gjennomgå kvoteordningen for melk. Arbeidsgruppen har bestått av representanter fra avtalepartene, samt representanter fra Tine SA og Q-meierienes produsentlag. Norsk Bonde- og Småbrukarlag trakk seg fra arbeidet i forkant av siste arbeidsgruppemøte. Arbeidsgruppen har vært ledet av Landbruks- og matdepartementet. Landbruksdirektoratet har vært sekretariat for utredningen.

Arbeidsgruppens mandat har blant annet gått ut på å kartlegge utvikling i produksjon og organisering av produksjon på flere kvoter, samt beskrive og vurdere tiltak for å redusere prisnivået på kvoter, og å øke andelen eide kvoter og redusert kvotetak.

Utvikling i melkeproduksjon og kvoteordningen for melk

Det har vært mange justeringer av regelverket siden melkekvoter ble innført. Da topisordningen ble innført i 1983 var utgangspunktet at kvoten tilligger den landbrukseiendommen som opprinnelig fikk tildelt kvoten, uavhengig av hvem som til enhver tid eide 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. Kort tid etter innføring av ordningen så man behov for mer fleksibilitet for melkeprodusentene. I 1989 ble det åpnet for at produsenter kunne gå i samdrift, og kjøp og salg av grunnkvoter med staten ble innført i 1997. På 2000-tallet var behovet for økt fleksibilitet fortsatt til stede, og i 2003 ble kjøp og salg mellom produsenter innført. Leie av melkekvote ble innført med virkning fra 2009, også dette på grunn av behovet for større fleksibilitet for melkeprodusentene.

Andelen grunnkvote som inngår i produksjon på flere kvoter har vært om lag konstant siden 2012, på 37 prosent, hvilket også betyr at andelen melk som produseres på egen kvote har vært stabil på rundt 63 prosent. Andelen foretak med kumelkproduksjon som produserer på flere kvoter har økt fra 22 prosent i 2009 til 48 prosent i 2021. Økningen i andel foretak henger imidlertid sammen med nedgangen i det totale antall foretak i perioden, og de absolutte tallene viser at fra 2015 til 2021 var det tilnærmet ingen endring i antall foretak som produserte på flere kvoter. Isolert sett tyder en stabil andel på at det verken har blitt mer eller mindre attraktivt for aktørene å produsere på flere kvoter i dette tidsrommet.

Mulighetene for kjøp, salg og bortdisponering av kvote bidrar til fleksibilitet og større effektivitet i melkeproduksjonen. Det er rimelig å anta at for hver enkelt landbrukseiendom med grunnkvote, vil beslutningen om å produsere selv eller bortdisponere kvote avhenge av hvorvidt avkastningen til egenproduksjon overstiger alternativ inntjening fra vederlaget ved bortdisponering.

Økonomiske rammevilkår i melkeproduksjonen

Det er en rekke, sterke økonomiske virkemidler som er rettet mot melkeproduksjon i Norge, og mange av disse er distrikts- og strukturdifferentierte, som gjør at små bruk i distriktene mottar mer støtte per dyr enn store bruk i sentrale strøk. Dette er en forutsetning og den viktigste drivkraften for at det er melkeproduksjon i distriktene. Selv om kvoteordningen har produksjonsregioner som skal forhindre at melkeproduksjonen forflytter seg mellom regionene, og gjennom det bidra til målet om landbruk over hele landet, er det ikke slik at kvoteordningen i seg selv sikrer at det er melkeproduksjon i distriktene. De økonomiske virkemidlene er helt nødvendige for å opprettholde produksjonen.

Å drive næring innebærer at det gjennom bruk av innsatsfaktorer genereres inntekter for å skape lønnsomhet i foretaket. Det knytter seg kostnader til disse innsatsfaktorene. Det er en rekke ulike

typer kostnader som inngår i melkeproduksjon, blant annet kjøp og vedlikehold av maskiner, traktorer, fôr, medisiner, leid arbeid osv. Tilgang til melkekvote er dermed bare en av mange kostnader i melkeproduksjonen.

Det spesielle med kvotekostnaden er at den kommer som følge av en regulering som bidrar til markedsbalanse i melkeproduksjonen og stabil og høy melkepris. Kvotesystemet sikrer produsentene mot overproduksjon og fallende priser. Det er dette som gir kvotesystemet verdi. Som for all annen bruk av innsatsfaktorer må det antas at avkastningen fra produksjonen overstiger kostnadene ved kjøp og disponering av kvote. Behovet for en viss fleksibilitet innenfor denne reguleringen gjennom markedsbasert omsetning av kvoter, gir som effekt at dette også blir en kostnad. Å holde kostnadene i landbruket så lave som mulig er viktig for å generere høyest mulig lønnsomhet i produksjonen. Omsetning og bortdisponering av melkekvoter medfører kostnader for aktive produsenter, på samme måte som for eksempel omsetning og leie av jordbruksareal.

Prisdannelsen på kjøp og leie av kvote bestemmes av tilbud og etterspørsel, innenfor gjeldende reguleringer. Det foreligger ikke datagrunnlag som gir oversikt over prissituasjonen og prisutviklingen i markedet. Samtidig er det hevdet at prisen på kjøp og disponering av kvoter er for høy. Ettersom det er avkastningen på kvoten som styrer markedsprisen, skyldes en høy pris først og fremst høy betalingsvilje som følge av utsikter til avkastning og lønnsomhet. Samtidig kan det være at enkelte har høy betalingsvilje selv om det ikke er utsikter til avkastning og lønnsomhet, dersom det er andre drivkrefter enn lønnsomhet som er bakgrunnen for investeringen. Gode utsikter til avkastning som reflekteres i høy verdi på kvotene, bør primært være positivt sett fra samfunnets side. Fra et samfunnsøkonomisk ståsted kan høye kvotepriser være et signal om at det er god lønnsomhet i melkeproduksjonen.

Vurdering av tiltak

Arbeidsgruppen har vurdert ulike tiltak som har til hensikt å bidra til å redusere prisenivået på kvoter, og som kan øke andelen eide kvoter. Arbeidsgruppen kommer ikke med noen konkrete anbefalinger, men har vurdert tiltakene opp mot kriteriene som ligger i mandatet.

Tiltakene som er vurdert knytter seg til kjøp/salg og bortdisponering av kvote, samt prisregulering innenfor disse områdene. Tilpasninger i skattesystemet ligger utenfor arbeidsgruppens mandat, og er derfor ikke blitt drøftet noe nærmere. Det bemerkes allikevel at det er forhold i dagens skattesystem som kan påvirke hvorvidt man velger å kjøpe eller leie inn kvote, selge eller leie ut kvote, og som dermed også kan påvirke prisutviklingen på kvoteområdet. Endringer i skattesystemet kan gi sterkere insentiver for å selge kvoten, og dermed føre til at flere eier den kvoten de produserer på.

Gjeninnføring av et eget regelverk for samdrifter er også blitt vurdert. Flere av tiltakene innebærer å begrense muligheten for bortdisponering av melkekvote. Flere av foretakene som tidligere ble kalt samdrifter baserer mye av produksjonsgrunnlaget sitt på bortdisponert kvote, og disse vil påvirkes av mange av tiltakene. Å gjeninnføre egne regler for samdrifter vil ikke la seg gjøre med de forvaltningsmessige utfordringene som vil oppstå. Ved noen organisatoriske grep kan det være mulig å tilpasse seg på en måte som gjør at driften kan fortsette som før, blant annet ved hjelp av privatrettslige avtaler. Tiden fram til eventuell innføring av tiltak som begrenser muligheten for bortdisponering av kvote, kan brukes til å finne den mest hensiktsmessige løsningen for de enkelte.

Arbeidsgruppen har videre sett på ulike måter å omfordele kvote solgt til staten. Ulike omfordelingsmekanismer kan bidra til at kvoten plasseres hos aktive melkeprodusenter. I melkekvotesammenheng har ulike omfordelingsmekanismer med forskjellige formål blitt tatt i bruk, og noen er fortsatt i bruk. Lik fordeling ved kjøp av kvote fra staten, og omfordeling gjennom markedsmekanismer ved disponering og privat kjøp, er eksempler på omfordelingsmekanismer som brukes i dag. Arbeidsgruppen har også sett på muligheten for omfordeling gjennom Innovasjon Norge og til nyetablering. Omfordeling til nyetablering har tidligere vært i bruk.

De fleste av tiltakene vil, dersom de innføres, kreve store og kostbare endringer av fagsystemet (IT-systemet) som brukes til å forvalte kvoteordningen. Tiltakene som drøftes innebærer mer kompleksitet enn dagens system. Det vil ta tid å utvikle og implementere endringene i systemet. Flere av tiltakene medfører at eiere av grunnkvote/produsenter må sende inn dokumentasjon som må kontrolleres og følges opp. Dette vil medføre økte forvaltningskostnader, da det vil kreve økt behov for kontroll og saksbehandling.

Tiltakene som vurderes reiser flere felles juridiske problemstillinger. Gjennomgående innebærer tiltakene regelverksendringer som berører kvoters omsettelighet, kvoteeiers råderett over kvoten, og kvotepris ved omsetning og bortdisponering. Dette reiser problemstillinger knyttet til Grunnloven § 97 om at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft, Grunnloven § 105 om full erstatning ved fratakelse av eiendom eller rörlig gods, og EMK P1-1 (Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 1 artikkel 1) som gjelder vern om eiendom. Videre vil pantnavers dekningsgrunnlag kunne bli påvirket av tiltakene med de konsekvenser det kan ha etter pantloven § 1-11. Det kan etter straffeloven § 386 være straffbart å avhende kvote knyttet til pantsatt fast eiendom uten pantnavers samtykke. Medvirkning til slik avhendelse kan også være straffbart etter straffeloven § 15. Myndighetsfastsettelse av priser (prisregulering) er også trukket frem, noe som også reiser spørsmål om adgangen til slik fastsettelse. Ved eventuell innføring av tiltakene bør det foretas konkrete juridiske vurderinger av hvert enkelt tiltak.

Tiltakene er sortert etter om de retter seg mot bortdisponering eller mot kjøp/salg av kvote.

For bortdisponering av melkekvote har følgende tiltak blitt vurdert:

Tidsbegrense perioden for bortdisponering før kvoten faller bort

- Rettet mot produsenter/eiere som ikke lenger driver med melkeproduksjon
- Kan føre til mindre kvote tilgjengelig for bortdisponering og mer kvote tilgjengelig å få kjøpt
- Tiltaket kan på sikt begrense fleksibilitet i ordningen
- Kan oppstå utfordringer knyttet til avtaleforhold og tilbakevirkende kraft
- Tiltaket vil bidra til å samle en større andel av eierskapet til kvote hos aktive produsenter

Salg av kvote til staten ved bortdisponering

- Likestiller bortdisponering og salg av grunnkvote
- Fjerner fordelene med bortdisponering
- I praksis vil muligheten til bortdisponering bli sterkt begrenset, fordi man mister kvote
- Tiltaket vil gi en sterk reduksjon i fleksibilitet i ordningen
- Tiltaket kan bidra til å samle eierskapet til kvote hos aktive produsenter
- Tiltaket vil medføre et betydelig samfunnsøkonomisk tap ettersom aktører som har behov for å leie kvote ikke lenger vil ha denne muligheten
- Kan oppstå utfordringer knyttet til avtaleforhold og tilbakevirkende kraft

Devaluering av bortdisponert kvote

- En overføring av kvote til foretakene som produserer melken
- Eiendommer med bortdisponert grunnkvote, vil årlig få redusert grunnkvoten
- Ingen formell betaling for kvotedelen som skifter eier, men kan gi høyere pris ved bortdisponering
- Store juridiske utfordringer knyttet til tiltaket

Forbud mot bortdisponering

- Rettet mot produsenter/eiere som ikke lenger driver med melkeproduksjon
- Vil ikke være mulig å disponere kvote fra andre
- Ingen fleksibilitet for de som har behov for å bortdisponere kvote for en periode
- Tiltaket bidrar til å samle eierskapet til kvote hos aktive produsenter
- De som er avhengig av å disponere fra andre, må kjøpe kvote for å opprettholde produksjonsvolum

Ikke bortdisponere mer enn tilsvarende privat andel ved salg av kvote

- Likestiller bortdisponering og salg av grunnkvote
- Kan kun bortdisponere tilsvarende privat andel ved salg av kvote
- Kan gi høyere pris ved bortdisponering, og redusere prisen ved kjøp
- Tiltaket kan bidra til å samle eierskapet til kvote hos aktive produsenter

Statlig regulering av pris på bortdisponering

- Pris på bortdisponering av kvote reguleres, vil ikke lenger være markedsbestemt
- Kan bidra til at pris på kvote reduseres, men stor usikkerhet knyttet til om prisen overholdes, og om betaling vil finne andre former
- I praksis umulig å kontrollere om tiltaket overholdes
- Tiltaket vil svekke den samlede lønnsomheten og konkurransevnen til næringen på sikt
- Kan oppstå spørsmål om erstatning jf. grunnloven § 105 dersom prisen ved regulering av pris på bortdisponering av kvote fraviker vesentlig fra den markedsbestemte prisen

Begrense hvem som kan disponere kvote fra andre (dobbel tak)

- Tiltaket fungerer som et dobbelt tak
- Skille mellom produsenter som havner under/over en satt grense
- Fordel for produsenter som havner under taket, flere valgmuligheter
- Ulempe for produsenter som havner over, kan kun kjøpe kvote for å utvide
- Strukturtiltak som i mindre grad vil bidra til endringer i priser eller redusere bortdisponering kvote

Statlig oppkjøp og bortdisponering av kvote

- Eierskapet til kvote opphører, og ligger dermed utenfor arbeidsgruppens mandat. Ikke nærmere drøftet

For kjøp/salg av melkekvote har følgende tiltak blitt vurdert:

Kun statlig omsetning

- Skal redusere prisnivået på kjøp og salg av kvote
- Vanskelig å kjøpe seg opp ønsket mengde kvote når dette ikke kan gjøres privat
- Mindre effektiv samfunnsøkonomisk tilpasning, da kvotene ikke lengre vil allokere til produsentene med høyest kostnadseffektivitet
- Kan oppstå spørsmål om erstatning jf. grunnloven § 105 dersom prisen ved regulering av pris på bortdisponering av kvote fraviker vesentlig fra den markedsbestemte prisen

Kun privat omsetning

- Kan bli mer attraktivt å selge, da 100 prosent av kvoten kan selges til markedspris
- Ikke mulig for staten å inndra kvote
- Mer effektiv samfunnsøkonomisk tilpasning, da kvotene vil allokere til produsentene med høyest kostnadseffektivitet

Statlig regulering av pris på kjøp og salg av kvote

- Pris for kjøp/salg reguleres, og vil ikke lenger være markedsbestemt
- Kan bidra til at pris på kvote reduseres, men stor usikkerhet knyttet til om prisen overholdes, og om betaling vil finne andre former
- I praksis umulig å kontrollere om tiltaket overholdes
- Tiltaket vil svekke den samlede lønnsomheten og konkurransevnen til næringen på sikt
- Kan oppstå spørsmål om erstatning jf. grunnloven § 105 dersom prisen ved regulering av pris på bortdisponering av kvote fraviker vesentlig fra den markedsbestemte prisen

Begrense hvem som kan kjøpe kvote fra staten

- Skille mellom produsenter som havner under/over en satt grense

- Fordel for produsenter som havner under taket, vil ha flere valgmuligheter
- Ulempe for produsenter som havner over, kan kun disponere kvote fra andre for å utvide
- Strukturtiltak som i mindre grad vil bidra til endringer i priser eller redusere bortdisponering av kvote
- Fjerner fleksibilitet i ordningen for de som er over taket

De foreslåtte tiltakene har blitt vurdert hver for seg. Det er imidlertid mulig å kombinere flere tiltak, da noen av tiltakene er ganske nært koblet sammen. Tiltakene kan settes sammen i mange ulike kombinasjoner, og det er krevende å vurdere hvilke konsekvenser det samlet vil ha for prisnivå, eierandel og for kvoteordningen og norsk melkeproduksjon som sådan. Arbeidsgruppen har ikke gjort noen vurdering av slike kombinasjoner.

De fleste vurderte tiltakene vil ha uønskede konsekvenser, for eksempel mindre fleksibilitet i kvoteordningen eller økt ressursbehov for forvaltningen. Dersom man ikke innfører noen tiltak og kvoteordningen forblir uendret, vil dette også kunne ha noen konsekvenser. Det er imidlertid krevende for arbeidsgruppen å si noe sikkert om hvordan kvoteordningen og de økonomiske sidene ved omsetning og disponering av kvote vil se ut i fremtiden, med eller uten endringer.

Felles for de fleste av tiltakene er at det er svært vanskelig å se hvilken retning prisene vil gå for bortdisponering og kjøp/salg av kvote, da det er mange faktorer som spiller inn på prisdannelsen, og disse kan virke i ulik retning. Det er ingen tiltak som entydig oppfyller begge kriteriene i mandatet med både redusert prisnivå og økt andel eide kvoter.

Vurdering av redusert produksjonstak

Produksjonstaket har økt for ku og geit fra 1995 til 2022, fra henholdsvis 130 000 liter for kumelkkvote og 65 000 liter for geitemelkkvote, til 900 000 liter for både kumelkkvote og geitemelkkvote. Siste heving av kvotetaket fra 750 000 til 900 000 liter har hatt liten effekt på strukturen i norsk melkeproduksjon. Det er fortsatt en liten andel av melkeprodusentene som har disponibel kvote opp mot taket.

Dagens produksjonstak innebærer at en enkelt produsent kan ha en disponibel kvote på maksimalt 900 000 liter, og det er ikke tiltatt å levere mer enn 900 000 liter melk fra én landbrukseiendom per kvoteår. Ved en eventuell reduksjon av produksjonstaket, legger arbeidsgruppen til grunn at foretak som fra tidligere disponerer mer grunnkvote enn det nye og reduserte produksjonstaket, skal få beholde denne produksjonsrettigheten også i fremtiden.

For produsenter som disponerer kvote over det som eventuelt settes som nytt tak, vil konsekvensen være at de ikke kan øke produksjonen ytterligere. Også for produsenter som har en kvote som tett oppunder dagens grense, vil et redusert produksjonstak i stor grad begrense muligheten for å utvide.

Produsenter som er i prosess med å utvide, vil kunne oppleve å bli forhindret av produksjonstaket. Et redusert tak kan bidra til å sementere dagens struktur i melkeproduksjonen. Resultatet av et lavere produksjonstak vil være en todeling av kvotesystemet, der ulike regler vil gjelde for produsenter med historiske rettigheter over det nye kvotetaket og for produsenter med kvote under det nye kvotetaket. Et redusert tak vil medføre at samme antall liter melk produseres til en høyere samlet kostnad for samfunnet. Dette vil svekke konkurransekraften til norsk melkeproduksjon. Det vil også redusere insentivene for fremtidige investeringer som kunne redusert produksjonskostnadene. På en annen side vil en spre melkeproduksjonen på flere enheter som vil gi muligheter for større produsentmiljøer.

For forvaltningen vil et redusert produksjonstak medføre noe økt ressursbruk, blant annet knyttet til eventuell vurdering av hvem som skal ha produsentspesifikt produksjonstak, og eventuelle dispensasjonssaker.

Før eventuell innføring av redusert produksjonstak må en rekke forhold avklares og vurderes nærmere. Dette knytter seg blant annet til utfordringer ved produksjonstak per eiendom, tidspunkt for innføring og tilpasninger i forbindelse med dette, produsenter som er i prosess med å utvide driftsapparatet, og reglene for lokalforedlingskvote.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for arbeidet

I jordbruksoppjøret i 2022 pekte jordbruket i sitt krav på utfordringer i kvoteordningen for melk. Andelen leid kvote og kvotepriser ble trukket fram, og de fremmet krav om flere endringer i kvoteordningen. Statens forhandlingsutvalg viste i sitt tilbud til at de var opptatt av problemstillingene jordbruket trakk fram, men påpekte at flere av forslagene til jordbruket ville kunne gi en kraftig reduksjon i fleksibiliteten til ordningen, være utfordrende for produsenter som hadde investert i driften og var avhengig av leid kvote, i tillegg til at forslagene ville være krevende å forvalte og kontrollere. I sluttprotokollen går det frem at partene ble enige om at en partssammensatt arbeidsgruppe skulle nedsettes for å gjennomgå kvoteordningen for melk.

1.2 Mandat

I henhold til Prop. 120 S (2021-2022) har arbeidsgruppen følgende mandat:

«Partene er enige om at det skal nedsettes en partssammensatt arbeidsgruppe som skal gjennomgå kvoteordningen for melk. Formålet med kvoteordningen for melk er å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet innenfor de målsetninger Stortinget har fastsatt, herunder distriktsprofil og variert bruksstruktur. Det er ingen krav til hvordan foretak som disponerer flere kvoter skal organisere seg. Andelen kvote som er bortdisponert har vært om lag konstant siden 2012.

Arbeidsgruppen skal:

- Kartlegge følgende:
 - o Utviklingen i produksjon på flere kvoter.
 - o Ulike måter å organisere produksjon på flere kvoter (disponering) innenfor dagens kvoteregulering.
- Beskrive og vurdere følgende:
 - o Tiltak som kan bidra til å redusere prisnivået på kvoter.
 - o Tiltak som kan øke andelen eide kvoter.
 - o Redusert kvotetak.
- Vurdere konsekvenser for den aktive melkeprodusenten av ulike tiltak.
- Vurdere samfunnsøkonomiske konsekvenser av ulike tiltak.
- Vurdere forvaltningsmessige og rettslige konsekvenser av ulike tiltak.

Arbeidsgruppen skal bestå av medlemmer fra partene og andre relevante aktører, og ledes av Landbruks- og matdepartementet. Landbruksdirektoratet er sekretariat. Arbeidsgruppen kan hente inn kompetanse fra andre relevante aktører/personer ved behov.»

1.3 Arbeidsgruppens sammensetning

Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

Medlem	Tilhørighet
Nils Øyvind Bergset	Landbruks- og matdepartementet (leder)
Maria F. Krekling	Landbruks- og matdepartementet
Torgeir Dahl	Finansdepartementet
John-Erik Skjellnes Johansen	Norges Bondelag
Elin Bergerud	Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Rolf Øyvind Thune	Tine SA
Endre Nærland	Q-meierienes produsentlag

Ved behov har det vært mulig å stille med vararepresentant. Geir Vestly stilte for Endre Nærland på møte 08.09.2022. Elin Bergerud og vara Sander Solheim hadde ikke anledning til å stille i møte den 15.12.2022. Norsk Bonde og Småbrukarlag ved Elin Bergerud trakk seg fra arbeidet i forkant av siste arbeidsgruppemøte den 06.03.2023. Se kapittel 8 for deres begrunnelse. Se også særmerknad fra Norges Bondelag, Tine SA og Q-meierienes produsentlag i samme kapittel.

Landbruksdirektoratet ved Grete Hage Hansen, Karoline Hol og Vilde Sletbakken Hauglie har hatt sekretariatsansvar.

1.4 Tidligere arbeid

Av tidligere arbeid som har vært relevant i arbeidet med denne utredningen, er det spesielt to utredninger som er aktuelle å trekke fram:

- *Produksjon på flere kvoter*. Utredning av arbeidsgruppe (2018)
- *Aktivitetskrav for medlemmer av samdrift*. Utredning fra partssammensatt arbeidsgruppe (2005)

1.5 Begrepsavklaringer

- **Grunnkvote:** Tilligger landbrukseiendommen, og det er eier av eiendommen som har råderett over grunnkvoten. To typer, kumelk og geitemelk. Størrelsen på grunnkvoten kan endres ved kjøp eller salg av grunnkvote, eller ved at forholdstallet for grunnkvote settes høyere eller lavere enn 1,00.
- **Disponibel kvote:** Angir hvor mange liter et foretak kan levere til meieri for et gitt kvoteår, uten å bli ilagt overproduksjonsavgift. Gjelder enten kumelk eller geitemelk. Disponibel kvote kan være satt sammen av en eller flere grunnkvoter, og beregnes ved å ta summen av grunnkvotene ganget med forholdstallet for disponibel kvote.
- **Produksjon på flere kvoter:** Viser til foretak som produserer på mer enn én grunnkvote, enten gjennom å leie inn kvote eller i en samdrift.
- **Driftsfelleskap:** Foretak som reelt sett inngår i én felles virksomhet og oppnår skalafordeler gjennom samarbeid.

Bortdisponering av grunnkvote

I mandatet er det vist til «bortdisponert kvote». Kvoteregverket har ingen definisjon av hva bortdisponert kvote er. Den tolkningen av «bortdisponert grunnkvote» som arbeidsgruppen legger til

grunn, og som også virker å være den utbredte forståelsen av begrepet, er at bortdisponering av grunnkvote innebærer at *eieren av (landbrukseiendommen med) grunnkvote disponerer bort retten til å produsere på grunnkvoten til andre enn sitt eget enkeltpersonforetak enten gjennom utleie eller til en samdrift. Dette er også slik begrepet ble brukt i utredningen Produksjon på flere kvoter fra 2018 (Arbeidsgruppe, 2018).*

2 Historisk oversikt og statistikk

2.1 Utvikling i melkeproduksjon og kvoteordningen for melk

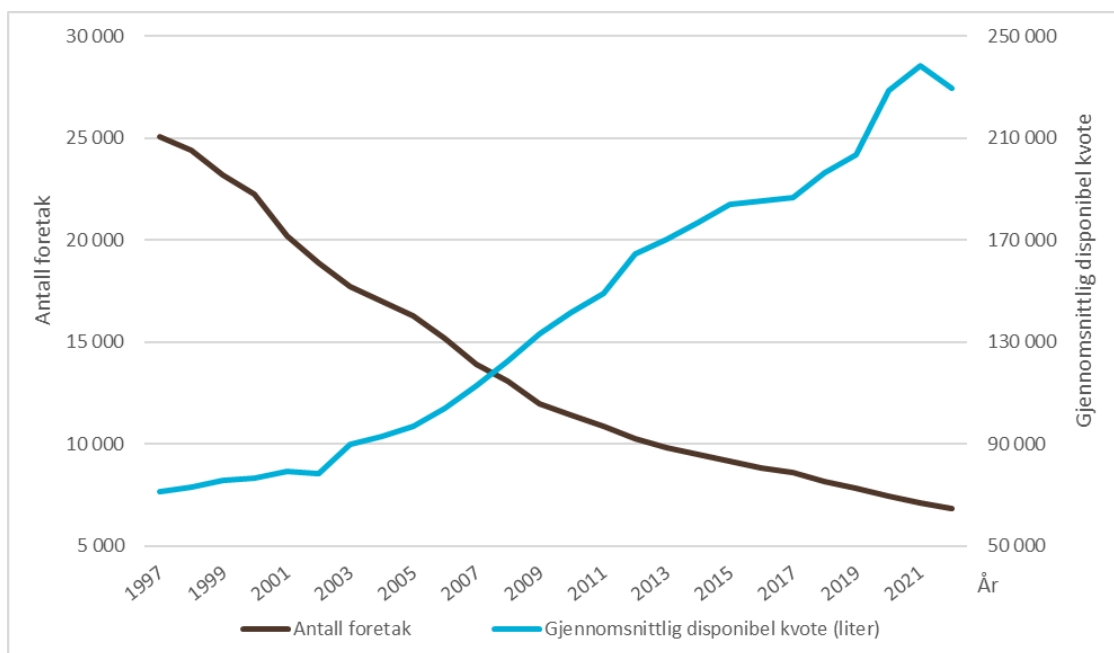
Det har vært mange justeringer av regelverket siden melkekvoter ble innført. Da topriorordningen ble innført i 1983 var utgangspunktet at kvoten tilligger den landbrukseiendommen som opprinnelig fikk tildelt kvoten, uavhengig av hvem som til enhver tid eide landbrukseiendommen. Dette innebar at det var eieren av landbrukseiendommen som hadde rådighet over kvoten, og at det måtte leveres melk fra denne eiendommen for at kvoten ikke skulle opphøre. Kort tid etter innføring av ordningen så man behov for mer fleksibilitet for melkeprodusentene. I 1989 ble det åpnet for at produsenter kunne gå i samdrift. Kjøp og salg av grunnkvoter med staten ble innført i 1997. På 2000-tallet var behovet for økt fleksibilitet fortsatt til stede, og i 2003 ble kjøp og salg mellom produsenter innført. Leie av melkekvote ble innført med virkning fra 2009.

Figur 1 viser vesentlige hendelser og endringer i regelverket for kvoteordningen for melk.

År	Hendelse
1983	Topriorordningen/kvoter innføres.
1989	Åpning for å drive melkeproduksjon i samdrift med aktivitetskrav for deltakerne.
1996	Første gang aktivitetskravet tallfestes med minimum 30, 20 og 10 prosent avhengig av om det var to, tre, fire eller flere medlemmer i samdrifta.
1997	Innføres kjøp og salg via staten. Avstandskrav på 8 km mellom samdriftsmedlemmer innført ved forskrift.
1998	Omfordeling på kommunenivå.
1999	Produksjonsregioner på fylkesnivå.
2000	Ekstraordinær oppkjøpsordning for kumelk.
2001	Etablering av særskilt driftstilskudd for samdrifter i kvoteordningen.
2003	Innføres kjøp og salg mellom produsenter.
2004	Melkereformen og harmonisering mellom foretakstyper: Aktivitetskravet avvikles, driftstilskudd harmonisert, tak justert (leie foreslått i Statens tilbud). Antallskrav på maks. 5 medlemmer i samdrift bestemt i jordbruksoppgjøret.
2008	Kvoteleie innføres med virkning fra 2009. Særskilt nyetableringsordning for ku, Finnmarkskvote, utvidelse av økologisk kvote, varslet gjennomgang av kvoteordningen.
2010	Like tilskuddssatser for driftstilskudd til melkeproduksjon for alle foretaksformer i Jordbruksavtale 2010-2011. Særskilt nyetableringsordning for ku videreføres.
2012	Ny forskrift: Innført begrepene grunnkvote og disponibel kvote, det blir enklere å produsere på flere kvoter, leveransekravet ved gjenoptakelse av melkeproduksjon avvikles, alle kjøpere av statlig kvote likestilles og det blir enklere for nye produsenter å etablere seg.
2015	Ytterligere harmonisering mellom enkeltbruk og samdrifter: Særskilt regelverk for samdrifter avvikles og det innføres et felles produksjonstak på 900 000 liter.
2017	Antall produksjonsregioner reduseres fra 18 til 14.
2017	Ekstraordinær oppkjøpsordning for geitemelk 2017 og 2018.
2020	Ekstraordinær oppkjøpsordning for kumelk.
2021	Innføring av nytt digitalt system for kvoteordningen, tydeliggjøring av regelverkets skille mellom melkeprodusent og eier av grunnkvote.

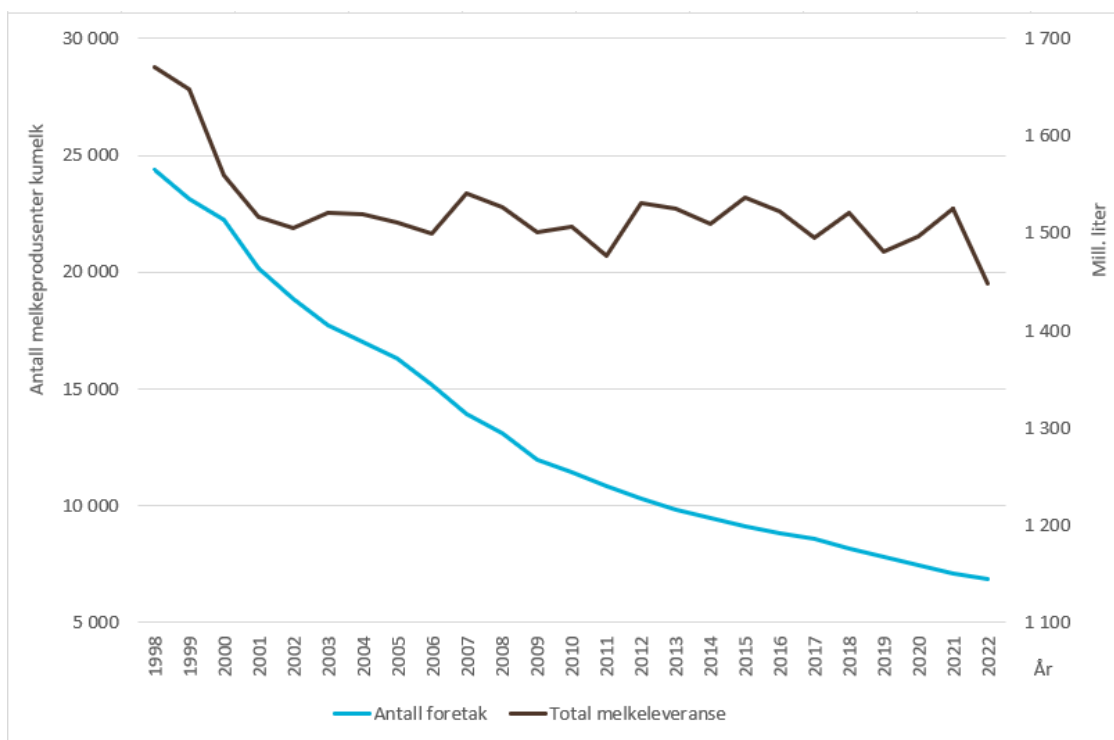
Figur 1: Vesentlige endringer i kvoteordningen for melk.

Utviklingen i melkeproduksjonen har i flere år gått i retning av færre, men større bruk, slik som figur 2 viser. Antallet melkeprodusenter har gått jevnt nedover, mens gjennomsnittskvoten har økt. I 1997 var det 25 000 produsenter, og gjennomsnittlig disponibel kvote var 71 00 liter. I 2022 var det om lag 6 800 produsenter, og gjennomsnittlig disponibel kvote var 230 000 liter.



Figur 2: Utvikling i gjennomsnittlig disponibel kvote og antall foretak, 1997-2022. Gjelder kumelk.

Figur 3 viser antall produsenter med disponibel kvote og total melkeleveranse av kumelk i perioden 1998 til 2022. Figuren viser at melkeleveransene sank i perioden 1998-2001. Etter 2001 har total melkeleveranse vært relativt stabil, selv om antallet produsenter har blitt redusert.



Figur 3: Utvikling i antall produsenter med disponibel kvote og total melkeleveranse, 1998-2022. Gjelder kumelk. Kilde total melkeleveranse for årene: 1998-1999: NIBIO, Resultatkontroll for gjennomføringen av landbrukspolitikken, 2022. 2000-2022: Tine SA.

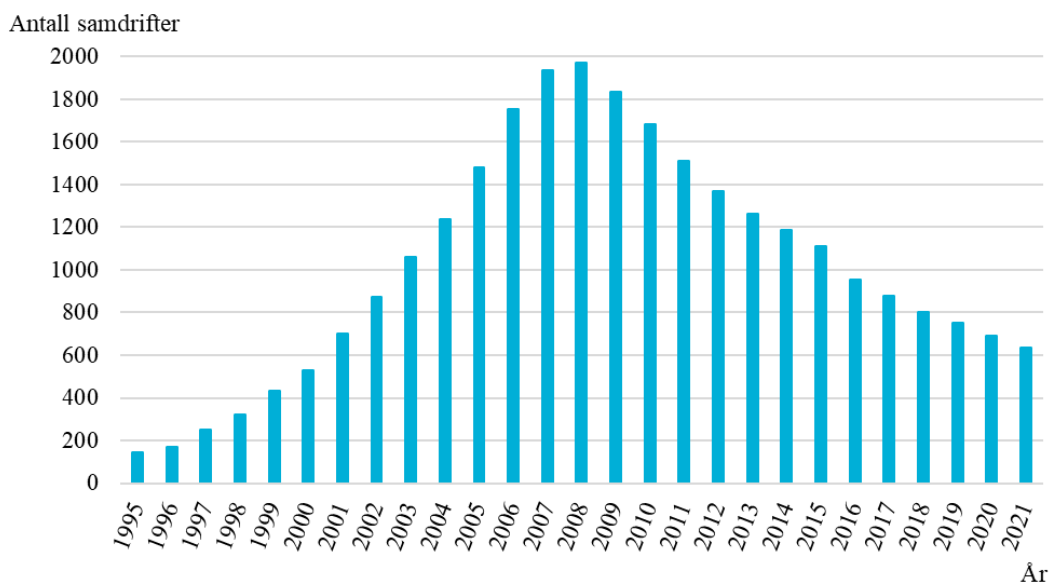
2.2 Utvikling i bortdisponering og produksjon på flere kvoter

Samdrifter i melkeproduksjon

I 1989 ble det 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 1989 ble det innført krav om at samdriftsmedlemmene skulle delta aktivt i samdriften og ha inntekt fra den. Første gang det ble stilt krav om at medlemmene i samdrift måtte delta med egen arbeidsinnsats for å få godkjent samdriften, og at dette måtte konkretiseres i egen samdriftsavtale, var i toprioriteringen for melk i 1996. Da ble også kravet om aktivitet tallfestet med minimum 30, 20 og 10 prosent avhengig av om det var to, tre, fire eller flere medlemmer i samdrifta.

Før 1995 var det under 150 samdrifter i Norge, mens antallet økte jevnt til og med 2008. Veksten i antall samdrifter som startet på midten av 1990-tallet, må blant annet ses i lys av at det forelå et politisk ønske om samarbeidsløsninger for å få mer fleksibilitet når det kom til arbeidsinnsats, sosiale forhold, og i det å utnytte driftsapparatet bedre (Landbruksdepartementet, 1999). Videre var markedssituasjonen på 1990-tallet preget av overproduksjon, og staten inndro i 1999, og i en ekstraordinær omsetningsrunde i 2000, store mengder melkekvote for å redusere overskuddet av melk. Etter hvert som kvotesystemet la betydelige begrensninger på mulighetene til å utvikle enkeltbruk blant annet grunnet en vesentlig reduksjon i samlet melkeproduksjon, ble samdrifter eneste mulighet til å utnytte stordriftsfordeler, redusere kostnadene og tilpasse seg teknologisk utvikling og nye krav. Figur 4 viser at antall samdrifter økte parallelt som melkevolumet ble redusert.

Figuren under viser utviklingen i antall samdrifter med kumelkkvote i Norge fra 1995 til 2021.



Figur 4: Utviklingen i antall samdrifter innen melkeproduksjon på kumelk, 1995-2021.

I forskrift om kvoteordningen for melk fra 1997, ble samdrift definert som «to eller flere brukere som går sammen om felles melkeproduksjon på helårsbasis». 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 (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2005). Ved å etablere samdrift fikk melkeprodusentene mulighet til å utnytte stordriftsfordelene gjennom felles produksjon. Sammenlignet med enkeltpersonforetak i melkeproduksjon har samdrifter hatt både økonomiske og produksjonsmessige fordeler i form av

høyere tilskudd¹ og høyere produksjonstak. Andre fordeler ved å tre inn i samdrift kunne være bedre tid til annet arbeid, mulighet for ferie og fritid og større sikkerhet ved sykdom.

Mulighet for leie av kvote ble tidlig utredet

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, 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.

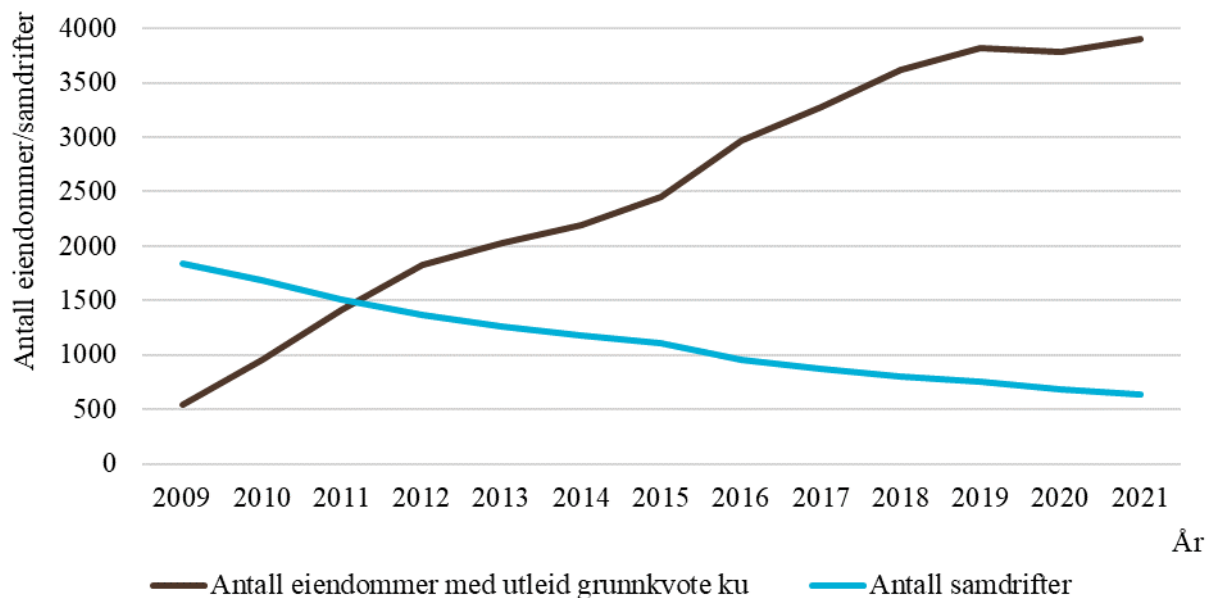
Staten foreslo i jordbruksforhandlingene i 2004 å innføre en ordning for kvoteleie. Formålet var å øke fleksibiliteten i dagjeldende kvoteordning, og å legge til rette for mer kvote til omfordeling til produsenter som ønsket å utvide produksjonsgrunnlaget. Det ble ikke innført kvoteleie i dette jordbruksoppgjøret.

Jordbruksoppgjøret 2004 resulterte i noe harmonisering mellom samdrifter og enkeltpersonforetak. Driftstilskuddet til melkeproduksjon ble satt likt enten man drev samdrift eller enkeltpersonforetak. Aktivitetskravet for medlemmer i samdrifter ble avviklet fra 1. juli 2004. Bakgrunnen var bl.a. en erkjennelse av at gjeldende aktivitetskrav var vanskelig å kontrollere. I samme jordbruksoppgjør ble partene enige om å nedsette en arbeidsgruppe som skulle vurdere reetablering av aktivitetskravet. Utredningen påpekte blant annet at kontroll av etterlevelsen av aktivitetskravet var svært ressurskrevende, og at det ikke var mulig å kontrollere et slikt krav innenfor tilgjengelige ressurser og regelverkets rammer. Kontrollene ble gjennomført ved blant annet å innhente dokumentasjon som viste medlemmenes arbeidsinnsats og inntekter, noe som var tidkrevende å gå gjennom, i tillegg til at det var vanskelig å kontrollere om opplysningene var reelle. 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»

¹ Samdrifter mottok fram til og med 2009 et høyere driftstilskudd enn andre typer foretak med melkeproduksjon. I jordbruksoppgjøret 2004 ble det bestemt at for nye samdrifter skulle det ikke utbetales noe ekstra driftstilskudd lenger. For allerede etablerte samdrifter ble det ekstra driftstilskuddet redusert, og det ble tatt sikte mot en gradvis harmonisering med tilskuddet andre typer foretak mottok. Fra og med 2010 var driftstilskuddet likt for alle typer foretak. En annen særordning for samdrifter og samdriftsmedlemmer var at 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. Da ny forskrift trådte i kraft i 2015 hadde ikke regelverket lenger noen begrensninger vedrørende eierinteresser i flere foretak som søker tilskudd for samme produksjon. Det betyr blant annet at samdriftsmedlemmer fortsatt kan gis separate tilskudd for den produksjonen de har i eget foretak, forutsatt at det ikke foreligger driftsfellesskap mellom foretakene

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.

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, men det gjaldt ikke for samdrifter. Sistnevnte ble endret i 2015, da gjenværende særskilte regler for samdrifter ble avviklet.



Figur 5: Antall samdrifter med kumelkproduksjon og antall eiendommer som leier ut kumelkkvote, 2009-2021.

Figur 5 viser at ved innføringen av kvoteleie fra og med 2009 skjedde det en parallell reduksjon i antall samdrifter. 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.

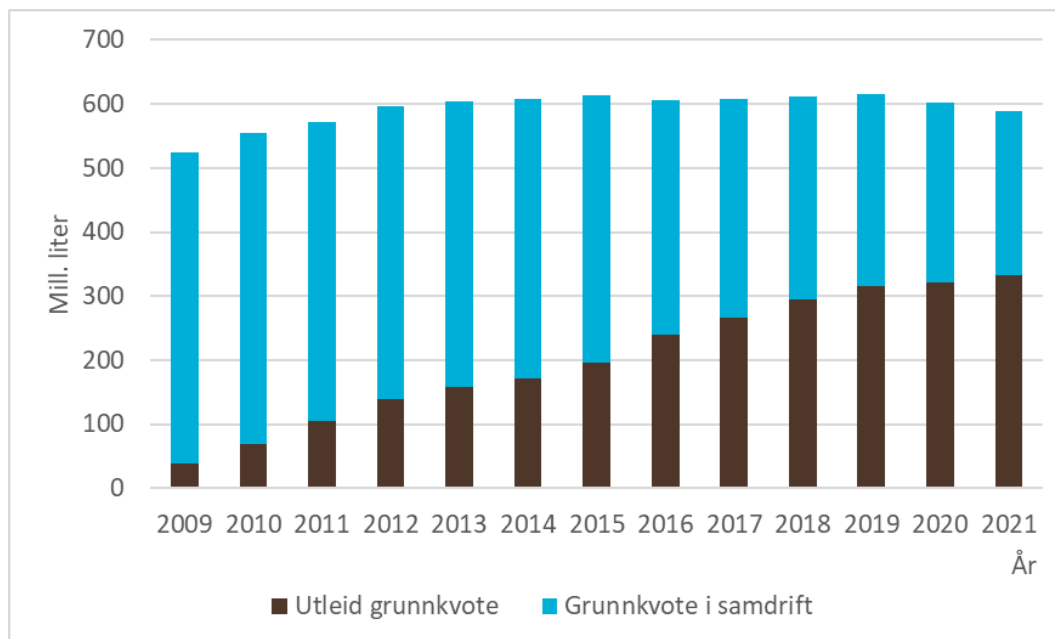
I forskrift om kvoteordningen som trådte i kraft fra 1.1.2012 ble bestemmelsen som omhandlet kvoteleie endret.² Også kravet om en minimums utleieperiode på fem år ble fjernet, slik at utleier nå kunne leie ut for ett år av gangen. Av den nye forskriften fremgikk det også at det var foretak som skulle leie kvote, og ikke eier av landbrukseiendommen. Forbudet mot innleie og utleie av kvote på samme tid ble videreført. I tillegg ble det lagt restriksjoner på 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 gjenværende bestemmelser for samdrifter fjernet fra forskriften, slik at produksjon på flere kvoter i samdrift og i form av leie ble likestilt i kvotereguleringen. Begrepet kvoteleie ble fjernet fra

² Dagjeldende forskrift 07.01.2003 nr. 14 om kvoteordningen for melk § 10.

forskriften. Regelverk og tilskudd fikk dermed ikke lenger betydning for hvilken organisasjonsform (ENK, AS, DA, ANS osv.) foretaket valgte.

Harmoniseringen i regelverket mellom foretaksformene har bidratt til at mange produsenter har endret foretaksform fra samdrift og gått over til leie. Total grunnkvote i produksjon på flere kvoter har vært relativt stabil siden 2009, mens andelen i samdrift og andelen utleid har endret seg.



Figur 6: Utvikling i total grunnkvote i produksjon på flere kvoter, og fordelingen mellom samdrift og leie, 2009-2021

Andel grunnkvote bortdisponert er stabil

Tabell 1: Andel grunnkvote utleid, andel grunnkvote i samdrift, og total andel grunnkvote i produksjon på flere kvoter (mengde grunnkvote), 2009-2021. Gjelder kumelkkvoter.

År	Andel grunnkvote som er utleid	Andel grunnkvote 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 %
2018	18 %	19 %	37 %
2019	19 %	18 %	38 %
2020	20 %	17 %	37 %
2021	21 %	16 %	37 %

Det fremgår av tabell 1 at de tre første årene etter at kvoteleie ble innført i 2009, økte andelen grunnkvote i produksjon på flere kvoter. Fra og med 2012 har summen av kvote i produksjon på flere kvoter vært relativt stabil på om lag 37 prosent, men forholdet mellom utleid grunnkvote og grunnkvote i samdrift har endret seg. Andel grunnkvote i samdrift er redusert fra 28 til 16 prosent, mens andel grunnkvote utleid er økt fra 9 til 21 prosent fra 2012 til 2021. Mengden grunnkvote som

inngår i produksjon på flere kvoter har ikke økt de siste ti årene, men mange har endret måten å organisere produksjonen på. Se også figur 6 som er basert på samme datagrunnlag, og illustrerer utviklingen. I 2021 var det registrert 634 foretak med flere deltakere som produserte på deltakernes grunnkvoter (registrert som samdrifter i det gamle fagsystemet).

Tabell 2: Andel grunnkvote utleid, andel grunnkvote i samdrift, og total andel grunnkvote i produksjon på flere kvoter (mengde grunnkvote), 2010-2021. Gjelder geitemelkkvoter.

År	Andel grunnkvote som er utleid	Andel grunnkvote 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 %
2018	22 %	4 %	27 %
2019	22 %	3 %	25 %
2020	23 %	3 %	25 %
2021	23 %	3 %	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.

Tabell 2 viser at den totale grunnkvotemengden som inngår i produksjonen på flere kvoter for geitemelk har økt gradvis fra 2010 til 2015, men fra og med 2015 til 2021 har mengden vært relativt stabil på om lag 25 prosent. I 2021 var det registrert 4 foretak med geitemelkkvoter med flere deltakere som produserte på deltakernes grunnkvoter (registrert som samdrifter i det gamle fagsystemet).

Andel foretak som produserer på flere kvoter

Tabell 3: Antall og andel foretak som produserer på flere kvoter i 2009, 2015 og 2021, fordelt på produksjonsregion. Gjelder kumelkkvoter.

	2009			2015			2021		
	Antall foretak totalt	Antall foretak med produksjon på flere kvoter	%	Antall foretak totalt	Antall foretak med produksjon på flere kvoter	%	Antall foretak totalt	Antall foretak med produksjon på flere kvoter	%
Møre og Romsdal	1 163	247	21 %	846	272	32 %	629	273	43 %
Nordland	889	167	19 %	646	255	39 %	470	257	55 %
Oslo og tidligere Akershus fylke	165	25	15 %	135	30	22 %	106	39	37 %
Rogaland	1 757	424	24 %	1 326	605	46 %	1 072	562	52 %
Vestland	1 951	361	19 %	1 452	485	33 %	1 077	475	44 %
Agder	445	74	17 %	356	96	27 %	271	100	37 %
Tidligere Buskerud	278	46	17 %	205	48	23 %	157	62	39 %
Tidligere Finnmark	144	15	10 %	109	22	20 %	87	30	34 %
Tidligere Hedmark	680	133	20 %	557	210	38 %	435	189	43 %
Tidligere Oppland	1 490	481	32 %	1 190	607	51 %	913	542	59 %
Tidligere Telemark	143	12	8 %	98	18	18 %	76	19	25 %
Tidligere Troms	307	14	5 %	228	29	13 %	165	49	30 %
Tidligere Østfold og Vestfold fylke	266	38	14 %	216	59	27 %	160	59	37 %
Trøndelag	2 300	540	23 %	1 767	658	37 %	1 373	730	53 %
Totalsum	11 978	2 577	22 %	9 131	3 394	37 %	6 991	3 386	48 %

Tabellen over viser at andel foretak som produserer på flere kvoter har økt fra 2009 til 2021. I 2009 produserte 22 prosent av alle foretak med kumelkproduksjon på flere kvoter, mens i 2021 var andelen økt til 48 prosent. Videre viser de absolutte tallene i tabellen at endringen ikke er like stor. Det var 2

577 foretak som produserte på flere kvoter i 2009, 3 394 foretak i 2015 og 3 386 foretak i 2021. Fra 2015 til 2021 var det tilnærmet ingen endring i antall foretak som produserte på flere kvoter.

For geitemelkprodusentene er andel foretak som produserer på flere kvoter omtrent lik som for ku. I 2021 var det 49 prosent av foretakene som produserte geitemelk på flere kvoter.

Produsenter som leier inn og ut grunnkvote samtidig

I 2015 ble begrepet kvoteleie 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 er kun eier av landbrukseiendommen som kan leie ut sin egen grunnkvote. Det vil si at en produsent ikke kan leie ut mer enn det han/hun selv eier. Det kan være ulike årsaker til at en produsent har behov for å leie ut sin egen grunnkvote, samtidig som produsenten leier inn. Det kan være langtids sykdom, utbygging av fjøs eller andre personlige forhold som gjør at produksjonen må reduseres i en periode. Hvis produsenten har langsiktige avtaler på leie, så kan det være hen ikke ønsker å si opp avtalen, men heller leier ut sin egen grunnkvote i denne perioden.

Tabell 4: Antall produsenter som leier inn og ut grunnkvote samtidig, og samlet mengde som leies inn og ut, 2015-2021. Gjelder kumelkkvoter.

År	Antall produsenter	Andel produsenter	Samlet mengde innleid (liter)	Samlet mengde utleid (liter)	Andel utleid av innleid mengde	Andel utleid av total grunnkvote
2015	17	0,19 %	1 791 657	771 658	43 %	0,05 %
2016	81	0,92 %	10 347 069	5 213 952	50 %	0,32 %
2017	144	1,68 %	20 101 697	9 322 571	46 %	0,57 %
2018	188	2,31 %	27 178 014	10 845 282	40 %	0,66 %
2019	236	3,01 %	34 217 612	14 822 411	43 %	0,91 %
2020	215	2,90 %	32 913 053	13 874 370	42 %	0,86 %
2021	258	3,63 %	40 258 247	15 116 026	38 %	0,96 %

Tabell 4 viser at antall produsenter som leier inn og ut samtidig har økt i perioden fra 2015 til 2021. Det er få melkeprodusenter som både leier inn og ut kvote. I 2021 var det 258 produsenter med både innleid og utleid kvote. Andel som er leid ut i forhold til mengden som leies, sank fra 2015 til 2021.

Arbeidsgruppen har sett på omfanget av produsenter som både leier inn og ut over flere år. Tabell 5 viser antall produsenter som leier ut og inn samtidig i 2019, og hvor mange som også gjorde det i 2018, 2017, 2016 og 2015. Fra og med 1. januar 2020 ble flere fylker slått sammen, og flere kommuner fikk nye kommunenummer. Det gjør det vanskelig å finne igjen samme eiendom i perioden 2019-2020, derfor er det tatt utgangspunkt i 2019. I tabell 5 er også produsenter som tilhører region Trøndelag tatt ut. Det skyldes at Trøndelag ble slått sammen til ett fylke fra 1. januar 2018, og fikk nye kommunenummer. Tabellen viser de som har hatt sammenhengende periode med innleid og utleid, med utgangspunkt i 2019. Det vil si hvis en produsent har leid inn og ut i 2019, og også i 2017 og 2016, så teller produsenten kun med i 2019.

Tabell 5: Antall produsenter som leier inn og ut samtidig i 2019 (unntatt Trøndelag), og varigheten på samtidig innleie og utleie fordelt på antall år.

Alle fylker med unntak av Trøndelag	Totalt	Første år i 2019	To år (2018 - 2019)	Tre år (2017 - 2019)	Fire år (2016 - 2019)	Fem år (2015 - 2019)
Produsenter med både utleie og innleie av kvote i 2019	183	88	43	30	17	5

Tabell 5 viser at i 2019 var det totalt 183 produsenter som både leide ut og inn grunnkvote. Videre viser tabellen at 43 av disse også leide ut og inn i 2018, det vil si totalt to år på rad. 30 produsenter

leide ut og inn i tre år, 17 i fire år, og kun fem i fem år på rad. Tabellen viser at det er få produsenter som både leier inn og ut flere år på rad.

Varighet ved produksjon på flere kvoter

Eier kan bortdisponere grunnkvoten til flere foretak, hvor hvert bortdisponeringsforhold kan bestå av ulik mengde grunnkvote, ulikt startår, og i det gamle fagsystemet for melkekvoter kunne de ha ulikt 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.

Ved støtte fra Innovasjon Norge er det generelt slik at jo større leieandelen er, jo bedre må avtalen være sikret. En sikkerhetsfaktor vil kunne være varigheten på avtalene, og gjelder både ved kvote og areal.

For å analysere varighet ved produksjon på flere kvoter, ble det valgt å se på antall år og liter grunnkvote for alle bortdisponeringsforhold i 2021. Varighet ved produksjon på flere kvoter vil si antall år fra startår til sluttår. Et forhold med startår 2015, og sluttår 2019, vil i tabell 6 ha fem års varighet. Tallmaterialet i tabell 6 består av alle leieforhold i 2021, der startår kan være alle år fra 2009 til 2021, men leieforholdet må være aktivt i 2021. Videre er alle foretak som var registrert som samdrifter i det gamle fagsystemet i 2021 inkludert. Dette ga 5 344 leieforhold og 634 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 6 viser. I det gamle fagsystemet måtte både eier og foretaket som disponerte grunnkvoten signere skriftlig på søknad som ble sendt til Landbruksdirektoratet, for at leieforholdet skulle opphøre før angitt sluttår. Hvis et leieforhold skulle forlenges, måtte eier av grunnkvoten sende søknad og signere skriftlig. F.eks. kunne det hos direktoratet være registrert som ettårig leieforhold, som så ble forlenget flere år på rad, slik at det i realiteten pågikk i en lengre periode enn ett år.

Tabell 6 er kun et bilde av situasjonen slik den så ut for kvoteåret 2021. Siden det ikke lenger registreres sluttår i det nye fagsystemet, finnes det ikke en oversikt over situasjonen i 2022 eller i tiden fremover.

Tabell 6: Grunnkvote som inngår i produksjon på flere kvoter, og gjennomsnittlig mengde (grunnkvote) per leieforhold og samdrift fordelt etter varighet, 2021.

Varighet ved produksjon på flere kvoter	Grunnkvote (liter)	Andel av total utleid grunnkvote	Antall leieforhold /samdrifter	Gjennomsnittlig liter pr. leieforhold/samdrift
1 år	18 894 085	6 %	442	42 747
2 år	7 784 495	2 %	172	45 259
3 år	9 420 757	3 %	190	49 583
4 år	4 249 372	1 %	76	55 913
5 år	78 855 023	24 %	1 378	57 224
6 år	21 296 014	6 %	360	59 156
7 år	2 560 829	1 %	35	73 167
8 år	2 170 710	1 %	28	77 525
9 år	4 970 667	1 %	61	81 486
>9 år	74 073 475	22 %	982	75 431
Uten sluttår	108 558 142	33 %	1 620	67 011
Totalt for leie	332 833 570		5 344	62 282
Samdrifter	281 078 701		634	443 342

Samdrifter har i dette tilfellet egen rad i tabell 6, fordi registreringen av leieforhold og samdrifter var forskjellig i det gamle systemet tallmaterialet 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.

Ved produksjon på flere kvoter i samdrift ble det i det gamle fagsystem ikke satt sluttår. Forholdet varte helt til foretaket ble oppløst. Tabellen over viser at det inngikk 281 mill. liter grunnkvote i disse foretakene, mens det inngikk om lag 333 mill. liter grunnkvote i leieforhold.

Tabell 6 viser at det i gjennomsnitt inngår 443 342 liter grunnkvote i hver samdrift, og for leieforholdene er gjennomsnittlig grunnkvote per forhold 62 282 liter. Videre viser Tabell 6 at for leieforhold (sett bort fra samdrifter) inngår størst mengde grunnkvote i gruppen uten sluttår, her inngår ca. 109 mill. liter. Det utgjør 33 prosent av total utleid grunnkvote.

Fra kvoteåret 2009 til og med 2011 måtte perioden for kvoteleie være minimum fem år. Femårskontrakter ved produksjon på flere kvoter forekommer ofte, også etter at kravet ble opphevet. Tabell 6 viser at produksjon på flere kvoter med fem års varighet består av nest størst mengde (utenom samdrifter), her inngår 79 mill. liter. Det utgjør 24 prosent av totalt utleid grunnkvote.

Videre viser tabellen at det i 2021 var mange leieforhold med varighet på mer enn ni år. Antallet ettårige leieforhold var derimot færre. Tabell 6 viser også at gjennomsnittlig mengde grunnkvote per leieforhold øker med økende varighet.

Statistikk for produksjon på flere kvoter i dag

I dette delkapittelet presenteres statistikk for produksjon på flere kvoter fra kvoteåret 2021. Det er brukt tallmateriale fra landbrukseiendommer med grunnkvote, og fra foretak som har fått beregnet disponibel kvote i 2021. Tabell 7 viser eiendommer som bortdisponerer grunnkvote, mens tabell 8 viser produsenter med produksjon på flere kvoter. Antall eiendommer som bortdisponerer grunnkvote i tabell 7 inkluderer eiendommer som leier ut kvote og eiendommer som er medlem i samdrift. Strukturfordeling viser hvordan bortdisponering og produksjon på flere kvoter fordeler seg etter størrelsen på melkekvoter.

Tabell 7: Antall eiendommer som leier ut eller inngår i samdrift i 2021 og andelen dette utgjør, fordelt etter størrelse på grunnkvoten tilhørende eiendommen. Gjelder kumelkkvoter.

Størrelse på grunnkvote (liter)	Sum		Antall	Andel
	Antall eiendommer	grunnkvote	eiendommer som bortdisponerer	eiendommer som bortdisponerer
<50 001	958	36 342 851	685	72 %
50 001 - 100 000	3889	297 116 467	2345	60 %
100 001 - 200 000	4725	652 238 336	2128	45 %
200 001 - 300 000	1267	305 195 502	368	29 %
300 001 - 400 000	487	167 070 845	125	26 %
400 001 - 500 000	181	79 157 141	37	20 %
500 001 - 600 000	51	27 442 125	18	35 %
600 001 - 700 000	16	10 141 168	5	31 %
700 001 - 800 000	4	2 976 945	1	25 %
800 001 - 900 000	5	4 212 699	0	0 %
>900 000	1	919 397	1	100 %
Totalt	11 584	1 582 813 476	5 713	49 %

Det fremgår av tabell 7 at for eiendommer med grunnkvote inntil 100 000 liter er det over 60 prosent som bortdisponerer hele eller deler av grunnkvoten. For eiendommer med grunnkvote mellom 100 000-200 000 liter viser tabellen at 4 725 eiendommer bortdisponerer, og dette utgjør 45 prosent av alle eiendommer innenfor samme størrelsesintervall på grunnkvoten. Andel eiendommer som bortdisponerer grunnkvote synker med økende størrelse på grunnkvoten. Totalt for alle eiendommer med grunnkvote, er det 49 prosent som bortdisponerer hele eller deler av kvoten i 2021.

Tabell 8: Antall foretak som produserer på flere kvoter i 2021 og andelen dette utgjør, fordelt etter størrelse på foretakets disponible kvote. Gjelder kumelkkvoter.

Størrelse på disponibel kvote (liter)	Sum		Antall foretak	Andel foretak
	Antall produsenter	disponibel kvote	som produserer på flere kvoter	som produserer på flere kvoter
<50 001	352	9 029 100	12	3 %
50 001 - 100 000	1112	86 864 440	124	11 %
100 001 - 200 000	2379	341 321 714	763	32 %
200 001 - 300 000	1145	279 224 941	682	60 %
300 001 - 400 000	832	289 071 819	662	80 %
400 001 - 500 000	641	285 013 505	539	84 %
500 001 - 600 000	360	196 277 998	337	94 %
600 001 - 700 000	154	98 406 355	144	94 %
700 001 - 800 000	55	41 068 411	53	96 %
800 001 - 900 000	21	17 786 093	21	100 %
>900 000	51	48 651 700	49	96 %
Totalt	7 102	1 692 716 076	3 386	48 %

Tabell 8 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 300 000 liter eller mer, er situasjonen motsatt, over 80 prosent innenfor dette størrelsesintervallet produserer på flere kvoter. Totalt for alle foretak som driver melkeproduksjon, er det 48 prosent som produserer på flere kvoter.

Ut fra tabell 7 og tabell 8 kan det se ut til at bortdisponering av grunnkvote ofte skjer fra eiendommer med liten grunnkvote til foretak med mellomstor eller stor disponibel kvote.

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 9 viser at majoriteten av de som bortdisponerer, disponerer bort hele grunnkvoten. Totalt bortdisponerer 90 prosent hele grunnkvoten, mens 10 prosent bortdisponerer deler av grunnkvoten i 2021.

Tabell 9: Eiendommer som bortdisponerer hele grunnkvoten i 2021, fordelt etter størrelse på grunnkvoten som tilligger eiendommen. Gjelder kumelkkvoter.

Størrelse på grunnkvote (liter)	Antall eiendommer som bortdisponerer	Sum grunnkvote bortdisponert	Antall eiendommer som bortdisponerer hele grunnkvoten	Andel eiendommer som bortdisponerer hele grunnkvoten
<50 001	685	26 003 593	657	96 %
50 001 - 100 000	2 345	171 477 762	2 199	94 %
100 001 - 200 000	2 128	268 804 980	1 896	89 %
200 001 - 300 000	368	27 252 500	251	68 %
300 001 - 400 000	125	47 128 646	78	62 %
400 001 - 500 000	37	11 795 958	24	65 %
500 001 - 600 000	18	6 711 422	11	61 %
600 001 - 700 000	5	2 428 535	3	60 %
700 001 - 800 000	1	602 978	0	0 %
800 001 - 900 000	0	-	0	0 %
>900 000	1	75 000	0	0 %
Totalt	5 713	562 281 374	5 119	90 %

Bortdisponering av kvote og «aktive» og «ikke-aktive» bønder

Det har tidligere vært diskusjoner rundt at det går kapital fra den aktive delen av melkeproduksjonsnæringen til personer som ikke lenger er aktive bønder. Dette var blant annet tema i arbeidsgrupperapporten *Produksjon på flere kvoter* fra 2018. Fokus for denne utredningen er ikke temaet kapital ut av næringa, men først og fremst at bønder må betale hverandre for denne innsatsfaktoren.

I de neste avsnittene presenteres likevel noe tallmateriale som viser omfanget og utviklingen i at ikke-aktive bønder bortdisponerer melkekvote. Tabellen under viser at andelen utleid grunnkvote fra eiendommer hvor det ikke ble søkt om produksjonstilskudd, økte gradvis fra 13 prosent i 2009 til 33 prosent i 2017. Fra 2009 til 2017 var det en økning på 21 prosentpoeng. De siste årene er imidlertid andelen redusert, og andelen utleid grunnkvote fra eiendommer som ikke søkte produksjonstilskudd var lavere i 2021 enn det var i 2017 og 2014.

Dette indikerer at flere utleiere var aktive bønder i 2021 enn i både 2014 og 2017. Dette gjelder for all type jordbruksproduksjon, ikke avgrenset til melkeproduksjon.

Tabell 10: Andelen utleiere av grunnkvote som ikke har søkt produksjonstilskudd (PT) i 2009, 2014, 2017 og 2021.

Produksjonsregioner	2009		2014		2017		2021	
	Andel utleid grunnkvote		Andel utleid grunnkvote		Andel utleid grunnkvote		Andel utleid grunnkvote	
	Andel utleiere som ikke søkte PT	Andel utleiere hvor det ikke ble søkt PT	Andel utleiere som ikke søkte PT	Andel utleiere hvor det ikke ble søkt PT	Andel utleiere som ikke søkte PT	Andel utleiere hvor det ikke ble søkt PT	Andel utleiere som ikke søkte PT	Andel utleiere hvor det ikke ble søkt PT
Tidligere Østfold og Vestfold fylke	0 %	0 %	25 %	25 %	24 %	23 %	17 %	17 %
Oslo og tidligere Akershus fylke	0 %	0 %	13 %	12 %	14 %	18 %	13 %	13 %
Tidligere Hedmark fylke	16 %	13 %	33 %	33 %	39 %	37 %	40 %	35 %
Tidligere Oppland fylke	17 %	17 %	22 %	19 %	29 %	27 %	21 %	21 %
Tidligere Buskerud fylke	17 %	16 %	21 %	17 %	29 %	29 %	19 %	15 %
Tidligere Telemark fylke	50 %	41 %	43 %	46 %	58 %	64 %	38 %	45 %
Agder	0 %	0 %	86 %	79 %	59 %	49 %	24 %	18 %
Rogaland	10 %	9 %	21 %	22 %	25 %	25 %	20 %	21 %
Vestland	12 %	12 %	32 %	30 %	34 %	33 %	24 %	22 %
Møre og Romsdal	11 %	9 %	40 %	40 %	44 %	46 %	32 %	33 %
Trøndelag	17 %	15 %	38 %	36 %	40 %	39 %	29 %	28 %
Nordland	16 %	13 %	35 %	32 %	41 %	41 %	29 %	28 %
Tidligere Troms fylke	50 %	54 %	28 %	30 %	38 %	40 %	21 %	23 %
Tidligere Finnmark fylke	33 %	17 %	54 %	61 %	41 %	49 %	24 %	38 %
Sum	14 %	13 %	30 %	29 %	34 %	33 %	25 %	25 %

I 2017 var omtrent 50 prosent av utleid grunnkvote i tidligere Telemark, Agder, Møre og Romsdal og tidligere Finnmark, fra eiendommer som ikke drev med aktiv jordbruksproduksjon. I 2021 hadde fortsatt Telemark en høy andel (45 prosent), selv om andelen var redusert med 19 prosentpoeng sammenlignet med 2017. Mens Agder for eksempel, hadde en reduksjon på 31 prosentpoeng, fra en andel på 49 prosent i 2017 til 18 prosent i 2021.

En av årsakene til nedgangen fra 2017 til 2021 kan være at mange av disse utleierne solgte grunnkvoten i årene etter 2017. I årene 2019 og 2020 var det høy omsetning av kvoter, til sammen ble det over 1 000 kvotesalg disse to årene. I tillegg var prisene høye i den ekstraordinære omsetningsrunden i 2020, særlig i Agder (15 kroner per liter), og det er sannsynlig at mange utleiere benyttet sjansen og solgte kvoten.

2.3 Utvikling i produksjonstaket

Produksjonstaket i kvoteordningen for melk er en maksimumsgrense for hvor stor disponibel kvote en melkeprodusent kan ha. Formålet med produksjonstaket er regulering av bruksstrukturen i landbruket. Produksjonstaket avgrensner både hvor stor disponibel kvote en melkeprodusent kan få beregnet, samt hvor stor leveransen fra en enkelt landbrukseiendom kan bli. I kvoteåret 2022 kunne verken foretaket eller landbrukseiendommen ha leveranser utover 900 000 liter kumelk eller geitemelk. Produksjonstaket regulerer imidlertid ikke størrelsen på landbrukseiendommens grunnkvote. Dette innebærer at det ikke er noen begrensninger på hvor mye grunnkvote som kan tilhøre en landbrukseiendom.

Tabell 11: Utvikling i produksjonstak, 1997-2022.

År	Produksjonstak			
	Ku		Geit	
	Samdrift	Enkeltpersonforetak	Samdrift	Enkeltpersonforetak
1997	130 000 liter		65 000 liter	
1998				
1999				
2000				
2001	170 000 liter		85 000 liter	
2002	500 000 liter	225 000 liter	500 000 liter	112 500 liter
2003	750 000 liter	250 000 liter	750 000 liter	125 000 liter
2004		400 000 liter		187 500 liter
2005				375 000 liter
2006				
2007				
2008		200 000 liter		
2009				
2010				
2011				
2012	773 000 liter	412 000 liter	773 000 liter	
2013				
2014				
2015	927 000 liter*		900 000 liter	
2016	900 000 liter			
2017	936 000 liter*			
2018	900 000 liter			
2019	945 000 liter*			
2020	963 000 liter*			
2021	900 000 liter			
2022	900 000 liter			

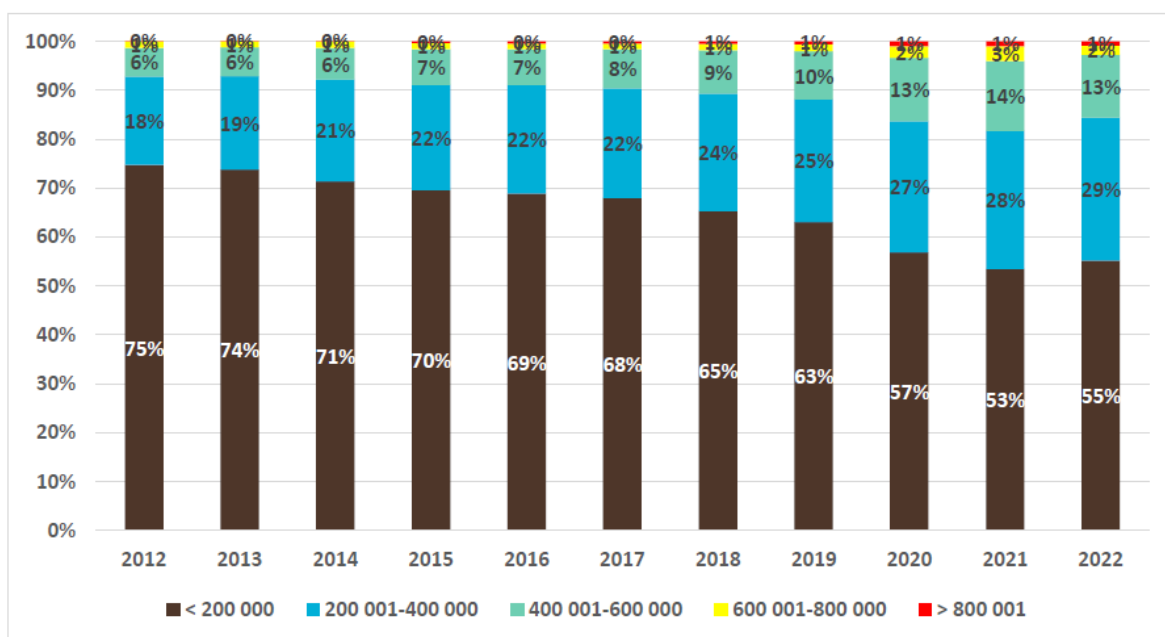
*Produksjonstaket på disponibel kvote blir høyere når forholdstallet overstiger 1. F.eks. var forholdstallet for ku i 2021 på 1,07. Taket ble dermed multiplisert med forholdstallet ($900\,000 \times 1,07$), og resultatet var et produksjonstak på 963 000 liter.

Tabell 11 viser produksjonstakene for ku- og geitemelkkvotene fra 1997 til 2022. 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. I jordbruksoppgjøret 2014 ble det bestemt at enkeltpersonforetak og samdrifter skulle likestilles i både kvote- og produksjonstilskudsregelverket, og produksjonstaket heves til 900 000 liter for både ku- og geitemelk. Fra og med kvoteåret 2015 har produksjonstaket blitt justert etter gjeldende forholdstall for disponibel kvote, men kun dersom forholdstallet har vært større enn 1.

Utvikling i størrelse på disponibel kvote etter heving av produksjonstaket

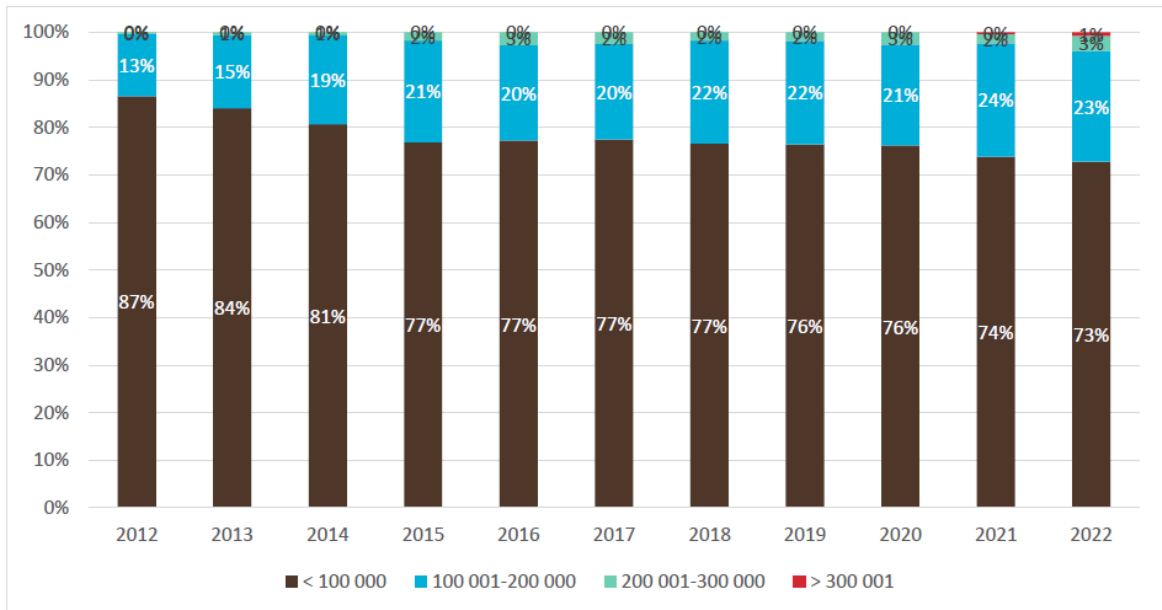
Figur 7 viser at siden 2012 har over 50 prosent av alle melkeprodusenter hatt en disponibel kvote under 200 000 liter. Andelen foretak med disponibel kvote under 200 000 liter er imidlertid redusert i løpet av denne ti-årsperioden. Fra 2015, da produksjonstaket ble hevet til 900 000 liter, er det en gradvis økning i andelen foretak med disponibel kvote mellom 200 000 og 400 000 liter, og 400 000 og 600 000 liter. Andelen foretak mellom 600 000 og 800 000 liter har også økt i perioden, fra svært få i 2012 til tre og to prosent i hhv. 2021 og 2022. Andelen var større i 2021 på grunn av forholdstall for disponibel kvote på 1,07, og lavere i 2022 med forholdstall på 0,99.



Figur 7: Andel foretak med kumelkkvotepart delt inn etter ulike intervaller for disponibel kvote fra 2012 til 2022.

Videre viser tallene som ligger til grunn for figuren at antall foretak med disponibel kvote over 800 000 liter gikk fra kun 4 stykker i 2014, til 29 da produksjonstaket ble hevet til 900 000 liter i 2015. Antallet fortsatte å øke til litt over 70 foretak i 2020 og 2021, mens det i 2022 er en svak nedgang. Til tross for økningen i antall foretak med over 800 000 liter i disponibel kvote, utgjør dette imidlertid kun fire prosent av den totale disponible kvoten i 2021 og 2022.

For geitemelkkvotepart er det ingen foretak som har høyere disponibel kvote enn 350 000 liter i 2022. Figur 8 viser at over 70 prosent av alle geitemelkeprodusenter har disponibel kvote under 100 000 liter. Redusert produksjonstak ned mot 500 000 liter vil derfor ha liten betydning for dagens geitemelkeprodusenter.



Figur 8: Andel foretak med geitemelkkvotepart delt inn etter ulike intervaller for disponibel kvote fra 2012 til 2022.

Utvikling i produsenter som disponerer grunnkvote mer enn 750 000 liter

Tabell 12 viser at det i 2014 var 27 produsenter som disponerte grunnkvote mer enn 750 000 liter. I 2014 var produksjonstaket for samdrifter 773 000 liter, mens for enkeltpersonsforetak var taket 412 000 liter (kumelk). Det betyr at i 2014 var det kun samdrifter som kunne disponere mer enn 750 000 liter.

Fra og med 2015 økte produksjonstaket til 900 000 liter for alle foretak. Fra 2014 til 2022 har antall produsenter som disponerer grunnkvote mer enn 750 000 liter økt fra 27 til 81. Det utgjør en økning på 200 prosent. Samtidig utgjør de 81 produsentene kun 1,2 prosent av alle melkeprodusenter med kumelk i 2022.

Tabell 12: Produsenter som disponerer grunnkvote eller har disponibel kvote mer enn 750 000 liter, 2014-2022, og endring i antall fra året før.

Kvotear	Antall produsenter som disponerer GK mer enn 750 000	Økning fra året før	Produksjonstak
2014	27		773 000/412 000*
2015	41	14	927 000
2016	56	15	900 000
2017	58	2	900 000
2018	62	4	936 000
2019	69	7	900 000
2020	77	8	945 000
2021	71	-6	963 000
2022	81	10	900 000
Sum økning 2014-2022		54	

*I 2014 var produksjonstaket 412 000 liter for enkeltpersonsforetak og 773 000 liter for samdrifter.

Strukturfordeling i 2022

Tabell 13 viser strukturfordeling for disponert grunnkvote (uten forholdstall) i de ulike produksjonsregionene i 2022. 1 321 produsenter disponerer grunnkvote mellom 100 000 – 150 000 liter, og det er dermed flest produsenter i dette intervallet.

For alle produsenter i landet er det 93 prosent som disponerer grunnkvote på 500 000 liter eller mindre, mens kun 7 prosent disponerer grunnkvote over 500 000 liter. Tidligere Østfold og Vestfold fylke er produksjonsregionen hvor andelen produsenter som disponerer grunnkvote over 500 000 liter er størst, med 19 prosent. Trøndelag har 1 330 produsenter, og er den produksjonsregionen med flest produsenter. 92 prosent har en disponibel kvote på 500 000 liter eller mindre, mens 8 prosent har disponibel kvote over 500 000 liter i 2022.

Tabell 13: Strukturfordeling for foretak med kumelkproduksjon, fordelt etter størrelse på disponert grunnkvote i 2022 og etter produksjonsregion.

Størrelse på disponert grunnkvote (liter)	Antall produsenter	Oslo og tidligere	Tidligere Østfold og	Tidligere Hedmark	Tidligere Oppland	Tidligere Buskerud	Tidligere Telemark	Agder	Rogaland	Vestland	Møre og			Tidligere Troms	Tidligere Finnmark
		Akershus fylke	Vestfold fylke	fylke	fylke	fylke	fylke				Romsdal	Trøndelag	Nordland	fylke	fylke
<50 001	324	5	4	16	44	12	14	20	26	95	32	36	14	5	1
50 001 - 100 000	1175	10	11	64	219	33	21	80	127	286	103	143	54	20	4
100 001 - 150 000	1321	11	14	95	193	26	11	45	180	232	131	232	92	41	18
150 001 - 200 000	905	12	24	66	110	18	5	35	138	140	80	175	57	32	13
200 001 - 250 000	634	22	15	57	66	13	4	27	113	62	46	134	46	16	13
250 001 - 300 000	482	2	11	28	56	10	1	15	82	56	50	118	37	6	10
300 000 - 350 000	492	9	12	32	44	8	4	19	90	53	33	129	41	12	6
350 001 - 400 000	403	8	13	22	44	4	3	6	84	27	32	108	35	8	9
400 001 - 450 000	321	2	10	11	42	7	4	5	55	28	26	78	38	10	5
450 001 - 500 000	277	4	14	12	32	7	5	10	50	23	30	65	19	4	2
500 001 - 550 000	175	7	8	9	7	5	1	2	39	24	18	38	12	3	2
550 001 - 600 000	130	5	9	6	17	4	0	3	21	12	13	31	8	0	1
600 001 - 650 000	48	1	2	1	3	4	0	2	10	3	5	14	3	0	0
650 001 - 700 000	32	0	3	1	3	1	1	2	6	3	5	5	0	2	0
700 001 - 750 000	33	0	1	1	2	0	0	0	8	0	6	13	0	1	1
750 001 - 800 000	16	1	1	2	0	0	0	0	4	3	2	2	0	1	0
800 001 - 850 000	15	1	1	1	0	1	1	0	4	2	1	1	0	0	2
850 001 - 900 000	23	2	3	1	1	0	0	0	10	0	4	1	0	1	0
>900 000	27	0	2	0	3	1	0	0	8	3	2	7	0	1	0
Totalt	6 833	102	158	425	886	154	75	271	1 055	1 052	619	1 330	456	163	87

Utvikling i salg og kjøp av grunnkvoter

I 1997 ble det åpnet for en administrert omsetning av melkekvoter. I St.prp. nr. 72 (1995-1996) *Jordbruksoppjøret 1996 – endring i Statsbudsjettet for 1996 m.m.*, heter det at man ved å åpne for omsettbare kvoter ønsker å effektivisere melkesektoren, øke fleksibiliteten, bidra til stimulering av aktive produsenter, samt ta i bruk ledig bås plass.

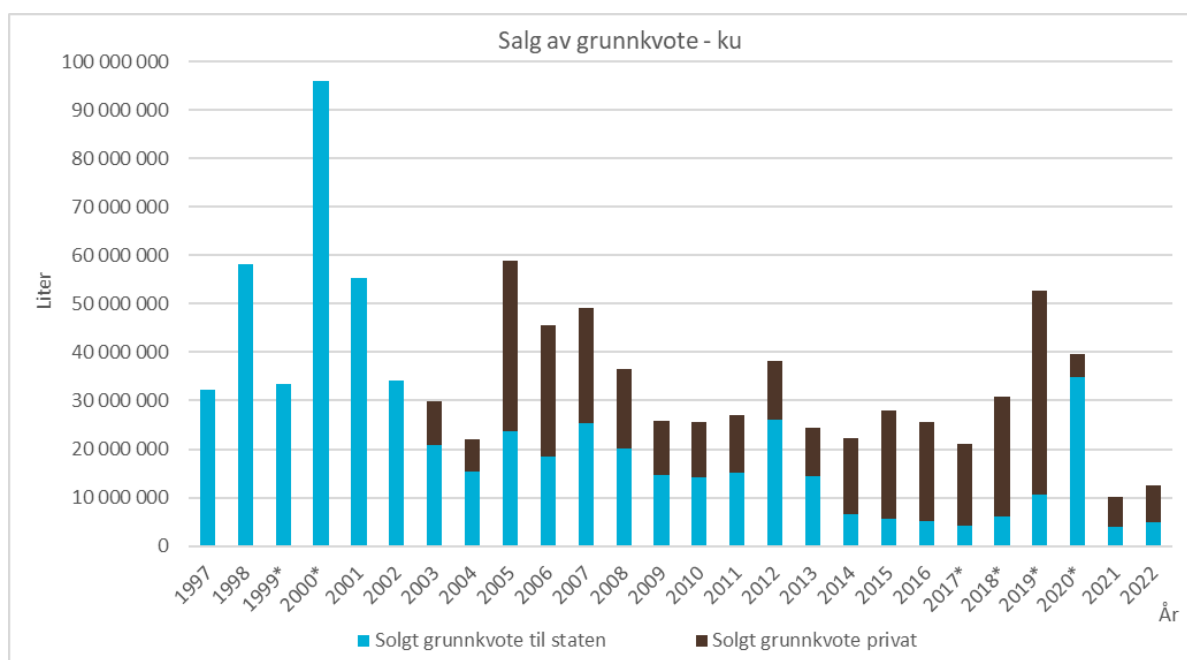
Staten foreslo i sitt tilbud til jordbruksforhandlingene i 2001 en ordning med direkte kjøp og salg av melkekvoter mellom produsenter kombinert med en statlig oppkjøpsordning. Resultatet ble en utredning fra en partssammensatt arbeidsgruppe, avgitt i mars 2002, hvor mandatet var å utrede en ordning med kjøp og salg av melkekvoter direkte mellom produsenter. I 2003 ble det innført privat omsetning på 30 prosent av solgt kvote. Tabell 14 viser oversikt over minsteandel til staten ved salg av grunnkvote fra 1997 til i dag.

Tabell 14: Minimum andel til staten ved salg av grunnkvote.

År	Ku	Geit
1997–2002	100 %	100 %
2003–2004	70 %	100 %*
2005–2006	40 %	40 %
2007–2014	50 %	50 %
2015–2019	20 %	20 %
2020	80 %	20 %
2021–2022	40 %	40 %

*2005 var første året det var tillat med privat salg for geitemelkkvoter.

Figurene under viser utvikling i total grunnkvote solgt, og fordelingen solgt til staten og til private kjøpere. Figur 9 viser utviklingen for kumelk og figur 10 for geitemelk.

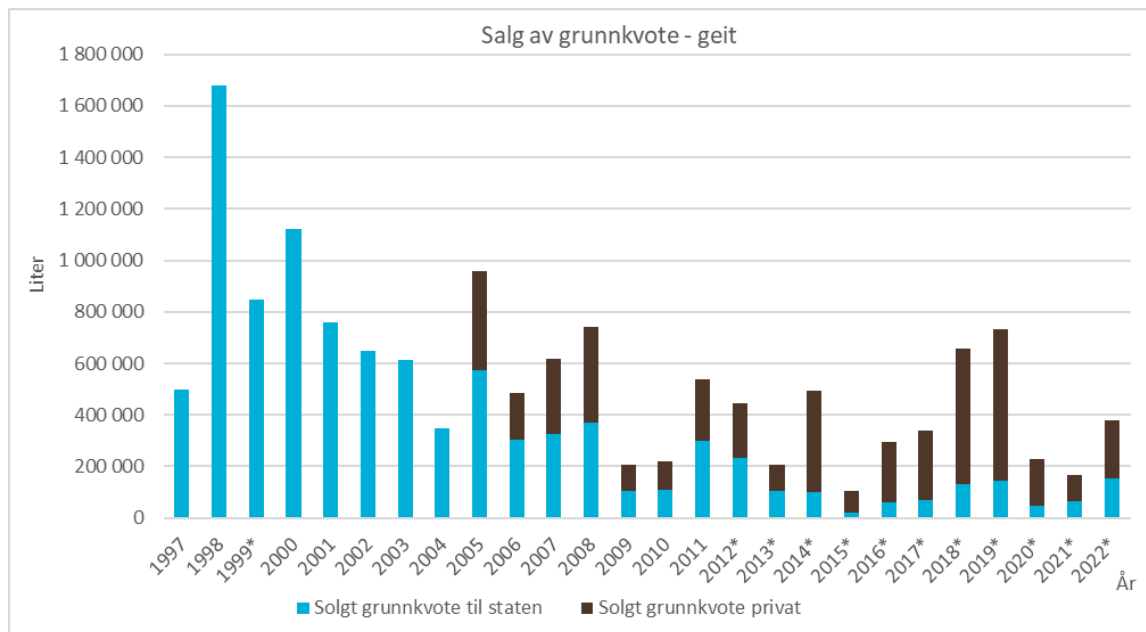


Figur 9 Utvikling i salg av grunnkvote kumelk til staten og til privat kjøper, 1997-2022

*År hvor all kvote solgt til staten ble inndratt

Figur 9 viser at både totalt solgt grunnkvote og fordelingen mellom statlig og privat salg har variert en del siden salg og kjøp ble innført i 1997. Fra og med 2003 ble det mulig å selge deler av grunnkvoten privat. Dette er en årsak til at grunnkvote solgt til staten synker fra og med 2003.

I 2000 er det en topp, som skyldes en ekstraordinær oppkjøpsordning. Det var også en ekstraordinær oppkjøpsordning i 2020, hvor selger fikk høyere pris for grunnkvote solgt til staten i forhold til andre år, og prisen varierte mellom de ulike produksjonsregionene. Figuren viser at en stor mengde grunnkvote ble solgt til staten i 2020. For årene 1999, 2000, 2017, 2018, 2019 og 2020 ble all grunnkvote solgt til staten inndratt. For øvrige år ble grunnkvote solgt til staten solgt ut igjen til de som søkte om å kjøpe grunnkvote fra staten.



Figur 10 Utvikling i salg av grunnkvote geitemelk til staten og til privat kjøper, 1997-2022

*År hvor all kvote solgt til staten ble inndratt

I likhet med kumelk, har det også for geitemelk vært variasjon i både totalt solgt grunnkvote og fordelingen mellom statlig og privat salg. Fra 2005 ble det mulig å selge deler av grunnkvoten for geitemelk privat. I 1999 og i perioden 2012-2022, ble all grunnkvote solgt til staten inndratt. I 2000 ble deler av grunnkvote solgt til staten inndratt. I 2018 og 2019 var det en ekstraordinær oppkjøpsordning for geitemelk, hvor selger fikk en høyere pris for grunnkvote solgt til staten i forhold til andre år.

2.4 Fagsystem for kvoteordningen for melk

For å ha all nødvendig informasjon og funksjonalitet for å forvalte ordningen, har Landbruksdirektoratet et digitalt fagsystem for kvoteordningen for melk.

I perioden 2007-2021 hadde Landbruksdirektoratet det som heretter omtales som «det gamle fagsystemet». Det gamle fagsystemet ble med årene «lappet på» i flere omganger på grunn av endringer i regelverket. Spesielt etter ny forskrift i 2012 og med innføring av begrepene «grunnkvote» og «disponibel kvote», var ikke lenger det gamle fagsystemet tilpasset regelverket. Etter hvert ble deler av fagsystemet vanskelig å vedlikeholde, og det krevde mye manuell oppfølging som var sårbart for feilregistreringer.

I mars 2021 ble det innført et nytt fagsystem for kvoteordningen for melk. Det nye fagsystemet er tilpasset regelverket slik det er i dag. Etter mange år med ønske om mer fleksibilitet, er dagens regelverk enkelt og med få detaljerte bestemmelser. I det nye fagsystemet skilles det ikke lenger på ulike måter å produsere på en grunnkvote. Det å produsere på sin egen grunnkvote, produsere på innleid grunnkvote og produksjon i samdrift er likestilt, og er ikke mulig å skille fra hverandre i det nye fagsystemet. Dette er i tråd med hvordan regelverket er i dag.

Med det nye fagsystemet ble også skillet mellom landbrukseiendom med grunnkvote og foretak med disponibel kvote tydeliggjort. Fagsystemet har informasjon om alle eiendommer med grunnkvote og alle foretak med disponibel kvote. Det er registrert hvilket foretak som disponerer antall liter av en grunnkvote for inneværende kvoteår. Det registreres ikke lenger sluttår på disponeringer, slik at disponeringene videreføres automatisk fra år til år, med mindre eier registrerer endringer. Eier av landbrukseiendom med grunnkvote må logge seg inn for å endre på foretaket som skal disponere grunnkvoten påfølgende år. Dette er ikke en søknad som krever behandling, kun en registrering.

I dette kapitlet er det presentert en del statistikk for produksjon på flere kvoter. Mesteparten av statistikken er hentet fra det gamle fagsystemet, og går til og med 2021. På grunn av ovennevnte endringer som følge av det nye fagsystemet, har Landbruksdirektoratet fra og med 2022 ikke datamateriale som omfatter leie av kvote og samdrifter.

2.5 Oppsummering

Tall for melkeproduksjon viser at utviklingen har gått i retning av færre, men større bruk, og at antall melkeprodusenter gradvis har blitt redusert. Det oppsto tidlig behov for fleksibilitet i kvoteordningen, noe som blant annet bidro til at det ble åpnet for å drive melkeproduksjon i samdrift i 1989. I løpet av 1990-tallet økte antall samdrifter, noe som må ses i lys av at det forelå et politisk ønske om samarbeidsløsninger i melkeproduksjon, den gjeldende markedssituasjonen med overproduksjon, og skalafordeler ved å drive i samdrift. Behovet for større fleksibilitet for melkeprodusentene gjorde at det fra 2009 ble mulig å leie kvote. Dermed var ikke lenger å tre inn i samdrift den eneste muligheten man hadde for å produsere på flere grunnkvoter, og fra dette året og fram til 2021 har det vært en årlig reduksjon i antall samdrifter. Fra 2015 ble det mulig for produsenter å leie inn og ut kvote samtidig, men det ser ut til å ha vært et fåtall som har benyttet seg av denne muligheten i lengre perioder.

Andelen foretak som produserer på flere kvoter har økt fra 22 prosent i 2009 til 48 prosent i 2021. Økningen i andel foretak henger imidlertid sammen med nedgangen i det totale antall foretak i perioden, og de absolutte tallene viser at fra 2015 til 2021 var det tilnærmet ingen endring i antall foretak som produserte på flere kvoter. Andelen grunnkvote som inngår i produksjon på flere kvoter har vært om lag konstant siden 2012, på 37 prosent, hvilket også betyr at andelen melk som produseres på egen kvote har vært stabil på rundt 63 prosent. Isolert sett tyder en stabil andel på at det verken har blitt mer eller mindre attraktivt for aktørene å produsere på flere kvoter i dette tidsrommet.

25 prosent av utleid grunnkvote i 2021 ble bortdisponert fra eiendom som ikke søkte produksjonstilskudd dette året, og er en reduksjon fra 33 prosent i 2017. Samtidig som det er et ønske om at andelen eid kvote blant aktive melkeprodusenter bør økes, har hvem som eier kvoten liten betydning fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, ettersom kvotemarkedet over tid vil trekke realressursene dit de kaster mest av seg.

Produksjonstaket har økt for ku og geit fra 1995 til 2022, fra henholdsvis 130 000 liter for ku og 65 000 liter for geit, til 900 000 liter for ku og geit. Siste heving av kvotetaket fra 750 000 til 900 000 liter har hatt liten effekt på strukturen i norsk melkeproduksjon. Det er fortsatt en liten andel av melkeprodusentene som har disponibel kvote opp mot taket.

I 1997 ble det åpnet for en administrert omsetning av melkekvote, og fra 2003 var det mulig å selge kumelkkvote til andre produsenter med en prosentandel som måtte selges til staten. Dette gjaldt fra 2005 for geit. Fra 2003, da det ble åpnet for privat omsetning av kvote, har andelen som måtte selges til staten variert, fra 20 prosent på det laveste til 80 prosent på det høyeste. Staten har i flere omganger inndratt kvote solgt til staten.

Hovedsakelig viser dataene som er fremstilt i dette kapitlet at næringsaktørene gjør tilpasninger som utnytter mulighetene kvoteordningen gir. Dette er i tråd med hensikten med kvoteordningen om å tilpasse den totale melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet. Mulighetene for kjøp, salg og bortdisponering av kvote bidrar til fleksibilitet og større effektivitet i melkeproduksjonen, enn i et marked der mulighetene er begrenset. Det er rimelig å anta at for hver enkelt landbrukseiendom med grunnkvote, vil beslutningen om å produsere selv eller bortdisponere kvote, avhenge av hvorvidt avkastningen til egenproduksjon overstiger alternativ inntjening fra vederlaget ved bortdisponering.

3 Økonomiske rammevilkår i melkeproduksjonen

3.1 Organisering innenfor dagens melkeproduksjon

I dagens kvotereguleringer skilles det ikke mellom ulike måter å disponere en grunnkvote på. Om man produserer på egen grunnkvote, er med i samdrift, eller har bortdisponert grunnkvoten sin, er likestilt i regelverkssammenheng. Uavhengig av selskapsform, kan et foretak som disponerer grunnkvote få beregnet disponibel kvote som grunnlag for melkeproduksjon på én eller flere landbrukseiendommer. Produksjonstaket er likt, uavhengig av foretakets selskapsform. Foretakets disponible kvote kan baseres på flere grunnkvoter i ulike produksjonsregioner, men melkeproduksjon på den enkelte grunnkvote må skje i den produksjonsregionen som grunnkvoten tilhører. Den disponible kvoten kan heller ikke overstige produksjonstaket, og vil avkortes dersom den disponerte grunnkvoten er høyere enn produksjonstaket.

Tabell 15 viser en oversikt over organisasjonsformen for produsenter med disponibel kvote i 2022, og hvor mange foretak det er innenfor hver organisasjonsform. De fleste melkeprodusenter er organisert som enkeltpersonforetak (ENK). Samdrifter er i hovedsak organisert som ansvarlig selskap med delt ansvar (DA).

Tabell 15: Oversikt over organisasjonsform for foretak med melkeproduksjon.

Organisasjonsform	Beskrivelse	Antall foretak		Antall foretak	
		ku	andel foretak ku	geit	andel foretak geit
ENK	Enkeltpersonforetak	6 068	89 %	238	94 %
DA	Ansvarlig selskap med delt ansvar	658	10 %	8	3 %
ANS	Ansvarlig selskap med solidarisk ansvar	56	1 %	2	1 %
BEDR	Underenhet til næringsdrivende og offentlig sektor	25	0,37 %	4	2 %
AS	Aksjeselskap	18	0,26 %	1	0,40 %
FLI	Forening/lag/innretning	2	0,03 %	0	0 %
STI	Stiftelse	2	0,03 %	0	0 %
BA	Selskap med begrenset ansvar	2	0,03 %	0	0 %
FYLK	Fylkeskommune	1	0,01 %	0	0 %
SA	Samvirkeforetak	1	0,01 %	0	0 %
Totalt		6 833		253	

3.2 Støtteordninger til melkeproduksjon

Foretak som driver med melkeproduksjon, er omfattet av en rekke tilskudds- og investeringsordninger. I den følgende omtalen gjengis noen av de største av disse.

3.2.1 Produksjons- og avløsertilskudd

Produksjons- og avløsertilskudd er en fellesbetegnelse for flere tilskuddsordninger som foretak med husdyr- og/eller planteproduksjon kan søke om. Satsene for de ulike tilskuddsordningene fastsettes i jordbruksoppgjøret. For foretak som driver med melkeproduksjon er det flere av ordningene som er aktuelle. I det følgende omtales de mest sentrale ordningene for melkeprodusenter. I tillegg til ordningene som er omtalt nedenfor, kan foretak med melkeproduksjon også motta andre tilskudd, avhengig av hvilken drift de har. For eksempel gis det tilskudd for økologiske arealer og økologisk husdyrproduksjon, og det gis tilskudd for storfe av bevaringsverdig rase.

Driftstilskudd til melkeproduksjon

Formålet med driftstilskudd til melkeproduksjon er å styrke økonomien i melkeproduksjonen, samt jevne ut forskjeller i lønnsomhet mellom foretak av ulik størrelse og mellom bruk i ulike distrikt. Tilskuddet utmåles på grunnlag av antall melkekyr/ melkegeiter. Driftstilskuddet har strukturdifferensiering, og maksimalt driftstilskudd til melkeproduksjon oppnås ved fem melkekyr eller 27 melkegeiter. Det betyr for eksempel at et foretak med fem melkekyr mottar like mye i driftstilskudd som et foretak med 40 eller 100 melkekyr. Tilskuddet for kumelkproduksjon er også distriktsdifferensiert, altså varierer størrelsen på tilskuddet ut ifra hvor i landet foretakene har sin melkeproduksjon. I jordbruksavtalen 2022-2023 varierer satsene fra 238 050 kroner per foretak i arealsone 2 (Jæren) til 277 050 kroner per foretak i arealsone 6 og 7 (Nord-Norge). Driftstilskuddet for geitemelkproduksjon er likt over hele landet, og satsen i jordbruksavtalen 2022-2023 er 262 810 kroner per foretak ved 27 eller flere melkegeiter. Totalt er det bevilget 1 814,5 mill. kroner til driftstilskudd til melkeproduksjon i 2023.

Tilskudd til små og mellomstore melkebruk

Tilskudd til små og mellomstore melkebruk er også et tilskudd med strukturdifferensiering. Tilskuddet gis kun til foretak med mellom 6 og 50 melkekyr. Tilskuddet er på det høyeste for foretak med 23 melkekyr, før det gradvis reduseres jo større bruket er. Foretak med mer enn 50 melkekyr mottar ikke tilskuddet. Totalt er bevilgningen til denne tilskuddsordningen på 164,3 mill. kroner i 2023.

Husdyrtilskudd

Formålet med tilskudd for husdyr er å medvirke til å styrke og jevne ut inntektene mellom ulike produksjoner og bruksstørrelser i husdyrholdet. Tilskuddet gis for ulike dyreslag, blant annet melkeku, melkegeit og øvrige storfe. Husdyrtilskuddet gis på grunnlag av antall dyr foretaket disponerer. Tilskuddet er strukturdifferensiert, noe som gjør at små melkebruk får mer i tilskudd per melkeku/ melkegeit enn store melkebruk. For 2023 er den totale bevilgningen til husdyrtilskuddsordningen, ekskl. tilskudd til små og mellomstore melkebruk, på rundt 3 905 mill. kroner, hvorav husdyrtilskudd for melkeku utgjør rundt 1 011 mill. kroner og husdyrtilskudd for melkegeit utgjør i overkant av 50 mill. kroner. I tillegg gis det tilskudd for øvrige storfe, med en sats på 1 198 kroner per øvrig storfe i 2023.

Beitetilskudd

Tilskuddene for dyr på beite og dyr på utmarksbeite, skal stimulere til økt beiting. Ordningen skal bidra til pleie av kulturlandskapet, samt å oppnå god utnyttelse av utmarksressursene. Tilskuddene utmåles på grunnlag av antall dyr på beite. Tilskuddene gis både for storfe og småfe. De foreløpige satsene i jordbruksavtalen 2022-2023 er 530 kroner per storfe på beite i innmark og/eller utmark i minst 16/12 uker, og 1 092 kroner per storfe på beite i utmark i minst 5 uker.

Areal- og kulturlandskapstilskudd

Formålet med areal- og kulturlandskapstilskuddet er å bidra til å skjøtte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift, og til å holde jordbruksareal i drift i samsvar med gjeldende landbrukspolitiske mål. Tilskuddet medvirker også til å styrke og jevne ut inntektene mellom ulike produksjoner, og mellom distriktene. Arealtilskuddet gis for vekstgruppene grovfôr, korn, grønnsaker, potet, frukt og bær m.m., og det er ulike tilskuddssatser for de ulike vekstgruppene. Tilskuddet gis per dekar. Arealtilskuddet har distriktsdifferensiering, og satsene varierer ut ifra hvor i landet arealene befinner seg. Kulturlandskapstilskuddet gis per dekar jordbruksareal, med lik sats uavhengig av vekstgruppe. Den samlede bevilgningen i 2023 er på 5 360,5 mill. kroner, som er fordelt med 2 337,9 mill. kroner i kulturlandskapstilskudd og 3 022,6 mill. kroner i arealtilskudd.

Avløsertilskudd

Formålet med tilskudd til avløsning er å legge til rette for at foretak med husdyr skal kunne ta ferie og få ordnet fritid og hjelp til avlastning, gjennom å bidra til finansiering av leid arbeidskraft. Tilskuddsgrunnlaget utmåles på grunnlag av antall dyr. I jordbruksavtalen 2022-2023 er avløsertilskuddet avgrenset til at det maksimalt kan gis 96 580 kroner i avløsertilskudd per foretak. Tilskuddet kan ikke overstige foretakets faktiske utgifter til avløsning. Bevilgningen til avløsertilskudd i 2023 er på 1 335,367 mill. kroner.

3.2.2 Pristilskudd

Pristilskudd melk

Pristilskudd melk omfatter distriktstilskudd og grunntilskudd melk. Formålet med pristilskudd til melk er å bidra til en inntekts- og produksjonsutvikling i melkeproduksjonen som er med på å opprettholde bosetting og sysselsetting i hele landet gjennom å utjevne forskjeller i lønnsomheten i produksjonen.

Distriktstilskudd utbetales for ku- og geitemelk, og grunntilskudd utbetales kun for geitemelk. Tilskudd kan utbetales til produsent for melk som er produsert innenfor disponibel kvote, jf. pristilskuddforskriften § 5. Dette innebærer at tilskuddet faller bort for melk som er produsert ut over disponibel kvote.

Pristilskuddene beregnes per liter melk. Distriktstilskuddet beregnes per liter melk med satser differensiert etter geografisk beliggenhet. Det utbetales ikke tilskudd til foretak med melkeproduksjon i sone A (i hovedsak Jæren), der satsen for distriktstilskudd er 0 kroner. I jordbruksavtalen 2022-2023 varierer satsene for distriktstilskuddet fra null og opp til 195 øre per liter melk. I 2023 er det bevilget 729,7 mill. kroner til pristilskudd melk, fordelt med 70,0 mill. kroner til grunntilskudd for geitemelk og 659,7 mill. kroner i distriktstilskudd for all melk.

Pristilskudd kjøtt

Pristilskudd kjøtt omfatter grunntilskudd og distriktstilskudd for kjøtt, kvalitetstilskudd for storfekjøtt og kvalitetstilskudd for slakt av lam og kje. For storfekjøtt gis det distriktstilskudd og kvalitetstilskudd.

Formålet med tilskuddene er å bidra til en inntekts- og produksjonsutvikling som er med på å holde oppe bosetting og sysselsetting i hele landet gjennom å jevne ut forskjeller i lønnsomheten i produksjonen. Distriktstilskudd kjøtt gis per kg kjøtt differensiert på fem geografiske soner. Det utbetales ikke tilskudd til foretak med storfeproduksjon i sone 1, der satsen for distriktstilskudd er 0 kroner.

Kvalitetstilskudd for storfekjøtt skal stimulere til en økning i produksjonen av kjøtt med høy kvalitet, og gis per kg kjøtt, differensiert etter kvalitet på kjøttet. Kjøtt av kvalitet O- eller dårligere, eller i fettgruppe 4 eller høyere, gir ikke grunnlag for tilskudd. Det gis heller ikke kvalitetstilskudd for slaktekategoriene okse og ku.

I 2023 er det bevilget 438,9 mill. kroner til kvalitetstilskuddet til storfekjøtt og 673,3 mill. kroner til distriktstilskuddet for kjøtt.

3.2.3 Investerings- og bedriftsutviklingsmidler i landbruket

Investerings- og bedriftsutviklingsmidler i landbruket (IBU-midler) skal legge til rette for langsiktig og lønnsom verdiskaping, i tillegg til å bidra til sysselsetting, bosetting og et variert landbruk i alle deler av landet med utgangspunkt i landbrukets ressurser generelt og landbrukseiendommen spesielt. Tilskudd kan gis til investeringer i forbindelse med etablering, oppgradering og modernisering av

driftsapparatet, eller til utvikling av landbruksbaserte næringer. Midlene forvaltes av Innovasjon Norge. Det kan gis tilskudd til investeringer i faste anlegg og tilhørende produksjonsutstyr av varig karakter opp til 40 prosent av godkjent kostnadsoverslag (fra og med 2023, var tidligere 35 prosent). Øvre grense for tilskudd er 3,5 mill. kroner per prosjekt (fra og med 2023, var tidligere 2 mill. kroner). Det er ikke tak for tilskudd i Troms og Finnmark.

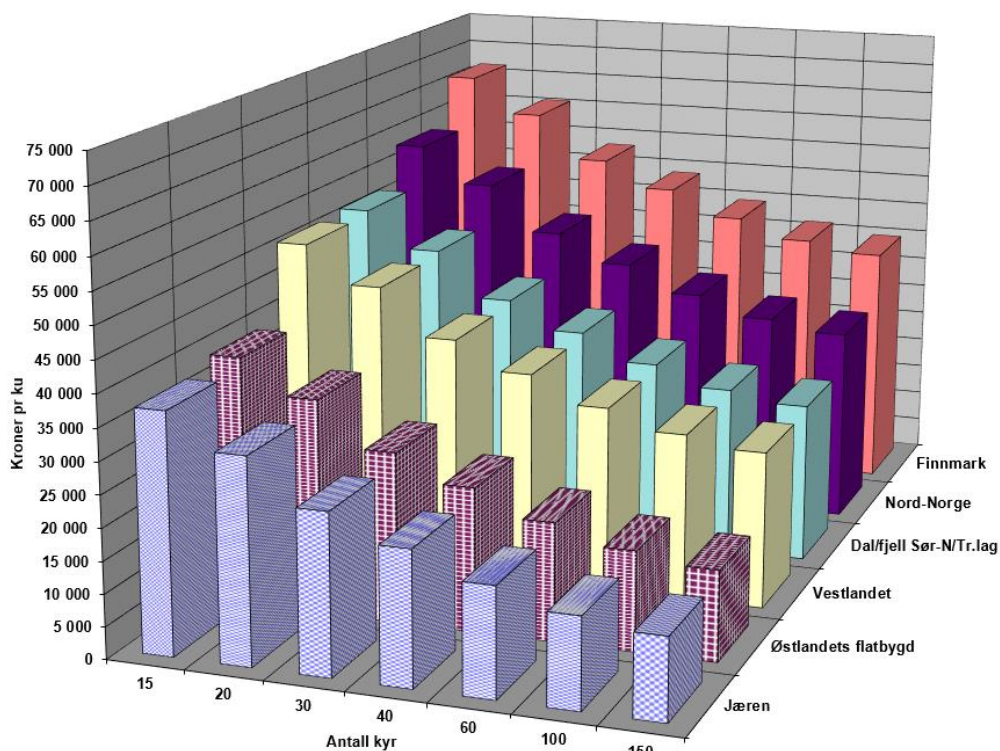
Melkeproduksjon blir prioritert i deler av regelverket. Det regionale partnerskapet i fylkene har anledning til å prioritere mellom produksjoner, og kan gjennom det ha melkeproduksjon som et prioritert område i sine regionale næringsstrategier.

Følgende nasjonale føringer (særskilte prioriteringer) for 2023 er særlig relevant for melkeproduksjon:

- Små og mellomstore bruk skal prioriteres ved tildeling av støtte
- Innen melkeproduksjon er det særlig behov for å prioritere fornying av fjøs med inntil 30 kyr

Tilsvarende nasjonale prioriteringer gjaldt også i 2022. I sine prioriteringer for 2022 har alle regioner melkeproduksjon som et prioritert område. De fleste regionene har også særskilt prioritert små og mellomstore melkebruk og overgang til løsdriftsfjøs. For 2023 er den samlede bevilgningen til IBU-ordningen på 1 150,5 mill. kroner. I 2021 ble det bevilget 300,2 mill. kroner til kumelkproduksjon og 5,5 mill. kroner til geitemelkproduksjon.

3.2.4 Kraftige økonomiske virkemidler og sterk struktur- og distriktsdifferensiering av tilskudd



Figur 11 Oversikt over samlede tilskudd til foretak med kumelkproduksjon, 2023.

Figur 11 viser det samlede tilskudd etter jordbruksavtalen 2022-2023 til foretak med kumelkproduksjon angitt i tilskudd per melkeku, fordelt etter distrikt og struktur. Tilskuddene inkluderer driftstilskudd til melkeproduksjon, husdyrtilskudd, areal- og kulturlandskapstilskudd, beitetilskudd, tilskudd til små og mellomstore melkebruk, avløsertilskudd, pristilskudd melk og pristilskudd kjøtt. Investeringsstilskudd, økologisk tilskudd, regionale miljøtilskudd og innfrakttilskudd er ikke med.

Av de foregående delkapitlene ser man at det brukes meget sterke økonomiske virkemidler som er rettet mot små bruk i distriktene. Dette er en forutsetning og den viktigste drivkraften for at det er melkeproduksjon i distriktene. Selv om kvoteordningen har produksjonsregioner som skal forhindre at melkeproduksjonen forflytter seg mellom regionene, og gjennom det bidra til målet om landbruk over hele landet, er det ikke slik at kvoteordningen alene opprettholder melkeproduksjon i hele landet. Kvoteordningen i seg selv kan ikke sikre at det drives melkeproduksjon i distriktene, og de økonomiske virkemidler er helt nødvendige for å opprettholde produksjonen.

3.3 Omsetning og disponering av melkekvoter

Å drive næring innebærer at det gjennom bruk av innsatsfaktorer genereres inntekter for å skape lønnsomhet i foretaket. Det knytter seg kostnader til disse innsatsfaktorene. Det er en rekke ulike typer kostnader som inngår i melkeproduksjon, blant annet kjøp og vedlikehold av maskiner, traktorer, fôr, medisiner, leid arbeid osv. Tilgang til melkekvote er dermed bare en av mange kostnader i melkeproduksjonen.

Det spesielle med kvotekostnaden er at den kommer som følge av en regulering som bidrar til markedsbalanse i melkeproduksjonen og stabil og høy melkepris. Kvotesystemet sikrer produsentene mot overproduksjon og fallende priser. Det er dette som gir kvotesystemet verdi. Som for all annen bruk av innsatsfaktorer må det antas at avkastningen fra produksjonen overstiger kostnadene ved kjøp og disponering av kvote. Behovet for en viss fleksibilitet innenfor denne reguleringen gjennom markedsbasert omsetning av kvoter, gir som effekt at dette også blir en kostnad. Å holde kostnadene i landbruket så lave som mulig er viktig for å generere høyest mulig lønnsomhet i produksjonen. Omsetning og bortdisponering av melkekvoter medfører kostnader for aktive produsenter, på samme måte som for eksempel omsetning og leie av jordbruksareal.

Muligheten til å kunne disponere og omsette kvote gir fleksibilitet til melkeprodusentene, som er avgjørende for at melkeprodusentene skal kunne utvikle melkeproduksjonen og bedre sin effektivitet, lønnsomhet og konkurransekraft. Samtidig er dette en av flere faktorer, på linje med teknologitvilling og effektivitetsvekst, som fører til færre melkeprodusenter.

3.3.1 Prisforhold ved kjøp/ salg og disponering av kvote

Prisdannelsen ved privat omsetning av kvote og bortdisponering av kvote er markedsbestemt. Dette avtales mellom selger og kjøper, og mellom utleier og leietaker. Hvordan slike avtaler og oppgjørsformer skjer har forvaltningen derfor ingen oversikt over, og 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 at det er krevende å få oversikt over pengestrømmen som godtgjøring for kvote utgjør.

Per i dag finnes det ikke datagrunnlag som gir et godt øyeblikksbilde av prissituasjonen, eller som viser utviklingen i prisforhold ved kjøp/salg og bortdisponering av kvote over tid. Det eksisterer 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. De siste årene har omsetning via sosiale medier blitt svært vanlig. I tillegg

formidles leie og privat omsetning av kvote også via annonser i aviser/ tidsskrifter og via bekjentskaper. Omsetningen via de landsdekkende omsetningskanalene virker å være av svært begrenset omfang, og utgjør dermed en svært liten andel av alle leiepriser og privat omsetning som er avtalt. Dataene derfra er neppe representative, og kan derfor ikke brukes til å beskrive den reelle utviklingen.

På bakgrunn av dette har arbeidsgruppen besluttet å ikke innhente prisinformasjon, da et utfyllende og tilstrekkelig datamateriale ikke lar seg gjøre å få på plass med den tid og ressurser som er til rådighet. Grytten-utvalget³ omtaler også kvoteleie og mangelen på god kvoteleiestatistikk, og skriver blant annet: «Det registreres ikke løpende priser på kvoteleie. Utleie av grunnkvote er ikke regulert i forskrift. Det finnes ikke oversikt over avtaler eller oppgjørsformer som omfatter slik leie. Datagrunnlaget er derfor svakt». Videre uttalte utvalget at «Kostnadsføring av kvoteleie er krevende, på grunn av ulike måter å organisere bortdisponering av kvoter på og mangel på data. Det er dermed uvisst hvilket volum som skal regnes som leid. Utvalget mener det bør utarbeides relevant kvoteleiestatistikk som kan tas inn i Totalkalkylen i fremtiden.» Mangelen på godt datagrunnlag om prisforholdene ved omsetning og disponering av kvote betyr at det ikke foreligger opplysninger om prisutviklingen de siste årene. Dette gjør det også krevende å vurdere effektene av de tiltakene arbeidsgruppen har utredet.

3.3.2 Kjøp/salg og disponering av melkekvoter i Totalkalkylen i jordbruket

I Totalkalkylen for jordbruket regnes leie og kjøp/salg av melkekvoter som intern omsetning innen jordbrukssektoren, dvs. at både inntektene og kostnadene til leie og kjøp/salg tilfaller jordbrukssektoren og utligner hverandre. Det er derfor bare nettokostnaden til administrasjon/ omsetning som etter gjeldende prinsipp føres i Totalkalkylen.

Grytten-utvalget mener imidlertid at Totalkalkylen til bruk i jordbruksforhandlingene bør modifiseres for å gi bedre uttrykk for inntektene og kostnadene for de aktive jordbruksbedriftene, herunder at leie av melkekvoter (og jord) bør føres brutto, det vil si som kostnad for all leie, og som inntekt for den delen som er leid fra andre aktive jordbruksbedrifter, og at jordbrukets kapital, gjeld og rentekostnader reduseres i samsvar med kvotene som leies fra andre enn aktive jordbruksbedrifter.

Ruralis gjorde beregninger av konsekvenser av økt budsjettstøtte, med sektormodellen Jordmod, som bakgrunnsmateriale for Grytten-utvalget. I tråd med forskningslitteraturen er det lagt til grunn at lønnsomhet reflekteres i avkastning for knappe faktorer. Derfor fører økte tilskudd til en kapitalisering av tilskudd i jord- og kvotepriser heller enn varig økt avkastning for arbeid og avskrivbar kapital. I omtalen av modellens begrensninger og forbehold skriver Grytten-utvalget at «Over tid vil denne fordelingen [av ressurser eid av den «aktive bonde» og andre] endre seg etter som den «aktive bonde» i stadig større grad vil være en annen enn den som fikk gevinsten av den opprinnelige kapitaliseringen av økte tilskudd. Det finnes mange tidligere kvoteeiere som i dag leier ut, eller har solgt, sine kvoter. Det samme skjer med jordbruksareal. En slik utvikling der kapital «går ut av næringen» er ikke mulig å unngå så lenge jord, eiendom og kvoter er lovlig omsettbart. Den langsiktige effekten er at «grunnrente» i liten grad vil påvirke det den «aktive bonden» sitter igjen med utover sitt krav til avkastning på arbeid og kapital. Kapitalvolumet vil imidlertid øke betydelig, men det vil også behovet for finansiering av kapitalen.»

³ NOU 2022:14 *Inntektsmåling i jordbruket. Inntektsberegning utvalget ble 13.8.2021 oppnevnt for å vurdere grunnlag og forutsetninger for sammenligning av næringsinntekter i jordbruket med lønn for arbeidstakerne (NOU 2022:14, 2022). Utvalget leverte sin utredning til Landbruks- og matdepartementet 3.10.2022. NOU 2022:14 har siden vært ute på høring, fristen var 16.1.2023.*

3.3.3 Gjeldende skatterett ved kjøp/ salg og disponering av melkekvote

Melkekvotens formuesverdi

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

Skattlegging av salg av melkekvote

Skattlegging ved salg av melkekvote avhenger blant annet av om melkekvoten selges sammen med gårdsbruket eller alene.

Dersom melkekvoten selges sammen med gårdsbruket, er gevinsten fra salget skattefrie/skattepliktig i samme utstrekning som gevinsten på gårdsbruket. De fleste salg av gårdsbruk er skattefrie ettersom salget skjer innen arvekretsen (familien) til et vederlag lavere enn 75 prosent av omsetningsverdi og etter minst 10 års eiertid. Ved salg av gårdsbruk ut av familien eller utenfor skattefritaksregelen, beskattes gevinsten som kapitalinntekt (alminnelig inntekt med 22 prosent jf. skatteloven § 12-11 fjerde ledd).

Dersom melkekvoten selges isolert, dvs. uten at resten av eiendommen selges sammen med kvoten, er gevinsten alltid fullt ut skattepliktig (enten som virksomhetsinntekt eller som kapitalinntekt) og eventuelt tap er fradragberettiget i samme utstrekning. Gevinst ved realisasjon/ salg av melkekvoten i tilknytning til opphør av driftsgren eller ved opphør av virksomhet uten at gården selges, blir regnet som ordinær virksomhetsinntekt. Dette betyr at gevinsten (salgspris minus inngangsverdi) fra salget inngår i grunnlaget for beregning av personinntekt⁴. Inntekten skattlegges med inntil 50,6 prosent (22 prosent pluss trinnskatt med inntil 17,5 prosent og trygdeavgift 11,1 prosent). Gevinsten fra salg av kvote kan tidfestes ved bruk av gevinst- og tapskonto, som ikke-avskrivbart driftsmiddel i virksomhet, jf. skatteloven § 14-53. Det er ikke noe krav om at skatteyder fortsetter jordbruksvirksomhet for å kunne benytte gevinst- og tapskonto for gevinsten. Hvis kvoten ikke har vært bortdisponert (utleid) før salget, skattlegges gevinsten som næringsinntekt, med beregnet personinntekt (inntil 50,6 prosent).

Dersom kvoten har vært bortdisponert en periode, vil en senere gevinst ved salg av kvote i de fleste tilfeller behandles som kapitalinntekt. Unntak er bortdisponering av en del av melkekvoten fra gårdsbruk der melkeproduksjonen består, se neste punkt.

Oppsummert vil gevinst ved isolert salg av kvote skattlegges med personinntekt dersom eier av kvoten, forut for salget, har brukt hele eller deler av kvoten sin i jordbruksvirksomhet. Dersom selger av kvoten har leid ut hele kvoten før salg, vil gevinsten skattlegges som kapitalinntekt.

Skattlegging av bortdisponering av melkekvote

Eier av melkekvote kan bortdisponere hele eller deler av melkekvoten. Inntekter fra kvoten blir da omdisponert fra utnyttelse av en rettighet, til utleie av en rettighet. Inntekter fra en utleid rettighet skal i utgangspunktet beskattes som kapitalinntekt (alminnelig inntekt) med 22 prosent, men ved

⁴ Alminnelig inntekt med tillegg og fradrag som fremgår av skatteloven §§ 12-11 flg. jf. skatteloven § 12-11 første ledd.

utleie av en del av melkekvote fra gårdsbruk der melkeproduksjonen består, anses utleien som en del av jordbruksvirksomheten. Vederlag for utleie av melkekvote skal da inngå i personinntekten. I begge tilfeller inngår utleieinntekten i jordbruksfradraget så sant vilkårene for jordbruksfradrag ellers er oppfylt.

Skattefradrag ved kjøp vs. innleie av kvote

Ved kjøp av kvote må kjøpesummen aktiveres som en immateriell eiendel uten rett til fradrag i skattbar inntekt. Kjøpesummen blir tatt hensyn til ved beregning av skattbar inntekt ved et eventuelt salg. Leie av kvote kan utgiftsføres direkte.

Realisasjon og reduksjon i kvotene

Der myndighetene foretar ekstraordinært oppkjøp av melkekvote (grunnkvote) fra kvoteeier, skal dette behandles som en realisasjon hos skatteyter. Det skal da foretas en beregning av skattepliktig gevinst/ fradragsberettiget tap. Skatteyter kan selv velge hvilke melkekvoter som realiseres eller fra hvilken kvote det realiseres dersom melkekvoteene er ervervet i flere omganger og med ulik kostpris. Der kvoten er ervervet i flere omganger og ført på samme balansekonto, vil en finne igjen inngangsverdien i hovedbok eller i annen regnskapsdokumentasjon.

Hvis kostprisen for melkekvote ikke er fordelt på egen post i balansen (dvs. den er ført sammen med driftsbygning eller jordeiendommen), vil det kunne være vanskelig å dokumentere inngangsverdien på kvoten. I slike tilfeller vil gevinsten tilsvare vederlaget.

En reduksjon av grunnkvoten på en landbrukseiendom anses som en avståelse av deler av melkekvote, uavhengig av om eieren mottar et vederlag. Dersom nedskaleringen av produksjonsgrunnlaget skyldes at forholdstallet på disponibel kvote reduseres, anses ikke nedskaleringen som en realisasjon. Eventuell fradragsrett vil da være regulert av skatteloven § 6-10 tredje ledd. Det følger av bestemmelsen at fradrag for avskrivning av annet immaterielt driftsmiddel enn forretningsverdi bare gis hvis verdifallet er åpenbart. Ved vurderingen av om en reduksjon i grunnkvotene vil gi grunnlag for avskrivninger som følge av et åpenbart verdifall, bør man se på utsiktene for fremtidig inntjening. Den skattepliktige vil ikke få fradrag for eventuelle deler av kvoten med inngangsverdi på 0 kroner.

I vurderingen av fradragsretten vil ett av vurderingstemaene være om reduksjonen er varig eller om den vil være forbigående. Ordlyden «åpenbart verdifall» må anses å gjelde verdien av melkekvote som sådan. Det er en rekke forhold som inngår i vurderingen av kvotens verdi.

Påvirkes jordbruksfradraget av organisasjonsformen?

Organisasjonsformen kan påvirke jordbruksfradraget blant annet fordi fradraget er personlig, jf. skatteloven § 8-1 femte ledd. Man kan derfor motta fradraget som deltaker i DA/ANS eller innehaver av ENK, men ikke som aksjonær som mottar lønnsinntekt gjennom AS.

I Skatte ABC 2022/23 «Jordbruk – jordbruksfradrag» pkt. J-4-2.3.3 Samdrift på samme driftsenhet, heter det at «Driver flere skattytere jordbruks- og/eller hagebruksvirksomhet sammen på samme driftsenhet (selskap med deltakerfastsetting), skal de til sammen bare ha ett jordbruksfradrag med maksimumsgrense på kr 195 000. De skal dele fradraget i samme forhold som de deler nettoinntekten.». Dersom en driver en felles virksomhet, eksempelvis et samdriftsfjøs, vil en i slike tilfeller måtte dele produksjonsenhetens jordbruksfradrag oppad til maksimumsgrensen mellom samdriftsdeltakerne.

Under punkt 2.3.4 Hva er en driftsenhet, heter det at «I et selskap med deltakerfastsetting hvor deltakerne deltar med hver sin jordbrukseiendom som drives av selskapet (samdrift), vil hver av eiendommene være en driftsenhet hvis vilkårene for den enkelte eiendommen er oppfylt.» Dette

innebærer at der samdriftsdeltakerne deltar med hver sin driftsenhet til samdrifta, og ellers ville ha oppfylt vilkårene for jordbruksfradraget, vil hver og en av deltakerne ha anledning til å kreve hvert sitt jordbruksfradrag oppad til maksimumsgrensen.

Virkninger av skattereglene

Melkekvote er et immaterielt driftsmiddel og ved kjøp av kvote skal kostnaden aktiveres. Investeringen kan kun avskrives ved åpenbare verdifall i henhold til skatteloven § 6-10 tredje ledd. Tilbakemeldinger fra næringen kan indikere at det er to hovedutfordringer med hvordan kvote skatlegges i dagens system:

- For produsenter som disponerer flere kvoter enn sin egen, kan kostnader til leie av kvote utgiftsføres, mens utgifter til kjøp av kvote ikke kan utgiftsføres. Systemet gir dermed et økonomisk insentiv til å ønske å leie inn kvote, fremfor å kjøpe, noe som kan virke prisdrivende for leieprisene.
- For eier av kvote er det skattemessige insentivet til å bortdisponere kvoten fremfor å selge, gitt at melkeproduksjonsvirksomheten på eiendommen opphører, at ved salg av kvote skatlegges hele inntekten med inntil 50,6 prosent mens dersom kvoten har vært bortdisponert en periode før salget, vil den skatlegges som ordinær kapitalinntekt, med 22 prosent.

Samfunnsøkonomisk vurdering av eventuell endring i skattesystemet

Endringer i skattesystemet vil kunne gi sterkere insentiver for enten å leie ut kvoten eller å selge den, avhengig av hva man ønsker å oppnå. Landbruket har allerede en rekke særlige skatteordninger, som bidrar til å gjøre spesialtilpasninger i skattesystemet. Et tiltak som avskrivning ved kjøp av kvote, bryter med generelle prinsipper for skattesystemet. Næringspolitiske mål bør i størst mulig grad ivaretas gjennom virkemidler på budsjettets utgiftsside, blant annet fordi dette vil synliggjøre kostnadene ved tiltaket.

3.4 Mulige drivkrefter

Ved kjøp/ salg og disponering av grunnkvote, må eiere av grunnkvote og melkeprodusenter forholde seg til gjeldende regelverk. Utover regelverkshensyn er det mange ulike faktorer som spiller inn når valg knyttet til melkeproduksjonen og forvaltning av grunnkvoten skal tas. Disse faktorene er av stor betydning for den enkelte, og vil også kunne få innvirkning på prisutviklingen for kjøp/salg og disponering av kvote.

Nedenfor trekkes det fram noen faktorer som alene eller i kombinasjon kan være medvirkende drivkrefter til valgene produsenter/eiere tar, og som dermed kan påvirke prisutviklingen på kvoteområdet.

3.4.1 Lønnsomhet

Lønnsomhet og forventninger til framtidig lønnsomhet

Priser ved omsetning/ bortdisponering er avhengige av forventninger til lønnsomhet i melkeproduksjonen. Forventninger til framtidig prisutvikling og lønnsomhet påvirker både investeringsvilje og etterspørsel etter å kjøpe kvote, og kan i seg selv spille en rolle for den faktiske prisutviklingen. Inntektene i melkeproduksjon består i all hovedsak av inntekter fra salg av melk og slakt, samt tilskudd som omtalt i delkapittel 3.2.

I et fullstendig åpent marked med rasjonelle aktører, vil forventninger om framtidig pris, lønnsomhet, kostnader og politiske rammebetingelser, styre prisene i markedet, i dette tilfellet gjelder det prisene

på privat omsetning og bortdisponering av kvote. I praksis vil imidlertid ikke markedet være helt åpent, og prisdannelsen vil derfor påvirkes av andre forhold.

Avdråttsøkning i melkeproduksjonen – effektivitetsvekst

Etter en tiårsperiode på 1990-tallet med relativt stabil og delvis reduksjon i gjennomsnittlig melkeavdrått per ku, har avdråtten økt med ca. 2 100 liter per årsku fra 2001 til 2021. Økt avdrått innebærer at en kan produsere mer melk per bås plass 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.

Lånerente

Renten har vært lav under koronapandemien, men har økt i løpet av 2022, og er nå på et høyere nivå enn den var før pandemien. En økende rente kan påvirke hvordan eiere av grunnkvote og melkeprodusenter forholder seg til kjøp/salg og disponering/bortdisponering av grunnkvote, eventuell utvidelse av produksjonen og investeringer knyttet til det. Når renten er lav, kan melkeprodusentene betale mer for å kjøpe kvote/utvide produksjonen, gitt et visst årlig overskudd, enn når renten er høy.

3.4.2 Investering/ finansiering/ likviditet

Investering og finansiering ved kjøp av kvote vs. leie av kvote

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, gitt at leieprisen er lavere enn kjøpsprisen, 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 kvotekjøp er en sikret eierskap og varig råderett over kvoten, når lånet er nedbetalt eier man sitt eget produksjonsgrunnlag. Der produsenten ikke kan (eller ønsker) å binde opp kapital i kvote, er leie av kvote alternativet.

I prinsippet burde pris for leie og pris for kjøp tilsvare hverandre i et fungerende marked. Det er imidlertid høyst sannsynlig at reguleringene i markedet for melkekvoter gjør at det ikke fungerer slik. Ut over dette kan også likviditetsspørsmål være med å påvirke etterspørselen etter det ene eller det andre.

Effekter av teknologisk utvikling

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. Økt tilgang og lavere priser på teknologi kan 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 effektiv maskinpark med muligheter for større grad av presisjonsjordbruk, økt bruk av rundballepresse ved grovfôrproduksjon, samt mekanisering av blant annet fôring, hatt betydning for driften til melkeprodusenter. Det er rimelig å anta at effekten av teknologisk utvikling har bidratt til økt etterspørsel etter kvote.

Løstdriftskrav

Fra 1. januar 2034 trer krav om løsdriftsfjøs for storfe i kraft. Dette innebærer blant annet at båsfjøs må være omgjort til løsdriftsfjøs før nevnte dato. For de fleste vil dette bety store investeringer for å bygge om driftsbygningen slik at den er i tråd med regelverket. Dette vil også kunne påvirke beslutningen om å starte opp produksjon, øke, opprettholde, eller avslutte produksjonen. Tall fra Tine viser at i 2022 var 70,9 prosent av kyrne i løsdriftsfjøs, og 72,1 prosent av melka ble produsert i løsdriftsfjøs. Status for 2022 var at 49,0 prosent av besetningene fortsatt var i båsfjøs (Tine, 2023). Både ved Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2022 og i jordbruksoppgjøret i 2022, ble det gjort grep innenfor Innovasjon Norges Investerings- og bedriftsutviklingsordning som skal bidra til å realisere en bærekraftig omstilling innenfor små- og mellomstore bruk fram mot 2034 når løsdriftskravet trer i kraft. I jordbruksoppgjøret 2022 ble det lagt som føring at innenfor ordningen skal små- og mellomstore bruk prioriteres ved tildeling av støtte, og innen melkeproduksjon skal særlig fornying av fjøs med inntil 30 kyr prioriteres.

3.4.3 Skattemessige forhold

Som omtalt i kapittel 3.3.3, er det forhold i dagens skattesystem som både kan påvirke hvorvidt man velger å kjøpe eller leie inn kvote, selge eller leie ut kvote, og som dermed også kan påvirke prisutviklingen på kvotemarkedet.

- *Aktive produsenter:*
For produsenter som disponerer flere kvoter enn sin egen, kan kostnader til leie av kvote utgiftsføres, mens utgifter til kjøp av kvote ikke kan utgiftsføres. Skattesystemet gir dermed et økonomisk insentiv til å leie inn kvote, fremfor å kjøpe, noe som kan påvirke leieprisene.
- *Kvoteeiere som skal avslutte melkeproduksjonen:*
Ved salg av kvote skattlegges den eventuelle gevinsten med inntil 50,6 prosent. Dersom kvoten har vært bortdisponert en periode før salget, blir den imidlertid skattlagt som ordinær kapitalinntekt, med 22 prosent. Skattesystemet gir dermed et økonomisk insentiv til å bortdisponere kvoten fremfor å selge.

Gjeldende skatterett ved ulike disponeringer av melkekvote er nærmere omtalt i kapittel 3.3.3.

3.4.4 Forventinger om endringer i kvotesystemet

Endring i tilgang på kvote

Det er flere elementer i kvotesystemet som kan endres, og som påvirker de fremtidige produksjonsmulighetene, f.eks. forholdstall, statlig pris på kjøp av kvote, samt endring av produksjonstaket. At man har mulighet til å regulere disse forholdene og at man i tillegg har en løpende diskusjon om sentrale forutsetninger for reguleringen, gir en usikkerhet, og denne usikkerheten vil påvirke prisene. Det er imidlertid vanskelig å si noe om hvilken vei dette påvirker prisene, da endringer i reguleringene kan gå «begge veier». I tillegg kan det være at prisen på salg og prisen på leie påvirkes ulikt, for eksempel kan det tenkes at forhold som påvirker leieprisen nedover, kan sende salgsprisen oppover.

Prosentandel til staten ved salg av kvote vs. bortdisponering av kvote

I henhold til dagens regelverk må minimum 40 prosent av kvoten som selges, selges til staten. Gjeldende statlig pris på kvote er i dag 4 kroner per liter. Ved bortdisponering kan hele kvoten bortdisponeres. Dette er forhold som kan antas å påvirke hvorvidt man velger å kjøpe/ selge eller bortdisponere kvote. For eksempel vil produsenter som driver på flere kvoter miste 40 prosent av sitt driftsgrunnlag ved kjøp av disse kvotene fremfor å fortsette og disponere kvotene fra andre. Det er vanskelig å si noe om hvordan dette påvirker prisene, fordi det er forhold ved dette som påvirker prisen i begge retninger. Tilsvarende kan det antas at en endring i prosentandelen også vil kunne påvirke om man velger å kjøpe/ selge eller bortdisponere.

3.4.5 Ikke-økonomiske forhold

Produsenters mål og holdninger

Melkeprodusenter har ulike planer for framtida. Det kan igjen påvirke hva de er villige til å betale for å kjøpe eller disponere kvote. Produsentmiljø har vist seg å være viktig for utviklingen av melkeproduksjonen, jf. blant annet rapporten *Produksjonsregioner for kumelkkvoter* fra 2018, og dermed for beslutninger knyttet til produksjon, betalingsvillighet og pris. Andre ikke-økonomiske forhold som vil påvirke betalingsvillighet er effektivitet, alder og utsikter til generasjonsskifte, tidspunkt siden forrige investering m.m.

Utsettelse av endelig beslutning

For mange produsenter har melkeknoten på eiendommen en verdi utover det rent økonomiske, og å selge kvoten betraktes av mange som krevende fordi 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

Det forekommer også kortvarige bortdisponeringer av kvoten, som følge av kortere driftsavbrudd. Årsaker til dette kan for eksempel være forhold som brann i driftsbygningen, sykdom hos bonden eller i familien, fornying av driftsapparat etc. Bonden har da, for en kortere periode, ikke mulighet til å fylle hele eller deler av melkeknoten, og velger å bortdisponere kvoten i den aktuelle perioden..

For mange eiere og produsenter vil kombinasjoner av de ovennevnte faktorene kunne påvirke om de velger å selge/kjøpe kvote, eller om de velger å bortdisponere den.

3.5 Samfunnsøkonomisk vurdering av endringer i kvoteordningen

I dette arbeidet er det ikke gjort en full samfunnsøkonomisk analyse, men arbeidsgruppen har gjort noen teoretiske vurderinger rundt hvilke samfunnsøkonomiske konsekvenser endringer i kvoteordningen kan ha. Arbeidsgruppen har ikke gjort overordnede samfunnsøkonomiske vurderinger mot alle landbrukspolitiske mål.

Sammenhengen mellom avkastning, lønnsomhet, kvotepris/-verdi og produktivitetsvekst er sentralt for forståelsen av kvotemarkedenes funksjon for å nå landbrukspolitiske mål. I et fritt marked der salg og leie er mulig, vil prisen reflektere alternativkostnaden og verdien kvoten har for henholdsvis selger og kjøper. Dette vil gi en effektiv markedsløsning der alle som ønsker får solgt kvoten til en gitt pris, mens alle som ønsker å kjøpe (eventuelt leie) kvoten til en gitt pris får mulighet til dette. I en vurdering av hvilke samfunnsøkonomiske konsekvenser justeringer i kvoteordningen for melk vil ha må det tas utgangspunkt i hvorvidt realressursene blir mer eller mindre effektivt utnyttet ved gjennomføring av de forslåtte tiltakene som fremgår av kapittel 4, sammenlignet med nullalternativet (ingen endring).

Økonomisk teori tilsier at tiltak som legger økte begrensninger på bortdisponering eller salg av melkekvoter sammenlignet med dagens situasjon, vil medføre en mindre effektiv tilpasning for samfunnet enn den vi har i dag. Det foreligger ikke noe informasjon som tilsier at ikke dette teoretiske resultatet gjelder for situasjonen i det norske melkeknotemarkedet. Tiltak som påvirker prisen, vil gi en markedsløsevekt som ikke reflekterer betalingsvillighet eller verdien på kvoten. Det er rimelig å anta at betalingsvilligheten for å leie melkekvote avhenger av inntektene man kan få fra melkeproduksjonen på kvoten, samt driftskostnadene som påløper ved produksjon.

I henhold til samfunnsøkonomisk teori gir et fritt marked, der kjøp og leie er mulig, rasjonelle tilpasninger og høyest mulig samfunnsøkonomisk overskudd. Eventuelle endringer i kvoteordningen bør derfor begrunnes i dagens regelverk. Endringer som medfører en mer komplisert kvoteordning og mindre fleksibilitet, vil kunne bidra til redusert samfunnsøkonomisk lønnsomhet og økte kostnader for å nå landbrukspolitiske mål. For å maksimere den samlede samfunnsøkonomiske nytten er en viktig betingelse at måloppnåelse for melkeproduksjonen skjer med minst mulig ressursinnsats.

3.6 Oppsummering

Det er en rekke, sterke økonomiske virkemidler som er rettet mot melkeproduksjon i Norge. Mange av disse er distrikts- og strukturdifferentierte, som innebærer at små bruk i distriktene mottar mer støtte per dyr enn store bruk i sentrale strøk. Dette er en forutsetning og den viktigste drivkraften for at det er melkeproduksjon i distriktene. Selv om kvoteordningen har produksjonsregioner som skal bidra til målet om landbruk over hele landet, er det ikke slik at kvoteordningen i seg selv sikrer at det er melkeproduksjon i distriktene. De økonomiske virkemidlene er helt nødvendige for å opprettholde produksjonen.

Prisdannelsen på kjøp og leie av kvote bestemmes av tilbud og etterspørsel, innenfor gjeldende reguleringer. Det foreligger ikke datagrunnlag som gir oversikt over prissituasjonen og prisutviklingen i markedet. Samtidig er det hevdet at prisen på kjøp og disponering av kvoter er for høy. Ettersom det er avkastningen på kvoten som styrer markedsprisen, skyldes en høy pris først og fremst høy betalingsvilje som følge av utsikter til avkastning og lønnsomhet. Samtidig kan det være at enkelte har høy betalingsvilje selv om det ikke er utsikter til avkastning og lønnsomhet, dersom det er andre drivkrefter enn lønnsomhet som er bakgrunnen for investeringen. Gode utsikter til avkastning som reflekteres i høy verdi av kvotene, bør primært være positivt sett fra samfunnets side. Fra et samfunnsøkonomisk ståsted kan høye kvotepriser være et signal om at det er god lønnsomhet i melkeproduksjonen.

Det er en rekke ulike faktorer som kan være medvirkende drivkrefter til valgene produsenter/eiere tar knyttet til melkeproduksjonen og forvaltning av grunnkvoten, og som dermed kan påvirke prisutviklingen på kvoteområdet. Eksempler på det er lønnsomhet og forventninger til fremtidig lønnsomhet, avdråttøkning og effektivitetsvekst. Den teknologiske utviklingen og løsdriftskravet er også drivkrefter. Investering og finansiering ved kjøp av kvote vs. leie av kvote påvirker også de valgene som tas. Forventninger om endringer i kvotesystemet, samt ikke-økonomiske forhold som for eksempel produsenters mål og holdninger spiller inn på de valgene som tas. I tillegg er det forhold i dagens skattesystem som både kan påvirke hvorvidt man velger å kjøpe eller leie inn kvote, selge eller leie ut kvote, og som dermed også kan påvirke prisutviklingen på kvoteområdet. For produsenter som disponerer flere kvoter enn sin egen, kan kostnader til leie av kvote utgiftsføres, mens utgifter til kjøp av kvote ikke kan utgiftsføres, og gjør at mange velger å leie inn i stedet for å kjøpe. Dersom kvoten bortdisponeres en periode før salget, blir den skattlagt lavere enn dersom den selges umiddelbart etter at produksjonen opphører.

I neste kapittel vurderes en rekke ulike tiltak for å redusere prisnivået på kvote og for å øke andelen eide kvoter. Der vurderes da fordeler og ulemper som kan gjøre seg gjeldende ved innføring av tiltakene. Dersom man ikke innfører noen tiltak og kvoteordningen forblir uendret, vil dette også kunne ha noen konsekvenser. Å ikke gjøre endringer i kvoteordningen vil kunne medføre at de økonomiske sidene ved omsetning og disponering av kvote, som oppleves utfordrende av og for næringen, vil kunne vedvare. Som det framgår av omtale tidligere i dette kapitlet, har ikke arbeidsgruppen noe grunnlag for å vite hvordan prisutviklingen for melkekvoter har vært de siste årene, og det er vanskelig å si noe om hvordan prisen kommer til å utvikle seg fremover. Andelen foretak som produserer på flere grunnkvoter har økt siden 2009, mens antallet foretak som produserer

på flere grunnkvoter har vært uendret siden 2015. Samtidig har heller ikke volumet av melk som produseres på flere kvoter økt de siste ti årene. Det er imidlertid krevende for arbeidsgruppen å si noe sikkert om hvordan kvoteordningen og de økonomiske sidene ved omsetning og disponering av kvote vil se ut i fremtiden, med eller uten endringer.

4 Overordnede vurderinger knyttet til tiltak for reduksjon av prisnivå på kvoter og for å øke andelen eide kvoter

Det følger av mandatet at arbeidsgruppen blant annet skal beskrive og vurdere tiltak som kan *bidra til å redusere prisnivået på kvoter, og som kan øke andelen eide kvoter*. *Prisnivå* henviser til pris for omsetning og bortdisponering av kvote, mens økt andel eid kvote viser til at aktive produsenter i større grad skal eie kvoten de produserer på.

Arbeidsgruppen har vurdert ulike tiltak som retter seg inn mot bortdisponering av kvote, og kjøp/salg av kvote.

For bortdisponering er følgende tiltak vurdert:

- Tidsbegrense perioden for bortdisponering før kvoten faller bort
- Salg av kvote til staten ved bortdisponering
- Devaluering av bortdisponert kvote
- Forbud mot bortdisponering
- Ikke bortdisponere mer enn tilsvarende privat andel ved salg av kvote
- Statlig regulering av pris på bortdisponering
- Begrense hvem som kan disponere fra andre (dobbel tak)
- Statlig oppkjøp og bortdisponering av kvote

For kjøp/salg er følgende tiltak vurdert:

- Kun statlig omsetning
- Kun privat omsetning
- Statlig regulering av pris på kjøp/salg av kvote
- Begrense hvem som kan kjøpe kvote fra staten

Gjennom vurderingen av de ulike tiltakene har arbeidsgruppen sett at det kan oppstå utfordringer knyttet til innføring av tiltaket og en eventuell overgangsperiode, hvor produsenter vil kunne tilpasse seg i forkant av innføring. Det vil være viktig at mulighetene for tilpasning hensyntas så langt det lar seg gjøre ved eventuelle endringer, for at tiltaket ikke skal miste sin tiltenkte effekt.

Arbeidsgruppen har tatt utgangspunkt i at de foreslåtte tiltakene ikke gis tilbakevirkende kraft, men omfatter alle produsenter/ eiere fra og med året tiltaket trer i kraft.

I flere av tiltakene er det tatt utgangspunkt i antall år eller bestemte prosentandeler, for å kunne vurdere tiltakene på en realistisk måte. Tallene er imidlertid kun ment som et eksempel, og det må gjøres en konkret vurdering av hva som skal gjelde ved eventuell innføring av tiltakene. I tillegg til ulike tallverdier, er det andre detaljer knyttet til tiltakene som må vurderes og avklares i forkant av eventuell innføring.

4.1 Omfordeling av kvote solgt til staten

Når en skal omfordele kvote, kan ulike mekanismer brukes.

Lik fordeling ved kjøp av kvote fra staten – «ostehøvelprinsippet» (i bruk)

I dag blir kvote solgt til staten solgt ut igjen med lik mengde til alle som har søkt innad i den enkelte produksjonsregion, oppad til innmeldt mengde. Dette er forvaltningsmessig enkelt, ubyråkratisk og rettferdig, men er ikke samfunnsøkonomisk det beste.

Omfordeling gjennom markedsmekanisme (i bruk)

Omfordeling gjennom markedsmekanisme er en variant som brukes ved bortdisponering og privat salg. Mekanismen er enkel for forvaltningen og gir samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av ressursene, fordi den med mest betalingsvillighet vil disponere/kjøre kvoten.

Omfordeling gjennom Innovasjon Norge (aldri vært i bruk)

Omfordeling gjennom Innovasjon Norge vil kunne være en annen mulighet. Det er tenkelig at dette kan gjøres i forlengelsen av for eksempel søknad om IBU-midler.

Omfordeling til nyetablering (var tidligere i bruk)

Ved omfordeling til nyetablering, vil deler av kvoten solgt til staten øremerkes til produsenter som skal starte opp med melkeproduksjon. Ulike faktorer som for eksempel alder, landbrukseiendommens beliggenhet, oppfyllelse av landbrukspolitiske mål osv., vil kunne legge grunnlaget for søknadskriteriene.

Hovedutfordringen med omfordeling gjennom Innovasjon Norge og ved nyetablering, er forsøket på å gjøre noe samfunnsøkonomisk effektivt, men gjennom regulering.

Kriterier for omfordeling

Dersom deler av kvote som er solgt til staten skal omfordeles til et eller flere formål, oppstår det spørsmål om hvilke kriterier som skal ligge til grunn for selve omfordelingen, men også hvilke vilkår som må oppfylles for å få sin søknad om kjøp av omfordelt kvote innvilget. Dersom en prosentandel av den totale mengden kvote solgt til staten omfordeles til en av alternativene innledningsvis, vil ikke fordelingen mellom produksjonsregionene være lik, ettersom det varierer hvor mye som blir solgt i hver region. I utgangspunktet kan ikke kvote krysse produksjonsregionenes grenser, noe som innebærer at kvote kun kan selges og kjøpes i samme produksjonsregion. Alternativt kan lik mengde i hver produksjonsregion omfordeles, innenfor det som er solgt i den enkelte region. Videre må det vurderes hvor mye som skal selges til dem som har fått sine søknader innvilget. Et alternativ er å selge ut lik mengde begrenset oppad til innmeldt mengde (slik det er i dag). Et annet alternativ er å skjevfordele etter bestemte kriterier.

Vilkår for å få innvilget søknad om kjøp av omfordelt kvote

Den omfordelte kvoten vil skille seg fra statlig kvote omsatt gjennom kvoteordningen for melk, da det eksempelvis vil kunne settes krav om at foretaket som får innvilget sin søknad om kjøp av kvote, også vil måtte produsere på kvoten selv for en bestemt periode, før den eventuelt kan bortdisponeres/selges. På denne måten vil den omfordelte kvoten kunne målrettes mot aktive produsenter, og bidra til at aktive produsenter eier sitt eget produksjonsgrunnlag.

Et overordnet avklaringspunkt blir hvem som skal fastsette vilkår for omfordeling og søknad, og hvem som skal påse at vilkårene blir fulgt.

4.2 Gruppering av eiere/produsenter

Alle de foreslåtte tiltakene kan gi konsekvenser for eier av grunnkvote og/eller produsent, avhengig av hvordan produksjonen ser ut, hva som er tenkt for fremtiden, eller andre faktorer, blant annet beskrevet i kapittel 3. For å systematisere beskrivelsen av konsekvenser ved innføring av tiltakene, har arbeidsgruppen tatt utgangspunkt i ulike grupper på tilbuds- og etterspørselssiden. Gruppene er inndelt etter kvoteeiere og melkeprodusenter, som på ulike måter vil kunne bli påvirket. Flere eiere/produsenter vil kunne relatere seg til flere av gruppene, men arbeidsgruppen finner likevel inndelingen nedenfor hensiktsmessig for å få belyst ulike konsekvenser av tiltakene.

Gruppene er inndelt etter om de medvirker til tilbud eller etterspørsel av kvote, med kvoteeiere på tilbudssiden, og produsenter på etterspørselssiden:

Tilbudssiden

Kvoteeiere som:

1. Produserer på egen kvote
2. Produserer på flere kvoter
3. Midlertidig har redusert produksjonen, bortdisponerer hele eller deler av kvoten pga. sykdom, bygging annet
4. Avsluttet egen produksjon, bortdisponerer hele grunnkvoten

Etterspørselssiden

Produsenter som:

- A. Ikke vil etterspørre mer kvote
- B. Vil etterspørre noe kvote for fleksibilitet
- C. Vil etterspørre mye kvote pga. produksjon på flere kvoter og/eller planlagt produksjonsutvidelse

De foreslåtte tiltakene har i hovedsak ingen innvirkning på gruppe 1 på tilbudssiden og gruppe A på etterspørselssiden, som omfatter henholdsvis kvoteeiere som produserer på egen kvote, og produsenter som ikke vil etterspørre mer kvote (i praksis er dette en og samme gruppe). Gruppene vil derfor ikke bli videre beskrevet under omtalen av konsekvenser ved innføring av de foreslåtte tiltakene.

Når det gjelder antall som faller innunder de ulike gruppene, vil tall som fremgår av kapittel 2 kunne peke på noen omtrentlige størrelser. Det går fram av tabell 8 at det i 2021 var 7 100 produsenter totalt. Av disse var det 3 386 foretak som produserte på flere kvoter (gruppe 2). Samdriftsforetak vil inngå her. De resterende, 3 716 foretak, produserte på kun en kvote. Det foreligger ikke tall som viser hvor mange av disse som produserte på egen kvote (det kan tenkes at noen ikke har egen kvote, men produserer på annens kvote, f.eks. ved forpaktning), men det kan antas at hoveddelen av disse er i gruppe 1. Av Tabell 9 ser vi at i 2021 bortdisponerte i overkant av 5 100 eiere hele grunnkvoten. Det antas at en vesentlig andel av disse avsluttet egen produksjon (gruppe 4), men noen har nok også midlertidig bortdisponert kvoten (gruppe 3). Samdriftsmedlemmer vil inngå blant de 5 100 eierne som bortdisponerte hele grunnkvoten, da de har bortdisponert hele grunnkvoten til samdriftsforetaket.

4.3 Fagsystem for kvoteordningen for melk må tilpasses

De fleste tiltakene vil, dersom de innføres, kreve store og kostbare endringer av fagsystemet (IT-systemet) som brukes til å forvalte kvoteordningen. Dagens fagsystem er utformet i tråd med dagens regelverk, jf. kapittel 2.5. Dette innebærer at regelverksendringer vil kunne medføre store endringer i fagsystemets oppbygging, noe som vil medføre store kostnader. Dagens fagsystem kostet 30 millioner kroner i utviklingskostnader, og ble finansiert av Omsetningsrådet, med midler fra fondet for omsetningsavgift for melk. Tiltakene som drøftes her, innebærer mer kompleksitet enn dagens system. En slik omfattende endring er koblingen mellom eiendom og foretak. I dagens fagsystem skiller det ikke på hvordan kvoten disponeres, og dermed finnes det ikke lenger mekanismer som viser om det er eier av grunnkvoten sitt foretak eller et annet foretak, som produserer på grunnkvoten. Det vil ta tid å utvikle og implementere disse endringene i systemet.

Flere av tiltakene vil ha de samme forvaltningsmessige konsekvensene, og omtales derfor i fellesskap nedenfor, med henvisning under det enkelte tiltak:

Kontroll og saksbehandling av innsendt dokumentasjon

Flere av tiltakene medfører at eiere av grunnkvote/produsenter må sende inn dokumentasjon som må kontrolleres og følges opp. Dette vil medføre økte forvaltningskostnader, da det vil kreve økt behov for kontroll og saksbehandling.

Økt antall søknader om salg av grunnkvote

Flere av tiltakene kan bidra til en relativt stor økning i antall søknader om salg av grunnkvote i en periode. Gitt at det skal være samme krav til søknaden som i dag, vil dette gi et økt ressursbehov for forvaltningen. Dette skyldes hovedsakelig at alle med pant i landbrukseiendommen som grunnkvoten tilligger i dag må samtykke i salget. Det gjelder både ved salg av hele og deler av grunnkvoten. Dersom søknaden ikke oppfyller alle krav, får eier avslag og kan ikke selge grunnkvoten.

Kontroll av at regulert pris på kjøp/salg og bortdisponering av kvote overholdes

Det vil trolig være tilnærmet umulig å kontrollere at beløpet som betales samsvarer med fastsatt pris, siden partene kan finne andre måter å betale ekstra på utover det som kontrolleres. Andre tjenester som lån av maskinpark, arbeidskraft, brøyting o.l. kan være en del av avtalen, eller ekstra beløp kan betales inn og kamufleres som noe annet i regnskapet. Det er ikke mulig for forvaltningen å finne ut om dette er en del av avtalt pris for disponert eller kjøpt grunnkvote. Dette tiltaket med en statlig regulering av pris på kjøp og salg av melkekvote vil altså ikke være kontrollerbart.

Fagsystemet for kvoteordningen har i dag ingen funksjon for at betaling av privat kjøp og disponering av grunnkvote skal gå via systemet. Dersom transaksjonene skal gå gjennom Landbruksdirektoratet vil det kreve tilpasninger og utvikling i fagsystemet. Dette vil være kostbare endringer.

Skal imidlertid transaksjonene ikke gå gjennom Landbruksdirektoratet og heller dokumenteres i ettertid, vil det innebære at Landbruksdirektoratet må innhente dokumentasjon i form av regnskapsbilag eller annet regnskapsmateriale som viser at prisen som er betalt, samsvarer med den prisen som er fastsatt. Dette vil være en svært ressurskrevende prosess, og krever også sanksjonsmuligheter i de tilfellene der dokumentasjonen ikke sendes inn, eller der dokumentasjonen viser at det ikke har blitt betalt i tråd med regelverket.

4.4 Definisjon av bortdisponert grunnkvote

Som det framgår av kapittel 1.5 har ikke gjeldende kvoteregulverk noen definisjon av hva «bortdisponert grunnkvote» er. I kvoteregulverket opereres det med «grunnkvote» og «disponibel kvote». Grunnkvoten tilhører den enkelte landbrukseiendom, og det er eier som til enhver tid har råderett over kvoten. 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. Slik regelverket for melkekvoter er trengs det derfor ikke noen definisjon av «bortdisponert melkekvote». Med dagens regelverk må man vite hvilke grunnkvoter en disponibel kvote er satt sammen av, men det er ikke av betydning hvorvidt disse grunnkvotene er «egendisponert» eller bortdisponert. For å kunne vurdere konsekvensene av de tiltakene som gjennomgås i utredningen, må det avgjøres hvilke tilfeller som defineres som «bortdisponert grunnkvote».

Et alternativ er å definere bortdisponert grunnkvote som grunnkvote som blir produsert på en annen eiendom enn den eiendommen grunnkvoten tilligger. Det finnes produsenter som eier en landbrukseiendom med grunnkvote, men som produserer kvoten på en annen eiendom. Denne definisjonen vil være uheldig for disse, fordi den innebærer at til tross for at produsenten disponerer egen grunnkvote, vil den defineres som bortdisponert fordi den leveres fra en annen eiendom. Denne definisjonen vil også bety at grunnkvoten kan disponeres av foretak hvor eier av grunnkvoten ikke er eier av landbrukseiendommen, så lenge produksjonen skjer på eiendommen grunnkvoten tilligger.

Et annet alternativ er å definere bortdisponert grunnkvote som grunnkvote som disponeres av et foretak som ikke tilhører eier av grunnkvoten. Med mindre grunnkvoten disponeres av et enkeltpersonforetak hvor eier av grunnkvoten er eneste eier/ innehaver av foretaket, vil kvoten regnes som bortdisponert. Det vil blant annet bety at grunnkvoten er bortdisponert hvis en annen enn eier selv produserer på grunnkvoten og driver på eiendommen grunnkvoten tilligger, for eksempel en forpakter eller sønn eller datter av eier. Det vil også bety at dersom eier ikke er eneste eier av foretaket som disponerer melkekvoten, noe som vil være tilfeller for foretaksformer som ANS og DA (samdriftene har ofte denne organisasjonsformen), vil melkekvoten regnes som bortdisponert. På sikt vil det ikke være mulig for melkeprodusenter å ha annen foretakstype enn enkeltpersonforetak.

Det er det siste alternativet som er den definisjonen arbeidsgruppen legger til grunn: Bortdisponert grunnkvote er grunnkvote som disponeres av et foretak som ikke tilhører eier av grunnkvoten. Dette er også det som virker å være den utbredte forståelsen av begrepet; at bortdisponering av grunnkvote innebærer at eieren av (landbrukseiendommen med) grunnkvote disponerer bort retten til å produsere på grunnkvoten til andre enn sitt eget enkeltpersonforetak enten gjennom utleie eller til en samdrift. Dette er også slik begrepet ble brukt i utredningen *Produksjon på flere kvoter* fra 2018.

4.5 Gjeninnføre egne regler for samdrifter?

Flere av de foreslåtte tiltakene innebærer å begrense muligheten for bortdisponering av melkekvote. Flere av foretakene som tidligere ble kalt samdrifter baserer mye av produksjonsgrunnlaget sitt på bortdisponert kvote. Definisjonen av bortdisponering som arbeidsgruppen legger til grunn, innebærer at kvote disponert til samdrifter, også regnes som bortdisponert. Dette innebærer at kvote som inngår i samdrift vil bli påvirket av tiltakene. Arbeidsgruppen har derfor sett på muligheter og utfordringer knyttet til å gjeninnføre egne regler for samdrifter.

Det tas utgangspunkt i at reglene for samdrifter kan omfatte aktivitetskrav for deltakerne, antallskrav, avstandskrav mellom eiendommene til deltakerne, og krav til eierandel i foretaket. Både aktivitetskrav og avstandskrav har tidligere vært bestemmelser i kvoteforskriften, men ble avviklet. Forvaltningen av samdriftsordningen var svært ressurskrevende og utfordrende å kontrollere, i tillegg til en uklar måloppnåelse. I mange tilfeller har samdriftsformen vært benyttet for å dekke over skjult kvoteleie uten at dette har vært mulig å avdekke fra forvaltningens side.

Under gjøres en kort vurdering av de fire reglene:

Aktivitetskrav

Aktivitetskrav for deltakere i samdrift innebærer at det stilles krav til at hver deltaker bidrar med arbeidsinnsats i produksjonen. Fra 1989 til 2004 var det egne regler for aktivitetskravet i kvoteforskriften. Et argument for å ha et aktivitetskrav, er at det vanskeliggjør skjult kvoteleie. Uten aktivitetskravet er det i realiteten åpnet for samdrifter uten fysisk deltakeraktivitet, som i praksis betyr leie av kvote innenfor et eventuelt avstandskrav til samdrifter.

Aktivitetskravet for medlemmer i samdrifter ble avviklet fra 1. juli 2004. Bakgrunnen var bl.a. at kravet var umulig å kontrollere. En troverdig og rettferdig kontroll forutsetter at forvaltningen til enhver tid har oversikt over hvem av samdriftsmedlemmene som arbeider med hva. Førings av timelister og egenmeldinger kan være fiktive. Daværende Statens landbruksforvaltning (SLF) anså kontroll basert på timelister, egenmeldinger/planleggingslister o.l. som lite egnet. I kontrollen som ble gjennomført kunne svært få samdrifter dokumentere arbeidsfordelingen.

Antallskrav

I jordbruksoppgjøret 2004 ble det enighet om en grense på maksimalt fem medlemmer i samdrifter etablert etter 1. juli 2004. Før dette var det ingen eksplisitt begrensning på antall medlemmer i samdrifter, men aktivitetskravet på 10 % for samdrifter med 4 parter eller mer har vært en implisitt

begrensning på 10 samdriftsmedlemmer. I jordbruksoppgjøret 2004 ble det enighet om en grense på maksimalt fem medlemmer i samdrifter etablert etter 1. juli 2004.

Avstandskrav

Kvoteforskriften inneholdt tidligere bestemmelser knyttet til maksimal avstand mellom eiendommene til deltagerne i samdriften. Avstanden skulle måles langs vei, fra enkeltmedlemmenes tun til samdriftens driftssenter hvor melkeproduksjonen fant sted. Avstandskravet har variert mellom 8 og 17 km.

Avstandsgrensen bød på utfordringer både for kvoteeierne og forvaltningen, særlig i tilfeller der avstanden til nærmeste melkeprodusent med få kilometer oversteg grensen, eller der bruken av private veier/snarveier reduserte avstanden. Tidligere het det i kvoteforskriften at avstanden ved etablering av samdrift kunne overskride den fastsatte avstandsgrensen dersom det ville være «klart urimelig» å avslå samdriftsetablering på bakgrunn av avstanden. Uttrykket «klart urimelig» medførte at terskelen for unntak fra avstandsgrensen var svært høy. Rimelighetsvurderingen ble senere fjernet fra vilkårene for etablering av samdrift, og erstattet med en formulering om at dispensasjon var mulig i «særlige tilfeller». Ved vurderingen av hva som var et «særlig tilfelle» skulle det foretas en individuell helhetsvurdering hvor det skulle legges stor vekt på hvorvidt det dreide seg om eiendom i område med lav melketetthet.

Praktiseringen av avstandsgrensen viste seg å være mer ressurskrevende for forvaltningen enn først antatt. Særlig tvilstilfellene og innhenting av fakta- og dokumentasjonsgrunnlag for dispensasjonsvurderingene tok mye ressurser for forvaltningen. For produsentene i disse sakene kunne regelverket oppfattes som begrensende for opprettholdelse av melkeproduksjon i regionen.

Krav til eierandel

Krav til eierandel innebærer at deltakerne i samdriften må ha en viss eierprosent i foretaket. Krav til eierandel har ikke tidligere vært regulert i kvoteforskriften.

Et minimumskrav om eierandel i samdriften må fremgå av selskapsavtalen. Selskapsavtalen er en privatrettslig avtale som regulerer rettsforholdene mellom private parter. Det er ikke tradisjon for at offentlig myndighet er tillagt noen kontroll- eller godkjenningssfunksjon av slike privatrettslige avtaler.

Eierkrav kan blant annet kontrolleres gjennom maskinell kontroll mot foretaksregisteret i Brønnøysund, forvaltningskontroll av selskapsavtalen, egenmelding hvor det bekreftes at minimumsandelen til eierskap er oppfylt eller avmerking i egen rubrikk på skjema/digital søknad.

Felles for disse alternativene er at det vil medføre oppfølging fra både forvaltningen og samdriften og dens parter. Deltagere i et selskap kan innenfor selskapsavtalens rammer endre eierforholdet for eksempel i forbindelse med kapitalbehov eller deltagerutvidelse. Slike endringer må varsles/søkes forvaltningen før godkjenning eventuelt innvilges. Brudd på vilkår vil ikke bare kreve innføringen av et kontrollsystem, men også sanksjonsmuligheter. Erfaringsmessig vil det alltid være noen som vil måtte ha behov for dispensasjon og individuell vurdering. En dispensasjonshjemmel medfører ytterligere krav til administrasjon.

Å gjeninnføre egne regler for samdrifter vil ikke la seg gjøre med de forvaltningsmessige utfordringene som vil oppstå. Ved noen organisatoriske grep kan det være mulig å tilpasse seg på en måte som gjør at driften kan fortsette som før, blant annet ved hjelp av privatrettslige avtaler. Tiden fram til eventuell innføring av tiltak som begrenser muligheten for bortdisponering av kvote kan brukes til å finne den mest hensiktsmessige løsningen for de enkelte.

4.6 Juridiske forhold ved tiltakene

Innholdet i arbeidsgruppens mandat går som nevnt ut på å beskrive og vurdere tiltak som kan bidra til å redusere prisnivået på kvoter, og som kan øke andelen eide kvoter. Pris gjelder ved omsetning og disponering. Økt andel eid kvote innebærer at aktive produsenter i større grad skal eie kvoten de produserer på.

Tiltakene som er trukket frem og vurdert av arbeidsgruppen reiser flere felles juridiske problemstillinger. Gjennomgående innebærer tiltakene regelverksendringer som berører kvoters omsettelighet, kvoteeiers råderett over kvoten, og kvotepris ved omsetning og bortdisponering. Dette reiser problemstillinger knyttet til Grunnloven § 97 om at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft, Grunnloven § 105 om full erstatning ved fratagelse av eiendom eller rørlig gods, og EMK P1-1 (Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 1 artikkel 1) som gjelder vern om eiendom. Videre vil panthavers dekningsgrunnlag kunne bli påvirket av tiltakene med de konsekvenser det kan ha etter panteloven § 1-11. Det kan etter straffeloven § 386 være straffbart å avhende kvote knyttet til pantsatt fast eiendom uten panthavers samtykke. Medvirkning til slik avhendelse kan også være straffbart etter straffeloven § 15. Myndighetsfastsettelse av priser (prisregulering) er også trukket frem, noe som også reiser spørsmål om adgangen til slik fastsettelse. Nedenfor vil problemstillinger knyttet til nevnte temaer bli kort omtalt. I tillegg vil enkelte av tiltakene bli kommentert.

Forut for eventuell innføring av tiltakene bør det foretas konkrete juridiske vurderinger av hvert enkelt tiltak.

4.6.1 Grunnloven § 97 og § 105

Både grunnloven § 97 og § 105 kan beskytte mot inngrep i økonomiske rettsposisjoner, som eksempelvis kan være en langsiktig kvoteleieavtale. § 97 lyder «Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft». § 105 lyder «Fordre statens tarv at noen må avgi sin rørlig eller urørlig eiendom til offentlig bruk, så bør han eller hun ha full erstatning av statskassen». De foreslåtte tiltakene innebærer virkninger som gjør at nevnte bestemmelser kan komme til anvendelse. Tilbakevirkningsforbudet i § 97 gjelder også for blant annet forskrifter, ikke bare lover. Bestemmelsen tolkes slik at den bare gjelder tilbakevirkning til skade for den enkelte. Dersom det ytes erstatning for eventuelle økonomiske tap som følge av en tilbakevirkning, vil neppe § 97 være en hindring for en tilbakevirkning. I så fall vil heller ikke § 105 være noen hindring. Erstatningens størrelse vil naturlig nok kunne være av betydning.

Det er rikholdig rettspraksis rundt disse bestemmelsene, herunder diverse høyesterettsavgjørelser. Mest sentralt står kanskje de tre plenumsdommene (alle dommerne i Høyesterett deltar) i Rt. 1996 s. 1415 (Borthen), Rt. 1996 s. 1440 (Thunheim) og Rt. 2013 s. 1345 (Volstad). De to førstnevnte gjaldt inngrep i rettigheter etter folketrygdloven. Flertallet i disse to sakene la til grunn at det dreide seg om «uegentlig tilbakevirkning» som er angitt å være ny lovgivning som griper inn i allerede opparbeidede rettigheter og rettsposisjoner. Et eksempel på dette er at lovgivning som griper inn i eksisterende avtaler og gjennomføringen av disse fremover. Den andre kategorien tilbakevirkning er at nye lover knytter nye byrder til tidligere handlinger eller begivenheter («egentlig tilbakevirkning»). I begge sakene var det avgjørende om tilbakevirkningen var «klart urimelig eller urettferdig», noe som i begge sakene ble besvart benektende.

Voldstad-saken gjelder grunnlovsmessigheten av en tidsbegrensning av tildelte strukturkvoter i den norske havfiskeflåten som i utgangspunktet var tidsbegrenset. Høyesterett kom, under sterk dissens (9-8), til at tilbakevirkningen ikke var i strid med § 97. Flertallet tok utgangspunkt i at tilbakevirkningen måtte være «klart urimelig eller urettferdig» for å være i strid med § 97. Mindretallet mente det måtte foreligge «sterke samfunnmessige hensyn» for å tillate slik tilbakevirkning. Etter Volstad-saken fremstår rettstilstanden som usikker. Prejudikatsvirkningen av

en plenumsdom med et flertall på 9 og et mindretall på 8 er sterkt svekket. Det skal bemerkes av saken ble klaget inn for EMD, men ble avvist. Det har visstnok aldri hendt at Høyesterett har tilsidesatt en lov etter § 97 fordi tilbakevirkningen etter rettens syn var «klart urimelig eller urettferdig». Mindretallets normsyn fikk som nevnt ikke gjennomslag i Volstad-saken.

Ovenstående viser at uansett hvilken av de to basisnormene som benyttes i vurderingen av forholdet til § 97 er det omfattende og kompliserte vurderinger av mange hensyn som skal gjøres. I denne utredningen er det for omfattende å gjøre slike vurderinger opp mot de forskjellige tiltakene. Slik som rettsstilstanden synes å foreligge kan det se ut til at det er mest sannsynlig at de foreslåtte tiltakene ikke vil bli rammet av § 97. Slik tiltakene er fremstilt synes tanken å være at det skal ytes en betaling dersom kvote skifter eier. Hvordan prisen dannes, gjennom markedstilpasning eller forskriftsfastsettelse/jordbruksoppkjøret, kan være av betydning. Ved en rimelig betaling vil neppe § 105 være et hinder. Nærmere vurderinger bør imidlertid gjøres av de enkelte tiltakene man eventuelt velger å innføre.

4.6.2 Den europeiske menneskerettskonvensjon

EMK P1-1 lyder «Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper. Bestemmelsen ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.».

Eiendomsbegrepet omfatter ikke bare fast eiendom. Praksis viser at bestemmelsen tolkes sterkt utvidende. Praksis viser at eksempelvis penger omfattes. Det må kunne legges til grunn at posisjonen som eier av grunnkvote omfattes av bestemmelsen. P1-1 og § 105 gjelder side om side. Et minimumskrav etter P1-1 er at inngrepet må ha hjemmel i lov. Det må dessuten foreligge allmenne interesser for inngrepet, og inngrepet må være proporsjonalt. Det offentliges interesser må vurderes opp mot hensynet til den enkeltes eiendom. Rettspraksis fra menneskerettsdomstolen (EMD) er av vesentlig betydning ved vurderingen av den konkrete rekkevidden av P1-1. Praksis er omfattende og under stadig utvikling. Det kan se ut til at påberopelsen av bestemmelsen i Norge er økende.

4.6.3 Panterettslige og strafferettslige problemstillinger

Grunnkvote tilligger en spesifikk fast eiendom. Ved pantsettelse av den faste eiendommen inngår kvoten i pantsettelsesgrunnlaget. Særskilt avhendelse av kvote aktualiserer panteloven § 1-11 der første ledd annen setning lyder «Særskilt avhendelse av deler av panteobjektet eller av tilbehør kan bare skje med samtykke fra panthaveren, med mindre slik avhendelse åpenbart er uten betydning for panthavers sikkerhet». Bestemmelsen danner grunnlaget for at direktoratet gjennom sin rolle tildelt i kvotereguleringen i dag krever slikt samtykke fremlagt ved avhendelse av kvote. Ved tiltak som innebærer avhendelse av kvote må pantelovens bestemmelser altså følges. Unntak fra pantelovens bestemmelser kan normalt ikke gjøres ved endring av kvotereguleringen. Dette fordi lov juridisk sett har høyere rang enn en forskrift. Ved tiltak som ikke innebærer avhendelse av kvote, men som på grunn av andre forhold reduserer kvotens verdi, er man rimelig klart utenfor virkningsområdet til § 1-11.

Straffeloven § 386 lyder «Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som uberettiget disponerer over et formuesgode som han eier eller besitter, og som en annen har sikkerhet i, og ved det påfører eller utsetter den sikrede for tap». Ved avhendelse av kvote uten å ha innhentet samtykke etter § 1-11 vil avhendelsen kunne rammes også av straffeloven § 386. Ikke bare avhenderen vil være straffeekspontert, men også en medvirker. Dette følger direkte av straffelovens generelle bestemmelse om medvirkningsansvar i § 15. Passiv medvirkning kan være straffbart, eksempelvis dersom

medvirkeren kunne hindret eller motvirket forbrytelsen, men har latt være å gjøre det. Direktoratets rolle i dag, som vedtaksmyndighet ved godkjenning av søknader om salg av kvote, tilsier at direktoratet kan være strafferettslig eksponert etter nevnte paragrafer som medvirker. Dette vil også gjelde en erverver av kvote.

4.6.4 Prisregulering

Tiltakene inneholder forslag om offentlig prisregulering. I den grad kvoteforskriften skal benyttes for slik regulering må det foreligge et juridisk grunnlag for å innta prisregulerende tiltak i kvoteforskriften. Kvoteforskriften har sitt juridiske grunnlag i «Lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror» fra 1936 (Omsetningsloven) § 5a. Ved behov bør det eventuelt vurderes om dette juridiske grunnlaget også vil omfatte prisregulering. Det bør eventuelt vurderes om jordbruksavtalen kan danne et tilstrekkelig grunnlag. Kvoteforskriften § 8 fastsetter i dag prisen ved omsetning av kvote for det antall liter staten kjøper eller selger etter denne bestemmelsen. Dette viser at det allerede anses å foreligge et grunnlag for denne konkrete prisreguleringen i Omsetningsloven. Hvorvidt en langt mer vidtrekkende prisregulering vil være dekket av et tilsvarende grunnlag bør eventuelt vurderes. Hvilke priser som settes kan også være av betydning i forhold til § 97 og § 105.

4.7 Kombinasjoner av tiltak

Tiltakene som gjennomgås i kapittel 5 og 6 er vurdert hver for seg. De mulige konsekvensene som er trukket opp er kun beskrivende for innføring av det enkelte tiltak. Noen av tiltakene er ganske nært koblet sammen, for eksempel statlig regulering av pris på bortdisponering og statlig regulering av pris på kjøp og salg. Andre tiltak er mer frittstående, men kan likevel tenkes og innføres i kombinasjon med andre tiltak. Dersom flere av tiltakene skulle ha blitt innført samtidig, vil dette kunne få andre effekter enn det som er vurdert under hvert enkelt tiltak. Tiltakene kan settes sammen i mange ulike kombinasjoner, og det vil være svært krevende å vurdere hvilke konsekvenser det samlet vil ha for prisnivå, eierandel og for kvoteordningen og norsk melkeproduksjon som sådan. Dette er ikke noe arbeidsgruppen har gjort noen videre vurdering av.

Som omtalt i kapittel 3 så er det forhold i dagens skattesystem som kan påvirke hvorvidt man velger å kjøpe eller leie inn kvote, selge eller leie ut kvote, og som dermed også kan påvirke prisutviklingen på kvoteområdet. Endringer i skattesystemet vil kunne gi sterkere insentiver for å selge kvoten, og dermed ført til at flere eier den kvoten de produserer på. Tilpasninger i skattesystemet ligger imidlertid utenfor arbeidsgruppens mandat, og er derfor ikke blitt drøftet noe nærmere.

4.8 Oppheving av kvoteordningen for melk

En oppheving av kvoteordningen for melk vil løse de utfordringene man har med følgene av dagens regulering. Konsekvensene av dette er også dramatiske for enkelte landbrukspolitiske mål. Forslaget ligger utenfor arbeidsgruppens mandat, og vil ikke bli videre drøftet.

5 Tiltak som gjelder bortdisponering

5.1 Tidsbegrense perioden for bortdisponering før kvoten faller bort

Dette tiltaket går ut på å sette en tidsbegrensning på hvor lenge kvoten kan bortdisponeres før den faller bort. Hvor lang denne perioden skal være er noe som eventuelt må fastsettes av jordbruksavtalepartene. I den følgende teksten har vi brukt ti år som eksempel.

Tiltaket innebærer at en grunnkvote kan bortdisponeres i inntil ti år. Tiltaket omfatter produsenter og eiere som har avsluttet egen produksjon, og eiere av landbrukseiendom som aldri har hatt egen melkeproduksjon og bortdisponerer kvoten. Etter ti år må enten produksjon på grunnkvoten flyttes tilbake til eiendommen den tilligger, eller grunnkvoten må selges. Dersom kvoten legges sovende etter perioden den har vært bortdisponert, men innenfor tiårsperioden, vil antall år den har ligget sovende og antall år den har vært bortdisponert slås sammen, og summen av årene grunnkvoten har vært bortdisponert/ sovende kan ikke overstige ti år. Hvis eier som bortdisponerer kvote i denne perioden kjøper mer kvote og bortdisponerer denne, vil den kjøpte mengden også falle innunder den samlede tidsbegrensningen på 10 år, selv om kjøpet skjedde i f.eks. år 6.

I dagens regelverk regnes en grunnkvote som aktiv så lenge det leveres melk på den, uavhengig om det er eier selv eller en annen produsent som disponerer grunnkvoten. Dersom det ikke leveres melk på kvoten, vil den legges sovende. Dersom produksjonen ikke gjenopptas av eier av grunnkvoten eller grunnkvoten selges etter at det har gått ti år, vil grunnkvoten falle bort.

Hvis eier velger å gjenoppta produksjonen på grunnkvoten etter ti år med bortdisponering, må det stilles krav til godkjente leveranser før grunnkvoten kan bortdisponeres igjen. Det kan for eksempel stilles krav om minst 24 måneder sammenhengende leveranser fra eiendommen, og at leveransen må være minimum 80 prosent av grunnkvoten det siste kvoteåret. Når dette kravet er oppfylt, kan grunnkvoten bortdisponeres i ti nye år.

Arbeidsgruppen vurdering er gjort med utgangspunkt i at tiltaket ikke gis tilbakevirkende kraft. Det innebærer at tiden regnes fra og med året bestemmelsen innføres, uavhengig av hvor lenge grunnkvoten har vært disponert bort fra før. For grunnkvoter som ikke tidligere har vært bortdisponert, vil tiden regnes fra og med det første året grunnkvoten bortdisponeres etter bestemmelsen har tredd i kraft.

Konsekvenser for aktive melkeprodusenter og eiere av grunnkvote

Tilbudssiden, kvoteeiere som:

Gruppe 2: Produserer på flere kvoter

For eiere som disponerer egen og andres grunnkvote, vil tiltaket få store konsekvenser. Det vil sannsynligvis bli stadig mindre grunnkvote tilgjengelig for bortdisponering, mens mengden grunnkvote tilgjengelig for kjøp sannsynligvis vil øke.

Gruppe 3: Midlertidig har redusert produksjonen, bortdisponerer hele eller deler av kvoten pga. sykdom, bygging, annet

For eiere som midlertidig har redusert produksjonen, vil tiltaket ha liten konsekvens. Det antas at en mulighet til å bortdisponere grunnkvoten inntil ti år vil være tilstrekkelig for å dekke slike midlertidige behov.

Gruppe 4: Har avsluttet egen produksjon, bortdisponerer hele grunnkvoten

For eiere som har avsluttet egen produksjon og bortdisponerer hele grunnkvoten, vil tiltaket medføre at grunnkvoten kan bortdisponeres inntil ti år, før den må selges eller faller bort. Tabell 9 i kapittel 2.2 viser at av de som bortdisponerte i 2021, var det 90 prosent som bortdisponerte hele kvoten. Videre viser tabell 6 i kapittel 2.2 at bortdisponering av kvote over lang tid er vanlig. Dette indikerer at dersom det innføres en begrensning på maksimalt ti år for bortdisponering av kvote, vil en vesentlig mengde grunnkvote bli omfattet. Dersom tiltaket fører til at det blir mer grunnkvote tilgjengelig for salg, og aktive produsenter har mulighet til å kjøpe, kan tiltaket bidra til å samle eierskapet til kvoter på eiendommene til de foretakene som produserer melken.

Etterspørselssiden, produsenter som:

Gruppe B: Vil etterspørre noe kvote for fleksibilitet

For produsenter som vil etterspørre noe kvote for fleksibilitet, vil tiltaket over tid kunne medføre at det vil kunne bli mindre grunnkvote tilgjengelig for bortdisponering, mens mengden grunnkvote tilgjengelig for kjøp vil kunne øke. Dette kan bidra til at pris for å disponere kvote fra andre vil kunne øke, dersom tilbudet blir redusert og etterspørselen opprettholdes. Det vil da være avgjørende at produsenter har midler til enten å disponere fra andre til en mulig høyere pris, eller kjøpe kvote. Ettersom omfordeling ved salg av kvote innebærer at man i dag får kjøpt kun 60 prosent, og resten fordeles likt på antall kjøpere i den enkelte produksjonsregion, vil man være avhengig av flere transaksjoner for å oppnå den kvoten/produksjonsvolumet man har per i dag. Det er imidlertid svært krevende å vurdere hvordan prisutviklingen vil bli.

Gruppe C: Vil etterspørre mye kvote fordi de har produksjon på flere kvoter eller fordi de planlegger produksjonsutvidelse

For produsenter som vil etterspørre mye kvote, vil tiltaket kunne medføre at det vil kunne bli stadig mindre grunnkvote tilgjengelig for bortdisponering, mens mengden grunnkvote tilgjengelig for kjøp sannsynligvis vil øke. Dersom produksjonsnivået skal opprettholdes etter ti år, må produsentene ha økonomi til å kjøpe tilsvarende mengde grunnkvote til egen eiendom, eller leie inn en annen grunnkvote. Det vil derfor kunne være avgjørende at produsentene etter hvert har midler til å kjøpe kvote dersom det ikke er mulig å disponere fra andre.

Ettersom omfordeling ved salg av kvote innebærer at man i dag får kjøpt kun 60 prosent, og resten fordeles likt på antall kjøpere i den enkelte produksjonsregion, vil man være avhengig av flere transaksjoner for å oppnå den kvoten/produksjonsvolumet man har per i dag.

Produsenter som ikke har midler til å kjøpe tilsvarende mengde grunnkvote som de har disponert, vil måtte redusere produksjonsvolumet. Dette vil også gjøre seg gjeldende dersom man ikke har mulighet til å betale en høyere pris for å disponere fra andre, og kan blant annet påvirke produsenter som nylig har investert, fordi de risikerer å mangle tilgang på nok kvote til å produsere i den skala som investeringene har forutsatt.

Forvaltningsmessige konsekvenser

Tiltaket vil kunne medføre et økt antall søknader om salg av grunnkvote, og krever at fagsystemet kan skille mellom grunnkvote som er bortdisponert og grunnkvote som eier selv disponerer. Se nærmere omtale i kapittel 4.3.

Ved eventuell innføring av tiltaket må det vurderes hvordan avslag på søknad om salg skal håndteres, om det betyr at grunnkvoten faller bort automatisk eller om eier skal få flere sjanser til å oppfylle

kravene til salgssøknaden. Dersom eier ikke finner private kjøpere av grunnkvoten, kan eier selge hele grunnkvoten til staten.

Juridiske merknader til tiltaket

Det fremgår av forslaget at det ikke skal gis tilbakevirkende kraft, og at tiårsperioden starter ved ikrafttreden. Spørsmål om tilbakevirkning vil kunne oppstå dersom det foreligger avtaler med mer enn ti års gjenværende varighet ved ikrafttreden. Se kapittel 4.6.1 for nærmere drøfting av grunnloven § 97 og tilbakevirkende kraft.

Oppsummering

Tiltaket er rettet inn mot produsenter/eiere som ikke lenger driver med melkeproduksjon, men vil også kunne få konsekvenser for aktive melkeprodusenter. Dette vil kunne gi utslag ved at det blir mindre kvote tilgjengelig for bortdisponering, og mer kvote tilgjengelig å få kjøpt. Tiltaket vil kunne bidra til å samle eierskapet til kvote hos de aktive produsentene. utfordringer knyttet til avtaleforhold og tilbakevirkende kraft vil kunne oppstå, og må sees nærmere på ved eventuell innføring. Tiltaket vil innebære store endringer i fagsystemet for melkekvoteordningen. Det vil også innebære økt ressursbruk i forvaltningen i form av mer saksbehandling. Tiltaket vil på sikt medføre mindre fleksibilitet i kvoteordningen.

5.2 Tidsbegrense perioden for bortdisponering av hele eller deler av kvoten før den faller bort – versjon 2

En variant av tiltaket omtalt i delkapittel 5.1 er å også omfatte aktive produsenter som bortdisponerer deler av kvoten sin. Dette gjelder imidlertid en liten andel av de som bortdisponerer grunnkvoten sin, da 90 prosent bortdisponerer hele melkekvoten. Det ville også kunne ført til mye spekulasjoner blant produsenter med å endre mengde bortdisponert kvote gjennom perioden, og det ville også blitt svært krevende å følge opp i forvaltningen. Arbeidsgruppen har derfor ikke vurdert en slik variant noe nærmere.

5.3 Salg av kvote til staten ved bortdisponering

Tiltaket går ut på å likestille salg og bortdisponering, ved at en gitt prosentandel av grunnkvoten som bortdisponeres må selges til staten for en bestemt pris per liter, på samme måte som ved omsetning av grunnkvote. Andelen som må selges til staten og pris per liter bestemmes i jordbruksoppgjøret. Kvote som kjøpes av staten kan enten selges ut igjen, eller holdes tilbake i perioder med tilbudsoverskudd av melk.

Tiltaket innebærer at det må selges en gitt prosentandel til staten hver gang et disponeringsforhold registreres i fagsystemet, og for hvert år kvoten er bortdisponert.

I dag er det slik at dersom eier bortdisponerer grunnkvoten, vil produsenten få disponere hele grunnkvoten. Dersom eier selger grunnkvoten, må en gitt andel selges til staten. Produsenten får dermed ikke kjøpe hele grunnkvoten.

Formålet med tiltaket er å fjerne fordelene bortdisponering av kvote har, sammenlignet med salg av kvote. Tiltaket vil på den måten stimulere til at flere selger fremfor å bortdisponere, slik at eierskapet til kvoter samles på eiendommene til de foretakene som produserer melken.

Ikrafttredelse

Tiltaket gis ikke tilbakevirkende kraft. Det innebærer at tiden regnes fra og med året bestemmelsen innføres. Dersom tiltaket kun skulle omfattet nye forhold, vil det si at allerede inngåtte avtaler kunne

ha fortsatt så lenge partene ønsket uten at en andel måtte selges til staten. Et slikt skille vil trolig føre til at produsenter 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 vil få «historiske rettigheter».

Krav ved salg av grunnkvote

For å selge grunnkvote kreves det søknad fra eier av landbrukseiendommen grunnkvoten tilligger. I søknaden er det blant annet krav om samtykke fra alle med pant i landbrukseiendommen. Dersom søknaden ikke oppfyller alle krav, får eier avslag. Det må vurderes om samme krav skal gjelde for salg av grunnkvote ved bortdisponering, og hvordan avslag på søknad om salg skal håndteres.

Konsekvenser for aktive melkeprodusenter og eiere av grunnkvote

Tilbudssiden, kvoteeiere som:

Gruppe 2: Produserer på flere kvoter

For eiere som disponerer egen og andres grunnkvote, vil tiltaket kunne medføre at de i løpet av en periode vil miste en økende del av grunnkvoten de disponerer fra andre. Samtidig vil de få mulighet til å kjøpe x antall liter av denne mengden per år fra staten. Dermed vil tilbud om bortdisponert kvote reduseres, mens tilgjengelig kvote for kjøp fra staten vil øke.

Gruppe 3: Midlertidig har redusert produksjonen, bortdisponerer hele eller deler av kvoten pga. sykdom, bygging, annet

For eiere som midlertidig har redusert produksjonen sin, og bortdisponerer hele eller deler av kvoten, vil tiltaket medføre at de må selge en andel av grunnkvoten, og produksjonsgrunnlaget på eiendommen vil reduseres. De fleste vil trolig unngå det og lar være å bortdisponere, og har heller et større produksjonsgrunnlag enn nødvendig. Tiltaket vil føre til mindre fleksibilitet for eiere som av ulike grunner har behov for å redusere produksjonen sin i en periode. Dersom man velger å bortdisponere hele eller deler av kvoten, vil dette kunne bidra til at driftsapparatet ikke kan utnyttes fullt ut når produksjonen på et tidspunkt skal gjenopptas.

Gruppe 4: Har avsluttet egen produksjon, bortdisponerer hele grunnkvoten

For eier som bortdisponerer hele grunnkvoten og har avsluttet produksjonen på eiendommen, vil tiltaket medføre at en andel av grunnkvoten må selges til staten hver gang eier inngår ny avtale med et foretak som skal disponere grunnkvoten, og for hvert år kvoten er bortdisponert. Dette vil kunne gjøre det mest attraktivt å selge kvoten med en gang i stedet for å bortdisponere grunnkvoten. Siden tiltaket likestiller bortdisponering og salg, vil fordelene med å unngå salg til staten ved bortdisponering bli borte. Dette vil i praksis kunne medføre at flere velger å selge kvoten med en gang for å få en bedre totalpris. Et annet alternativ vil være å legge den sovende fram til neste generasjon skal starte

opp produksjon på et senere tidspunkt, men man vil da i den perioden ikke ha noen inntekt fra denne ressursen.

Etterspørselssiden, produsenter som:

Gruppe B: Vil etterspørre noe kvote for fleksibilitet

For produsenter som vil etterspørre kvote for fleksibilitet vil tiltaket kunne medføre at tilbudet av bortdisponert kvote blir mindre, og prisen for å disponere fra andre vil dermed kunne øke. Dette vil kunne bidra til at produsenter vil måtte søke om å kjøpe kvote, fremfor å disponere fra andre. Det vil da være avgjørende at produsenter har midler til å kjøpe kvote. Ettersom omfordeling ved salg av kvote innebærer at man i dag får kjøpt kun 60 prosent, og resten fordeles likt på antall kjøpere i den enkelte produksjonsregion, vil man være avhengig av flere transaksjoner for å oppnå den kvoten/produksjonsvolumet man har per i dag. Det er imidlertid svært krevende å vurdere hvordan prisutviklingen vil bli.

Gruppe C: Vil etterspørre mye kvote fordi de har produksjon på flere kvoter eller fordi de planlegger produksjonsutvidelse

For produsenter som vil etterspørre mye kvote pga. produksjon på flere kvoter og/eller planlagt utvidelse av produksjonen, vil tiltaket kunne medføre at kvote tilgjengelig for bortdisponering blir lavere. Dette vil kunne øke etterspørselen etter å kjøpe kvote. Dersom etterspørselen blir høy, vil tiltaket kunne medføre høyere priser for bortdisponering av kvote som følge av et redusert tilbud.

Det vil være avgjørende at produsenter har midler til enten å disponere fra andre til en muligens høyere pris, eller kjøpe kvote. Ettersom omfordeling ved salg av kvote innebærer at man i dag får kjøpt kun 60 prosent, og resten fordeles likt på antall kjøpere i den enkelte produksjonsregion, vil man være avhengig av flere transaksjoner for å oppnå den kvoten/produksjonsvolumet man har per i dag. Det er imidlertid svært krevende å vurdere hvordan prisutviklingen vil bli.

Produsenter som ikke har midler til å kjøpe tilsvarende mengde grunnkvote som de har disponert eller planlagt å disponere, vil måtte redusere produksjonsvolumet. Dette kan blant annet påvirke produsenter som nylig har investert, fordi de risikerer å mangle tilgang på nok kvote til å produsere i den skala som investeringene har forutsatt.

Forvaltningsmessige konsekvenser

Tiltaket vil kunne medføre et økt antall søknader om salg av grunnkvote, og krever at fagsystemet kan skille mellom grunnkvote som er bortdisponert og grunnkvote som eier selv disponerer. Se nærmere omtale i kapittel 4.3.

Ved eventuell innføring av tiltaket må det vurderes hvordan avslag på søknad om salg skal håndteres, om det betyr at grunnkvoten faller bort automatisk eller om eier skal få flere sjanser til å oppfylle kravene til salgssøknaden. Dersom eier ikke finner private kjøpere av grunnkvoten, kan eier selge hele grunnkvoten til staten.

I dag er fristen for å søke om salg av grunnkvote 1. august med virkning fra 1. januar påfølgende år. Disponering av grunnkvote er i dag ingen søknad, kun en registrering som eier av grunnkvoten gjør i det digitale fagsystemet. Fristen for å registrere bortdisponering av grunnkvote er 1. november med virkning fra 1. januar påfølgende år. Dersom det skal være krav om salg av grunnkvote ved bortdisponering, innebærer dette at kvoteeier må søke fremfor å registrere. Fristen for bortdisponering må som følge av dette flyttes til senest 1. august for at forvaltningen skal rekke å behandle alle søknader om bortdisponering og salg før oppkjøpt mengde skal tilbys de som søker om å kjøpe fra staten.

Juridiske merknader til tiltaket

Tiltaket vil omfatte nye og gamle avtaleforhold (disponeringsforhold) fra tidspunktet det trer i kraft. Det innebærer at inngåtte avtaler fra før tiltaket trer i kraft, også vil omfattes. Dette vil være å regne som uegentlig tilbakevirkning, og det må vurderes om dette er en type tilbakevirkning som er i strid med grunnloven § 97. Se nærmere drøfting av dette i kapittel 4.6.1.

Oppsummering

Tiltaket vil likestille bortdisponering og salg av grunnkvote, ved at en andel må selges til staten ved bortdisponering. Dette vil fjerne fordelene ved bortdisponering, og vil kunne stimulere til at eierskapet til kvoter samles hos de aktive produsentene. I praksis vil tiltaket innebære at muligheten for å bruke bortdisponering sterkt begrenses, fordi man da mister kvote. Det innebærer også sterk reduksjon av fleksibiliteten som er i ordningen i dag. Dette vil medføre et betydelig samfunnsøkonomisk tap ettersom aktører som har behov for å leie kvote ikke lenger vil ha denne muligheten. utfordringer knyttet til avtaleforhold og tilbakevirkende kraft vil kunne oppstå, og må sees nærmere på ved eventuell innføring. Tiltaket vil innebære store endringer i fagsystemet for melkekvoteordningen. Det vil også innebære økt ressursbruk i forvaltningen i form av mer saksbehandling. Tiltaket vil gi mindre fleksibilitet i kvoteordningen, og vil kunne få store konsekvenser for de som disponerer flere grunnkvoter.

5.4 Salg av kvote til staten ved bortdisponering – versjon 2

En variant av tiltaket omtalt i delkapittel 4.6.3 er å redusere bortdisponert kvote med en relativt lav gitt prosentandel hvert år den er bortdisponert, og å ha en «friperiode» før tiltaket trer i kraft hos den enkelte produsent.

«Friperiode» før tiltaket trer i kraft hos den enkelte

For å sikre forutsigbarhet hos produsenter som disponerer kvote fra andre, vil en friperiode på 2-5 år før første reduksjon blir gjennomført, kunne gi nødvendig tid til å gjøre tilpasninger. Midlertidige bortdisponeringer som følge av sykdom, utbygging, brann eller andre forhold, vil dermed kunne gjennomføres før tiltaket trer i kraft, uten at produksjonsgrunnlaget reduseres.

Kvotemengde som reduseres

Dersom kvotemengden som skal reduseres er relativt lav, vil produsenter som disponerer (innleier) fra andre i større grad ha mulighet til å tilpasse seg den reduserte mengden. Den reduserte mengden vil kunne være mulig å erstatte ved å kjøpe kvote, eller eventuelt ved å finne andre å disponere kvote fra. Dersom det blir aktuelt å kjøpe kvote, vil en forutsetning være at produsentene det gjelder har midler til å finansiere kjøpt kvote. Det må også være tilgjengelig kvote til salgs.

Ved at kvotemengden som reduseres holdes på et lavt nivå, vil en også kunne unngå kraftige reaksjoner i markedet til tross for at det blir mer tilgjengelig kvote til salgs.

Konsekvensene av dette tiltaket er like som i det andre tiltaket som gjelder salg til staten ved bortdisponering, se kapittel 5.3.

5.5 Devaluering av bortdisponert kvote

Tiltaket går ut på at eierskapet til kvoter på eiendommene samles hos de foretakene som produserer melken. Eiendommer med grunnkvote der grunnkvoten er bortdisponert til et annet foretak, vil årlig få redusert grunnkvoten med en gitt prosentandel. Forslaget innebærer innføring av en mekanisme for systematisk kostnadsfri overføring av kvoterettigheter fra eiendommer der kvoten bortdisponeres,

til foretak som leverer melk. For produsenter som kun disponerer egen grunnkvote fra egen eiendom, vil grunnkvoten forbli den samme.

For foretakene som blir omfattet av tiltaket, vil disponibel kvote forbli uendret, ettersom foretaket allerede disponerer grunnkvoten på gjeldende eiendom. Tiltaket vil gi en stor fordel til de som disponerer kvote fra andre, fremfor de som kun produserer på kvote de eier selv. Tiltaket vil imidlertid kunne innebære at prisen foretaket betaler for kvote som disponeres fra andre eiendommer, vil kunne øke, for å «veie opp» for den kostnadsfrie overføringen av kvoterettigheter. En sterk økning i leieprisene anses å være lite gunstig, og vil i realiteten medføre salg av kvote.

Prosentandel som devalueres

Før det iverksettes tiltak med devaluering av bortdisponert grunnkvote, må det blant annet vurderes hvor stor prosentandel som skal overføres til eiendommen det produseres melk på, og hvor ofte devalueringen skal gjennomføres. Dette er forhold partene i jordbruksoppgjøret må ta stilling til, dersom tiltaket blir aktuelt. Det må også tas stilling til om prosentandelen som overføres fra eiendommen uten aktiv melkeproduksjon, i sin helhet skal overføres til det aktive foretaket sin eiendom, eller om deler av prosentandelen skal inndras av staten med utgangspunkt i hvordan markedet ser ut på tidspunktet for devalueringen.

Krav om periode for disponering

Det må også avklares hvor lenge den aktive melkeprodusenten skal ha disponert grunnkvoten for at foretaket skal kunne få grunnkvote overført til sin eiendom, og videre om det er foretaket som disponerer grunnkvoten på tidspunktet for tiltaket med devaluering som skal benyttes, eller skal det være krav til varighet på disponeringen enten før eller etter tiltaket iverksettes.

Knytte vilkår til grunnkvoten som produsenten mottar

I noen tilfeller vil produsenter avslutte produksjonen sin, og ha et ønske om å selge kvoten. Dersom disse har fått overført kvote ved devaluering, vil de i utgangspunktet stå fritt til å selge denne delen av kvoten, på lik linje med resten av kvoten. Tiltaket vil dermed kunne være en måte å tilegne seg grunnkvote for salg og/eller bortdisponering på, med mindre det legges begrensinger på omsetning av devaluert kvote en tid etter at den har blitt overført til eiendommen med aktiv melkeproduksjon.

Konsekvenser for aktive melkeprodusenter og eiere av grunnkvote

Tilbudssiden, kvoteeiere som:

Gruppe 2: Produserer på flere kvoter

For eiere som disponerer egen og andres grunnkvote, vil tiltaket kunne medføre at de gradvis vil få en økt grunnkvote på egen eiendom, og dermed eie mer av sitt produksjonsgrunnlag. Dette vil medføre at det gradvis vil bli mindre tilgjengelig kvote for bortdisponering. Knapphet på tilgjengelig kvote for bortdisponering vil kunne bidra til at prisen øker, i tillegg til at det vil kunne bli en høyere pris for å «veie opp» for den kostnadsfrie overføringen av kvoterettigheter. Istedenfor å miste kvoten uten å bli kompensert, kan det tenkes at tiltaket vil medføre at flere eiere velger å selge kvoten.

Gruppe 3: Midlertidig har redusert produksjonen, bortdisponerer hele eller deler av kvoten pga. sykdom, bygging, annet

For eiere som midlertidig har redusert produksjonen sin, og bortdisponerer hele eller deler av kvoten, vil tiltaket være svært inngripende og medføre at eieren gradvis mister deler av grunnkvoten sin. Det er tenkelig at de fleste vil unngå det og lar være å bortdisponere, og heller har et større

produksjonsgrunnlag enn nødvendig. Tiltaket vil føre til mindre fleksibilitet for eiere som av ulike grunner har behov for å redusere produksjonen sin i en periode.

Gruppe 4: Har avsluttet egen produksjon, bortdisponerer hele grunnkvoten

For eiere som har avsluttet egen produksjon og bortdisponerer hele grunnkvoten, vil tiltaket være svært inngripende, og store deler av den bortdisponerte grunnkvoten vil miste sin verdi. Tiltaket innebærer at eier vil miste en andel av grunnkvoten, helt til den bortdisponerte grunnkvoten er borte, uten at eier får kompensasjon for tapet. Den manglende kompensasjonen vil trolig kunne bli priset inn i prisen for bortdisponering, og vil dermed kunne gi en mye høyere pris på bortdisponering. Det kan imidlertid tenkes at tiltaket vil medføre at flere velger å selge kvoten istedenfor å miste den uten å bli kompensert. Dette vil kunne føre til at det blir mer tilgjengelig kvote å få kjøpt.

Etterspørselssiden, produsenter som:

Gruppe B: Vil etterspørre noe kvote for fleksibilitet

For produsenter som vil etterspørre kvote for fleksibilitet, vil tiltaket kunne medføre at det er mindre kvote tilgjengelig for bortdisponering, og at det er mer kvote å få kjøpt. Knapphet på tilgjengelig kvote for bortdisponering vil kunne bidra til at prisen øker, i tillegg til at det vil kunne bli en høyere pris for å «veie opp» for den kostnadsfrie overføringen av kvoterettigheter. Dette vil kunne påvirke produsentene, og deres valg.

Gruppe C: Vil etterspørre mye kvote fordi de har produksjon på flere kvoter eller fordi de planlegger produksjonsutvidelse

For produsenter som vil etterspørre mye kvote pga. produksjon på flere kvoter og/eller planlagt utvidelse av produksjonen, vil tiltaket kunne medføre at det er mindre kvote tilgjengelig for bortdisponering, og at det blir mer kvote å få kjøpt. Produsenter som ikke har midler til å kjøpe tilsvarende mengde grunnkvote som de har disponert eller planlagt å disponere, vil måtte redusere produksjonsvolumet. Dette kan blant annet påvirke produsenter som nylig har investert, fordi de risikerer å mangle tilgang på nok kvote til å produsere i den skala som investeringene har forutsatt.

Forvaltningsmessige konsekvenser

Tiltaket vil kunne medføre et økt antall søknader om salg av grunnkvote, og krever at fagsystemet kan skille mellom grunnkvote som er bortdisponert og grunnkvote som eier selv disponerer. Se nærmere omtale i kapittel 4.3.

Fagsystemet er heller ikke innrettet for å kunne overføre kvote fra en landbrukseiendom til en annen, utenfor vanlig salgs-/kjøpsomgang, med mindre det gjøres manuelt. For å kunne overføre grunnkvote mellom eiendommer slik tiltaket innebærer, må fagsystemet utvikles dersom dette skal gjøres automatisk. Se nærmere omtale i kapittel 4.3.

Juridiske merknader til tiltaket

Tiltaket innebærer at det ikke skal betales noe for den kvotedelen som skifter eier. En slik tvungen overføring uten betaling/erstatning vil være eksponert både for § 97, § 105 og EMK P1-1. Panterettslige spørsmål oppstår også.

Oppsummering

Arbeidsgruppen har vurdert tiltaket på linje med de øvrige tiltakene, men kommet til at det er svært krevende å innføre dette med bakgrunn i de juridiske utfordringene som er trukket opp i avsnittet ovenfor, og som er utdypet ytterligere i kapittel 4.6.

5.6 Forbud mot bortdisponering

Tiltaket går ut på at bortdisponering forbys om x antall år, f.eks. ti år. På lang sikt vil det kun være gjennom statlig omsetning at kvote kan flyttes mellom produsenter. Formålet med tiltaket er å samle eierskapet til kvoter på eiendommene til de aktive melkeprodusentene, og å redusere kostnadene ved å skaffe seg kvote.

Etter ti år vil all bortdisponert grunnkvote være solgt til staten, og solgt ut igjen til aktive produsenter som kun produserer på grunnkvote de selv eier. Dette alternativet innebærer at produsenten som disponerer grunnkvoten skal ha forkjøpsrett på å kjøpe en gitt prosent av mengde fra staten. Den resterende mengden som ikke er øremerket en bestemt produsent, kan selges ut til alle de som søker om å kjøpe fra staten. Dette alternativet vil imidlertid være svært komplisert å forvalte, og er derfor ikke vurdert nærmere.

Tiltaket innebærer at eiere av grunnkvote kan bortdisponere på ønsket måte frem til forbudet trer i kraft. Når forbudet har tredd i kraft vil det ikke være lov å bortdisponere, og fleksibiliteten som er knyttet til å kunne bortdisponere hele eller deler av grunnkvoten for kortere eller lengre perioder opphører.

Endring av foretak som disponerer grunnkvoten

Dersom innføring av tiltaket skal gjøres som en gradvis utfasing av bortdisponering, må det avklares om eier av grunnkvoten kan endre hvilken produsent som disponerer grunnkvoten i løpet av perioden for utfasing, eller om mengden skal være låst til produsent(e) som disponerer grunnkvoten på det tidspunktet regelen trer i kraft. En mulighet er å forby at nye avtaler blir inngått, men at avtaler kan sies opp i løpet av perioden. Dersom en avtale opphører, må eier enten bruke grunnkvoten selv eller selge til staten.

Kjøp fra staten for øvrige produsenter i tiårsperioden

I dag blir tilgjengelig grunnkvote for kjøp fra staten fordelt likt mellom de som søker om å kjøpe, begrenset oppad til omsøkt mengde. For produsenter som i dag baserer sitt produksjonsgrunnlag på flere kvoter, vil et slikt tiltak medføre at de vil kunne miste deler av produksjonsgrunnlaget. Dette kan eventuelt opprettholdes ved at produsentene får muligheten til å kjøpe tilsvarende mengde fra staten som de har disponert. Tilgjengelig kvote for resterende kjøpere vil i dette tilfellet avhenge av hvor mange som selger grunnkvote til staten som ikke er bortdisponert, og dermed ikke er øremerket en bestemt produsent, og hvor mange av disse produsentene som benytter seg av forkjøpsretten sin. Dersom bortdisponering fases ut gradvis, vil forkjøpsretten kun være gjeldende i utfasingsperioden. Dersom en slik forkjøpsrett innføres, kan tiltaket medføre at muligheten for å inndra grunnkvote som staten kjøper blir begrenset.

Konsekvenser for aktive melkeprodusenter og eiere av grunnkvote

Tilbudssiden, kvoteeiere som:

Gruppe 2: Produserer på flere kvoter

For eiere som disponerer egen og andres grunnkvote, vil tiltaket medføre at det ikke vil være kvote tilgjengelig for bortdisponering etter ti år, da dette vil være forbudt. Dette vil kunne medføre at det vil bli mer kvote tilgjengelig for salg.

Gruppe 3: Midlertidig har redusert produksjonen, bortdisponerer hele eller deler av kvoten pga. sykdom, bygging, annet

For eiere som midlertidig har redusert produksjonen sin, og bortdisponerer hele eller deler av kvoten, vil tiltaket kunne medføre at eiere må selge en andel av grunnkvoten. Det er tenkelig at de fleste vil

unnå dette og heller har et større produksjonsgrunnlag enn nødvendig. På en annen side antas det at en mulighet til å bortdisponere grunnkvoten inntil ti år vil være tilstrekkelig for å dekke slike midlertidige behov.

Tiltaket vil føre til mindre fleksibilitet for produsenter som av ulike grunner har behov for å redusere produksjonen sin i en periode.

Gruppe 4: Har avsluttet egen produksjon, bortdisponerer hele grunnkvoten

For eier som bortdisponerer hele grunnkvoten og har avsluttet produksjonen på eiendommen, vil tiltaket kunne medføre at grunnkvoten kan bortdisponeres på ønsket måte inntil forbundet trer i kraft, men må selges etter dette. Dette vil også kunne føre til at eier velger å selge hele grunnkvoten. Dermed vil det kunne bli mer tilgjengelig kvote å få kjøpt i en periode. Dette vil kunne påvirke prisen på tilgjengelig kvote for kjøp.

Etterspørselssiden, produsenter som:

Gruppe B: Vil etterspørre noe kvote for fleksibilitet

For produsenter som vil etterspørre kvote for fleksibilitet, vil tiltaket medføre at kvote for disponering fra andre over tid vil bli redusert, og det vil igjen kunne medføre at de må kjøpe kvote framfor å disponere fra andre. Ettersom omfordeling ved salg av kvote innebærer at man i dag får kjøp kun 60 prosent, og resten fordeles likt på antall kjøpere i den enkelte produksjonsregion, vil man være avhengig av flere transaksjoner for å oppnå den kvoten/produksjonsvolumet man har per i dag.

Gruppe C: Vil etterspørre mye kvote fordi de har produksjon på flere kvoter eller fordi de planlegger produksjonsutvidelse

For produsenter som vil etterspørre mye kvote pga. produksjon på flere kvoter og/eller planlagt utvidelse av produksjonen, vil tiltaket kunne medføre at de i større grad må kjøpe kvote for å opprettholde produksjonsvolumet/øke i tråd med produksjonsutvidelse. Ettersom omfordeling ved salg av kvote innebærer at man i dag får kjøp kun 60 prosent, og resten fordeles likt på antall kjøpere i den enkelte produksjonsregion, vil man være avhengig av flere transaksjoner for å oppnå den kvoten man har per i dag. Dersom produsenten ikke har mulighet til kjøp av tilsvarende mengde, vil produksjonsgrunnlaget måtte reduseres.

Forvaltningsmessige konsekvenser

Tiltaket krever at fagsystemet kan skille mellom grunnkvote som er bortdisponert og grunnkvote som eier selv disponerer. Se nærmere omtale i kapittel 4.3.

Ved eventuell innføring av tiltaket må det vurderes hvordan avslag på søknad om salg skal håndteres, om det betyr at grunnkvoten faller bort automatisk eller om eier skal få flere sjanser til å oppfylle kravene til salgssøknaden. Dersom eier ikke finner private kjøpere av grunnkvoten, kan eier selge hele grunnkvoten til staten.

Produsenter som disponerer flere kvoter, og gjennom tiltaket mister en andel av sitt produksjonsgrunnlag, skal ha førsterett på å kjøpe tilsvarende mengde fra staten. Dette er også forhold som systemet i dag ikke har en løsning for å håndtere, og som må utvikles.

Samfunnsøkonomisk merknad

Tiltaket betyr at markedet for bortdisponering av kvoter faller bort. Dette vil medføre et betydelig samfunnsøkonomisk tap ettersom aktører som har behov for å leie kvote ikke lengre vil ha denne muligheten. Mulighetene til økt lønnsomhet og fleksibilitet vil reduseres for de som ønsker å produsere på flere kvoter. Produktivitetsveksten vil trolig reduseres over tid som følge av dette.

Oppsummering

Tiltaket er rettet inn mot produsenter/eiere som ikke lenger driver med melkeproduksjon, men vil også få konsekvenser for aktive melkeprodusenter. Dette vil gi utslag ved at det etter friperioden ikke blir mulig å disponere kvote fra andre, og vil føre til redusert fleksibilitet for de som eksempelvis har behov for å bortdisponere hele/deler av kvoten sin for en periode. I tillegg vil de som er avhengig av å disponere kvote fra andre bli nødt til å kjøpe kvote, dersom de skal opprettholde produksjonsgrunnlaget sitt. Tiltaket vil imidlertid kunne bidra til å samle eierskapet til kvote hos de aktive produsentene. Et forbud mot bortdisponering innebærer at man fjerner den fleksibiliteten som er i ordningen i dag. Dette vil medføre et betydelig samfunnsøkonomisk tap ettersom aktører som har behov for å leie kvote ikke lenger vil ha denne muligheten. Tiltaket vil innebære store endringer i fagsystemet for melkekvoteordningen. Det vil også innebære økt ressursbruk i forvaltningen i form av mer saksbehandling.

5.7 Ikke bortdisponere mer enn tilsvarende privat andel ved salg av kvote

Tiltaket går ut på å begrense hvor mye av grunnkvoten som tilligger en landbrukseiendom, som kan bortdisponeres. Den maksimale mengden som kan bortdisponeres er tilsvarende mengden som kan selges privat ved salg av kvote. Med dette tiltaket vil det ha mindre å si om eier bortdisponerer eller selger kvoten, ettersom andelen som kan selges privat og mengden som bortdisponeres vil være den samme. Andelen vil imidlertid kunne variere fra år til år, og vil bestemmes i jordbruksoppgjøret.

Ikrafttredelse

Tiltaket gis ikke tilbakevirkende kraft. Det innebærer at tiden regnes fra og med året bestemmelsen innføres. Dersom tiltaket kun skulle omfattet nye forhold, vil det si at allerede inngåtte avtaler kunne ha fortsatt så lenge partene ønsket uten at en andel måtte selges til staten. Et slikt skille vil trolig føre til at produsenter 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 vil få «historiske rettigheter».

Konsekvenser for aktive melkeprodusenter og eiere av grunnkvote

Tilbudssiden, kvoteeiere som:

Gruppe 2: Produserer på flere kvoter

For eiere som disponerer egen og andres grunnkvote, vil tiltaket kunne medføre at de mister deler av produksjonsgrunnlaget sitt. Tiltaket vil medføre at tilgjengelig kvote for bortdisponering vil bli redusert. Dette vil kunne medføre at prisen på bortdisponering potensielt vil kunne gå opp, mens prisen på kjøp av kvote kan gå ned.

Gruppe 3: Midlertidig har redusert produksjonen, bortdisponerer hele eller deler av kvoten pga. sykdom, bygging, annet

For eiere som midlertidig har redusert produksjonen sin, og bortdisponerer hele eller deler av kvoten, vil tiltaket medføre at en prosentandel av kvoten ikke kan disponeres bort, og det vil være en maksbegrensning på andel kvote som kan disponeres bort. For noen i denne gruppen vil ikke tiltaket ha innvirkning, da de uansett disponerer bort mindre en maksbegrensningen. For andre vil tiltaket medføre at de må redusere bortdisponeringen. Dette vil kunne føre til at de har et større produksjonsgrunnlag enn nødvendig. Tiltaket vil føre til mindre fleksibilitet for eiere som av ulike grunner har behov for å redusere produksjonen sin i en periode.

Gruppe 4: Har avsluttet egen produksjon, bortdisponerer hele grunnkvoten

For eiere som har avsluttet egen produksjon og bortdisponerer hele grunnkvoten, vil tiltaket medføre at eier må redusere mengden som er bortdisponert, og la en viss prosentandel ligge ubrukt, dersom bortdisponeringen skal fortsette. Et annet alternativ er å selge kvoten. Andelen som selges privat vil være den samme som kan bortdisponeres, og resterende mengde må selges til staten.

Etterspørselssiden, produsenter som:

Gruppe B: Vil etterspørre noe kvote for fleksibilitet

For produsenter som vil etterspørre kvote for fleksibilitet, vil tiltaket medføre at tilgjengelig kvote for disponering fra andre vil bli redusert, og det vil igjen kunne medføre at de må kjøpe kvote framfor å disponere fra andre.

Gruppe C: Vil etterspørre mye kvote fordi de har produksjon på flere kvoter eller fordi de planlegger produksjonsutvidelse

For produsenter som vil etterspørre mye kvote pga. produksjon på flere kvoter og/eller planlagt utvidelse av produksjonen, vil tiltaket kunne medføre at de i større grad må kjøpe kvote for å opprettholde produksjonsvolumet/øke produksjonen i tråd med produksjonsutvidelse. Dersom produsenten ikke har mulighet til kjøp av tilsvarende mengde, vil produksjonsgrunnlaget måtte reduseres.

Forvaltningsmessige konsekvenser

Tiltaket krever at fagsystemet kan skille mellom grunnkvote som er bortdisponert og grunnkvote som eier selv disponerer. Se nærmere omtale i kapittel 4.3.

For å holde en oversikt med at det ikke blir bortdisponert mer kvote enn det som er bestemt, må forvaltningen gjøre kontroller av dette. Et alternativ er at forvaltningen gjør kontroller i etterkant av perioden for registrering av disponering. Et annet alternativ er at kontroller gjøres maskinelt ved registrering av disponering. Dersom kontroller skal gjøres maskinelt, vil dette kreve ressurser til utvikling. Dersom dette skal skje i etterkant av registrering, vil det være mulig at eier har disponert bort mer enn det tiltaket tilsier. I den forbindelse må det vurderes hvilke konsekvenser det får dersom eier har disponert bort for mye.

Juridiske merknader til tiltaket

Tiltaket vil omfatte nye og gamle avtaleforhold (disponeringsforhold) fra tidspunktet det trer i kraft. Det innebærer at inngåtte avtaler fra før tiltaket trer i kraft, også vil omfattes. Dette vil være å regne som uegentlig tilbakevirkning, og det må vurderes om dette er en type tilbakevirkning som er i strid med grunnloven § 97. Se nærmere drøfting av dette i kapittel 4.6.1.

Oppsummering

Dette tiltaket vil på et vis også likestille bortdisponering og salg av grunnkvote, ved at det vil bli mulig å bortdisponere maksimalt tilsvarende mengde som kan selges privat ved salg av kvote. Det vil dermed ha mindre å si om kvoten bortdisponeres eller selges. Ved salg vil også hele kvoten kunne selges, men med en andel til staten. Ved bortdisponering vil imidlertid kun en gitt andel kunne bortdisponeres, og resten må ligge udisponert eller produseres på av eier selv. Dette vil kunne bidra til at flere velger å selge kvoten, og at eierskapet blir samlet hos de aktive produsentene. Utfordringer knyttet til avtaleforhold og tilbakevirkende kraft vil kunne være betydelige, og må sees nærmere på

ved eventuell innføring. Det må vurderes om dette er en type tilbakevirkning som er i strid med grunnloven § 97.

5.8 Statlig regulering av pris på bortdisponering

Tiltaket går ut på at det settes en pris for bortdisponering av kvote. Prisen vil ikke lenger være markedsbestemt slik det er i dag. Formålet med tiltaket er å sette prisen for bortdisponering av kvote på et lavere nivå enn den er i enkelte omsetningsregioner i dag, slik at utgiftene for aktive produsenter reduseres.

Kontroll av beløp som betales

For å kunne påse at den regulerte prissettingen overholdes, vil det være nødvendig at Landbruksdirektoratet kan kontrollere pengetransaksjonene. Det må vurderes om transaksjonene skal gå gjennom Landbruksdirektoratet, eller om dette skal dokumenteres i ettertid.

Uavhengig av hvordan transaksjonene gjøres, vil det likevel være rom for at betalingen finner andre former i tillegg til den regulerte prisen. Dette kan gjøres i form av penger, tjenester, utstyr, eller andre former for godtgjøring. Hvor stort behovet/ønsket er for å disponere kvote, vil avgjøre hvor mye produsenter er villige til å betale. På denne måten vil regulering av pris kunne bidra til at det oppstår en svartebørs for bortdisponering av kvote, på siden av prisene som er regulert. Dette vil i praksis gjøre det umulig å kontrollere om tiltaket overholdes.

Fastsettelse av pris

Nivået på den fastsatte prisen for bortdisponering må avklares av partene i jordbruket, i tillegg til hvordan prisen i seg selv skal fastsettes. Pris per liter kvote som kan kjøpes fra staten bestemmes i jordbruksoppgjøret, og dette kan også gjelde pris for bortdisponering av kvote.

Det må videre vurderes når tiltaket skal tre i kraft. Formålet med tiltaket er å sette prisen for bortdisponering av kvote lavere enn den i dag er i enkelte omsetningsregioner, og en regulering av pris vil derfor kunne medføre at prisen som fastsettes vil være lavere enn de markedsbestemte prisene. Dagens priser varierer fra produksjonsregion til produksjonsregion, fra kommune til kommune, og fra avtale til avtale. Som nevnt i kapittel 3.3 finnes det ikke datagrunnlag som gir et godt øyeblikksbilde av prissituasjonen, eller som viser utviklingen i prisforhold ved kjøp/salg og bortdisponering av kvote over tid. Det er også en utfordring at prisene må fastsettes hvert år.

Konsekvenser for aktive melkeprodusenter og eiere av grunnkvote

Tilbudssiden, kvoteeiere som:

Gruppe 2: Produserer på flere kvoter

For eiere som disponerer egen og andres grunnkvote, vil tiltaket kunne medføre krav til dokumentasjon (regnskapsbilag eller annet regnskapsmateriale) som må sendes inn til forvaltningen, om at prisbestemmelsene er overholdt. Dette gjør seg spesielt gjeldende dersom transaksjonene ikke skal gå gjennom Landbruksdirektoratet.

Dersom innføring av tiltaket er kjent på forhånd, kan det bli aktuelt for eier å selge hele eller deler av kvoten for å få markedsbestemt pris før tiltaket trer i kraft. Dette vil kunne medføre at noe mer kvote blir tilgjengelig å få kjøpt i forkant av innføring, dersom dette er kjent på forhånd.

Gruppe 3: Midlertidig har redusert produksjonen, bortdisponerer hele eller deler av kvoten pga. sykdom, bygging, annet

For eiere som midlertidig har redusert produksjonen sin, og bortdisponerer hele eller deler av kvoten, vil tiltaket kunne føre til krav til dokumentasjon, og priser som er avvikende fra det som er markedsbestemt før tiltaket iverksettes. Årsaken til at eier har midlertidig stoppet/ redusert egen produksjon, vil være avgjørende for hvordan hen forholder seg til økende, reduserte eller ingen endring i prisene for bortdisponering av kvote.

Gruppe 4: Har avsluttet egen produksjon, bortdisponerer hele grunnkvoten

For eiere som har avsluttet egen produksjon og bortdisponerer hele grunnkvoten, vil tiltaket kunne medføre krav til dokumentasjon som må sendes inn til forvaltningen. Tiltaket vil også kunne medføre at verdien på grunnkvoten vil synke dersom fastsatt pris er lavere enn den markedsbestemte. Den reduserte verdien vil føre til at eier får lavere inntekter ved bortdisponering enn før tiltaket trer i kraft.

Etterspørselssiden, produsenter som:

Gruppe B: Vil etterspørre noe kvote for fleksibilitet

For produsenter som vil etterspørre kvote for fleksibilitet, vil tiltaket kunne medføre at avtaler om disponering fra andre avventes til tiltaket trer i kraft, dersom den regulerte prisen er lavere enn den markedsbestemte i produksjonsregionen. Gitt at innføring av tiltaket er kjent på forhånd, vil dette kunne bidra til å redusere etterspørselen noe inntil tiltaket trer i kraft.

Gruppe C: Vil etterspørre mye kvote fordi de har produksjon på flere kvoter eller fordi de planlegger produksjonsutvidelse

For produsenter som vil etterspørre mye kvote pga. produksjon på flere kvoter og/eller planlagt utvidelse av produksjonen, vil tiltaket kunne medføre at etterspørselen vil kunne bli noe redusert i forkant av innføring gitt at innføring av tiltaket er kjent på forhånd. En produksjonsutvidelse vil imidlertid kunne medføre kostnader knyttet til investeringer, som igjen er knyttet opp mot framtidig produksjonsgrunnlag. Dermed er det ikke sikkert at innføring av tiltaket vil ha noen særlig effekt, ettersom disponering av kvote uansett vil være nødvendig.

Forvaltningsmessige konsekvenser

Tiltaket vil medføre forvaltningskontroller av at beløpet som betales samsvarer med fastsatt pris. Det vil også medføre utvikling av en funksjon i fagsystemet, som åpner for at betaling for disponering av grunnkvote skal gå via systemet. Se nærmere omtale i kapittel 4.3.

Samfunnsøkonomisk vurdering

Tiltaket setter prisen den som leier kvoten betaler lavere enn kvotens reelle markedsverdi. Dette medfører at prisen ikke signaliserer kjøpers marginale betalingsvillighet. Samtidig tilsier økonomisk teori at tilbudet av melkekvoter vil falle, ettersom vederlaget eier av kvoten mottar for å bortdisponere faller. Dette vil skape et etterspørselsoverskudd i markedet sammenlignet med situasjonen i markedslikevekten.

Ettersom prisen ikke lengre vil fungere som en allokeringsmekanisme blir det behov for å etablere et kvantitativt rasjoneringsystem for leie av kvote. Dette vil medføre administrative kostnader og et samfunnsøkonomisk tap, da kvotene ikke lengre vil allokere til de produsentene med høyest kostnadseffektivitet gitt de øvrige landbrukspolitiske rammebetingelsene. Dette vil svekke den samlede lønnsomheten og konkurransevnen til næringen på sikt.

Juridiske merknader til tiltaket

Dersom prisen ved regulering av pris på bortdisponering av kvote fraviker vesentlig fra den markedsbestemte prisen, vil spørsmål om erstatning jf. grunnloven § 105 kunne gjøre seg gjeldende. Se nærmere drøfting av de juridiske forhold i kapittel 4.6.

Oppsummering

Tiltaket går ut på at pris for bortdisponering av kvote reguleres, og ikke lenger vil være markedsbestemt. Tiltaket vil kunne bidra til at prisen på bortdisponering av kvote vil reduseres, men det vil også være knyttet stor usikkerhet til om den regulerte prisen overholdes, og om betaling vil finne andre former. Dette vil gjøre at det i praksis er umulig å kontrollere om tiltaket overholdes. Tiltaket vil innebære store endringer i fagsystemet for melkekvoteordningen. Det vil også innebære økt ressursbruk i forvaltningen i form av mer saksbehandling. Dersom prisen ved regulering av pris på bortdisponering av kvote fraviker vesentlig fra den markedsbestemte prisen, vil spørsmål om erstatning jf. grunnloven § 105 kunne gjøre seg gjeldende. Tiltaket vil svekke den samlede lønnsomheten og konkurransevnen til næringen på sikt, da det vil medføre administrative kostnader og et samfunnsøkonomisk tap, da kvotene ikke lenger vil allokeres til de produsentene med høyest kostnadseffektivitet.

5.9 Begrense hvem som kan disponere kvote fra andre (dobbel tak)

Dette tiltaket innebærer at det legges begrensninger på hvem som kan disponere kvote fra andre. Dersom en produsent har over x antall liter i disponert grunnkvote/disponibel kvote, vil ikke produsenten ha adgang til å disponere kvote fra andre (leie inn). Den eneste muligheten produsenten har til å øke produksjonen være gjennom å kjøpe grunnkvote. Grensen som følger av dette tiltaket, vil settes lavere enn produksjonstaket.

Arbeidsgruppen legger til grunn at foretak som fra tidligere disponerer mer grunnkvote enn den satte grensen, skal få beholde denne produksjonsrettigheten også i fremtiden.

Konsekvenser for aktive melkeprodusenter og eier av grunnkvote

Tilbudssiden, kvoteiere som:

Gruppe 2: Produserer på flere kvoter

For eiere som disponerer egen og andres grunnkvote, vil tiltaket kunne medføre at de ikke oppfyller vilkår for å disponere kvote fra andre. Dette vil kunne bety at produksjonsgrunnlaget blir redusert, med mindre det er kvote å få kjøpt, og midlene til å finansiere et kvotekjøp er på plass. I de tilfellene der produksjonsgrunnlaget blir redusert, vil det kunne bli mer tilgjengelig kvote for disponering.

Gruppe 3: Midlertidig har redusert produksjonen, bortdisponerer hele eller deler av kvoten pga. sykdom, bygging, annet

For eiere som midlertidig har redusert produksjonen sin, og bortdisponerer hele eller deler av kvoten, vil tiltaket kunne medføre at det vil bli færre mulige leietakere. I områder der dette rammer mange som bortdisponerer, vil tiltaket kunne medføre at kvoten blir liggende udisponert inntil produksjonen skal fullstendig gjenopptas.

Gruppe 4: Har avsluttet egen produksjon, bortdisponerer hele grunnkvoten

For eiere som har avsluttet egen produksjon og bortdisponerer hele grunnkvoten, vil tiltaket kunne medføre at det vil bli færre potensielle leietakere, ettersom tiltaket begrenser hvem som kan disponere fra andre. I områder der dette rammer mange som bortdisponerer, vil tiltaket kunne medvirke til at det blir aktuelt å selge kvoten, og at det dermed blir mer tilgjengelig kvote å få kjøpt.

Etterspørselssiden, produsenter som:

Gruppe B: Vil etterspørre noe kvote for fleksibilitet

For produsenter som vil etterspørre kvote for fleksibilitet, vil tiltaket kunne medføre at de ikke oppfyller vilkår for å disponere fra andre. Dette vil innebære at de blir nødt til å kjøpe kvote, eventuelt redusere produksjonsgrunnlaget. Dette vil kunne redusere etterspørselen på disponering fra andre, men øke den på kjøp. De som havner under taket vil ha flere valgmuligheter, og kan både kjøpe kvote og disponere kvote fra andre.

Gruppe C: Vil etterspørre mye kvote fordi de har produksjon på flere kvoter eller fordi de planlegger produksjonsutvidelse

For produsenter som vil etterspørre mye kvote pga. produksjon på flere kvoter og/eller planlagt utvidelse av produksjonen, vil tiltaket kunne medføre at det vil være mer kvote tilgjengelig å disponere fra andre dersom en ligger under taket, og ingen kvote å disponere fra andre dersom en ligger over taket. Etterspørselen på disponering fra andre vil dermed kunne bli redusert og det vil kunne bli mer kvote tilgjengelig for disponering, samtidig som etterspørselen på kvote å få kjøpt vil kunne øke. For de som ligger over taket vil eneste mulighet til å utvide produksjonen være gjennom kjøp av kvote.

Forvaltningsmessige konsekvenser

Tiltaket krever at det elektroniske systemet for kvoteordningen kan skille mellom grunnkvote som er bortdisponert og grunnkvote som eier selv disponerer. Per i dag er systemet bygget opp på en måte som ikke skiller mellom å disponere egen og andres grunnkvote, og systemet må derfor utvikles for å kunne skille mellom disse. Se kapittel 4.3.

Hvis det skal være tillatt å produsere flere grunnkvoter i samdrift, må det innføres egne regler for samdrifter, se kapittel 4.5.

For å holde en oversikt med at det ikke blir bortdisponert mer kvote enn det som er bestemt, må forvaltningen gjøre kontroller av dette. Et alternativ er at forvaltningen gjør kontroller i etterkant av perioden for registrering av disponering. Et annet alternativ er at kontroller gjøres maskinelt ved registrering av disponering. Dersom kontroller skal gjøres maskinelt, vil dette kreve ressurser til utvikling. Dersom dette skal skje i etterkant av registrering, vil det være mulig at eier har disponert bort mer enn det tiltaket tilsier. I den forbindelse må det vurderes hvilke konsekvenser det får dersom eier har disponert bort for mye.

Oppsummering

Tiltaket vil i praksis fungere som et dobbelt kvotetak, og det vil bli et skille mellom produsenter som havner under eller over grensen som settes. Produsenter som havner under taket, vil ha mulighet til å disponere kvote fra andre og eventuelt utvide produksjonen på den måten. Produsenter som havner over taket, vil måtte kjøpe kvote dersom de skal ha mulighet til å utvide produksjonen. Dette vil kunne gi en fordel til produsenter som havner under taket, da de vil ha flere valgmuligheter for å kunne utvide produksjonen. Tiltaket vil redusere fleksibiliteten i ordningen for de som er over taket og for de som nærmer seg taket. Dette innebærer en mindre effektiv samfunnsøkonomisk tilpasning, da en slik grense setter klare begrensninger på produsentene og forhindrer melkeprodusentene i å utnytte stordriftsfordelene som produksjon over produksjonstaket kunne gitt. Det vil medføre at samme antall liter melk produseres til en høyere samlet kostnad for samfunnet. Dette vil svekke konkurransekraften til norsk melkeproduksjon. Tiltaket vil innebære store endringer i fagsystemet for melkekvoteordningen. Det vil også innebære økt ressursbruk i forvaltningen i form av mer saksbehandling. Dette tiltaket er først og fremst et strukturtiltak, og vil i mindre grad bidra til

endringer av priser eller nedgang i bortdisponert kvote. Tiltaket ligger i så måte noe utenfor arbeidsgruppens mandat.

5.10 Statlig oppkjøp og bortdisponering av kvote

Tiltaket går ut på at staten kjøper opp all grunnkvote i Norge, og leier denne ut igjen til aktive melkeprodusenter. Med dette tiltaket vil det ikke være noen som eier sin egen grunnkvote, og alle foretak vil produsere på innleid kvote. Forslaget innebærer at eierskapet til kvote opphører, og ligger dermed utenfor arbeidsgruppens mandat. Forslaget vil ikke bli videre drøftet.

6 Tiltak som gjelder kjøp/salg

6.1 Kun statlig omsetning

Tiltaket innebærer at alt kjøp og salg av kvote skjer med staten. Prosentandelen det har vært mulig å selge privat vil opphøre, og hele eller deler av kvoten må selges til staten til en gitt pris. Staten vil ha mulighet til å avgjøre hvor mye eller om noe skal selges ut igjen eller om hele mengden skal inndras, med bakgrunn i gjeldende markedssituasjon.

Formålet med tiltaket er å regulere prisen ved omsetning av kvote til et lavere nivå enn den er i enkelte omsetningsregioner i dag, slik at utgiftene for aktive produsenter reduseres.

Konsekvenser for aktive melkeprodusenter og eiere av grunnkvote

Tilbudssiden, kvoteeiere som:

Gruppe 2: Produserer på flere kvoter

For eiere som disponerer egen og andres grunnkvote, vil ikke tiltaket ha noen innvirkning med mindre det blir aktuelt å kjøpe/selge kvote.

Gruppe 3: Midlertidig har redusert produksjonen, bortdisponerer hele eller deler av kvoten pga. sykdom, bygging, annet

For eiere som midlertidig har redusert produksjonen sin, og bortdisponerer hele eller deler av kvoten, vil ikke tiltaket ha noen innvirkning med mindre det blir aktuelt å selge kvote.

Gruppe 4: Har avsluttet egen produksjon, bortdisponerer hele grunnkvoten

For eiere som har avsluttet egen produksjon og bortdisponerer hele grunnkvoten, vil ikke tiltaket gi utslag med mindre det blir aktuelt å selge grunnkvoten.

Dersom innføring av tiltaket er kjent på forhånd, kan det bli aktuelt for eier å selge hele eller deler av kvoten for å få markedsbestemt pris før tiltaket trer i kraft. Dette vil kunne medføre at noe mer kvote blir tilgjengelig å få kjøpt i forkant av innføring.

Etterspørselssiden, produsenter som:

Gruppe B: Vil etterspørre noe kvote for fleksibilitet

For produsenter som vil etterspørre kvote for fleksibilitet, vil tiltaket kunne medføre at det blir vanskeligere å få kjøpe ønsket mengde kvote, dersom etterspørselen er høy, og tilgjengelig kvote for salg er lavt. Det kan bidra til at etterspørselen etter å disponere kvote fra andre øker.

Gruppe C: Vil etterspørre mye kvote fordi de har produksjon på flere kvoter eller fordi de planlegger produksjonsutvidelse

For produsenter som vil etterspørre mye kvote pga. produksjon på flere kvoter og/eller planlagt utvidelse av produksjonen, vil tiltaket kunne medføre at det vil være mindre kvote tilgjengelig å få kjøpt, ettersom etterspørselsoverskuddet trolig vil være høyt. Dette kan bidra til at etterspørselen etter å disponere kvote fra andre øker, dersom det er eneste mulighet til å opprettholde/opparbeide seg ønsket produksjonsgrunnlag på relativt kort tid.

Forvaltningsmessige konsekvenser

Tiltaket vil trolig ikke medføre noen utviklingsoppgaver for fagsystemet, ettersom det i dag er mulig å endre prosentandelen som skal selges til staten. Søknader om salg vil måtte saksbehandles som i dag, og antall søknader vil avgjøre om det vil være behov for ytterligere saksbehandlingsressurser.

Juridiske merknader til tiltaket

Dersom prisen ved statlig omsetning fraviker vesentlig fra den markedsbestemte prisen, vil spørsmål om erstatning jf. grunnloven § 105, og «retten til å nyte sin eiendom i fred» jf. EMK P1-1, kunne gjøre seg gjeldende. Se nærmere drøfting av de juridiske forhold i kapittel 4.6. Panterettslige spørsmål vil også oppstå, fordi panteverdien på eiendommen grunnkvoten tilligger vil kunne bli redusert ved en betraktelig prisreduksjon.

Oppsummering

Tiltaket går ut på å kun ha statlig omsetning av kvote, for å kunne redusere prisnivået på kjøp og salg av kvote. Isolert sett vil dette gå imot mandatet, fordi det kan gi sterkere etterspørsel etter å disponere flere kvoter, ettersom kun statlig omsetning av kjøp/salg vil gjøre at det kan bli vanskelig å kjøpe seg opp ønsket mengde kvote når dette ikke lenger vil være mulig å gjøre privat. Dermed kan det føre til at færre eier produksjonsgrunnlaget sitt. Tiltaket vil kunne virke i kombinasjon med et tiltak som begrenser muligheten for bortdisponering, men dette har ikke arbeidsgruppen gått noe nærmere inn i. Dersom prisen ved statlig omsetning fraviker vesentlig fra den markedsbestemte prisen, vil spørsmål om erstatning jf. grunnloven § 105, og «retten til å nyte sin eiendom i fred» jf. EMK P1-1, kunne gjøre seg gjeldende. Et forbud mot privat omsetning av kvote innebærer at man fjerner den fleksibiliteten som er i ordningen i dag. I tillegg fjernes også markedsmekanismen knyttet til kjøp/salg av kvote. Endringer som medfører en mer komplisert kvoteordning og mindre fleksibilitet, vil kunne bidra til redusert samfunnsøkonomisk lønnsomhet og økte kostnader for å nå landbrukspolitiske mål. Dagens markeds mekanisme gir også en samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse der alle som ønsker får solgt deler av kvoten til en markedsbestemt pris, mens alle som ønsker å kjøpe kvoten til denne prisen får mulighet til dette. Å forby privat omsetning av kvote vil medføre en mindre effektiv tilpasning for samfunnet enn den vi har i dag, da kvotene ikke lengre vil allokere til de produsentene med høyest kostnadseffektivitet.

6.2 Kun privat omsetning

Tiltaket innebærer at alt kjøp og salg av kvote skjer privat, og ikke via staten. Andelen som selges til staten vil dermed opphøre, og hele eller deler av kvoten kan selges privat. Salget vil som i dag fremdeles måtte søkes om til Landbruksdirektoratet. Tiltaket vil kunne bidra til at eierskapet til kvoter samles hos de som produserer på den, da det lar seg gjøre å selge kvoten i sin helhet til markedspris. Med dette tiltaket vil ikke staten ha mulighet til å inndra kvote dersom markeds situasjonen skulle medføre behov for det.

Konsekvenser for aktive melkeprodusenter og eiere av grunnkvote

Tilbudssiden, kvoteeiere som:

Gruppe 2: Produserer på flere kvoter

For eiere som disponerer egen og andres grunnkvote, vil ikke tiltaket ha noen direkte innvirkning.

Gruppe 3: Midlertidig har redusert produksjonen, bortdisponerer hele eller deler av kvoten pga. sykdom, bygging, annet

For eiere som midlertidig har redusert produksjonen sin, og bortdisponerer hele eller deler av kvoten, vil ikke tiltaket ha noen innvirkning med mindre det blir aktuelt å selge kvote.

Gruppe 4: Har avsluttet egen produksjon, bortdisponerer hele grunnkvoten

For eiere som har avsluttet egen produksjon og bortdisponerer hele grunnkvoten, vil ikke tiltaket gi utslag med mindre det blir aktuelt å selge grunnkvoten.

Dersom det er mulig å få markedsbestemt pris for 100 prosent av kvoten, og ikke kun 60 prosent slik det er i dag, kan det bli aktuelt for eier å selge hele eller deler av kvoten. Dette vil kunne medføre at mer kvote blir tilgjengelig å få kjøpt, mens mindre kvote blir tilgjengelig for bortdisponering.

Etterspørselssiden, produsenter som:

Gruppe B: Vil etterspørre noe kvote for fleksibilitet

For produsenter som vil etterspørre kvote for fleksibilitet, vil tiltaket kunne medføre at det blir enklere å få kjøpe ønsket mengde kvote, ettersom kvoten kan selges i sin helhet til kjøper. Dette vil kunne bidra til at det blir mer kvote tilgjengelig å få kjøpt, og noe mindre kvote tilgjengelig for bortdisponering. Prisen på bortdisponering vil dermed kunne gå opp. Prisen på kjøp av kvote vil kunne gå ned, forutsatt at summen av statlig salg og privat salg gir den riktige totalprisen på kvoten. Produsentenes tilpasning er usikker, og effekten kan dermed ikke fastslås.

Gruppe C: Vil etterspørre mye kvote fordi de har produksjon på flere kvoter eller fordi de planlegger produksjonsutvidelse

For produsenter som vil etterspørre mye kvote pga. produksjon på flere kvoter og/eller planlagt utvidelse av produksjonen, vil tiltaket kunne medføre at det vil være mer kvote tilgjengelig å få kjøpt, og noe mindre kvote tilgjengelig for bortdisponering. Dette vil kunne bidra til at flere velger å kjøpe kvote fremfor å disponere fra andre, dersom de har midlene til å finansiere et kvotekjøp.

Forvaltningsmessige konsekvenser

Tiltaket vil trolig ikke medføre noen utviklingsoppgaver for fagsystemet, ettersom det i dag er mulig å endre prosentandelen som kan selges privat. Søknader om salg vil måtte saksbehandles som i dag, og antall søknader vil avgjøre om det vil være behov for ytterligere saksbehandlingsressurser.

Oppsummering

Tiltaket innebærer å kun ha privat omsetning av kvote. Dette vil kunne bidra til å samle eierskapet til kvote hos aktive produsenter, da 100 prosent av kvoten kan selges til en eller flere produsenter, uten at det må selges en andel til staten. Staten vil med dette tiltaket ikke ha mulighet til å inndra kvote med bakgrunn i markedssituasjonen. Tiltaket vil kunne bidra til en bedre samfunnsøkonomisk tilpasning, der alle som ønsker får solgt hele kvoten til en markedsbestemt pris, mens alle som ønsker å kjøpe kvoten til denne prisen får mulighet til dette. Kvotene vil dermed allokere til produsentene med høyest kostnadseffektivitet.

6.3 Statlig regulering av pris på kjøp og salg av kvote

Tiltaket går ut på at pris på privat salg og kjøp av kvote fastsettes av partene i jordbruket. Prisen vil ikke være markedsbestemt slik den er i dag. Formålet med dette tiltaket er å sette prisene for salg og kjøp av kvote på et lavere nivå enn den er i enkelte omsetningsregioner i dag, for å redusere kostnadene for den aktive produsenten.

Kontroll av beløp som betales

For å kunne påse at den regulerte prissettingen overholdes, vil det være nødvendig at Landbruksdirektoratet har en viss oversikt med pengetransaksjonene. Det må vurderes om transaksjonene skal gå gjennom Landbruksdirektoratet, eller om dette skal dokumenteres i ettertid.

Hvis betaling skal dokumenteres i ettertid, vil det for salg av grunnkvote være tilstrekkelig med innsending av dokumentasjon en gang, i etterkant av salget. Tiltaket vil pålegge produsentene arbeid med å dokumentere at avtalt pris blir overholdt.

Uavhengig av hvordan transaksjonene gjøres, vil det være rom for at betalingen finner andre former i tillegg til regulerte prisen. En vil kunne risikere at produsenter som kjøper kvote eller disponerer av andre vil betale den regulerte prisen, og i tillegg betale «under bordet». Dette kan gjøres i form av penger, tjenester, utstyr, eller gjennom andre former for godtgjøring. Hvor stort behovet/ønsket er for å kjøpe kvote, vil avgjøre hvor mye produsenter er villige til å betale. På denne måten vil regulering av pris på kjøp og salg av kvote kunne bidra til at det oppstår en «svartebørs» for kvotecomsetning på siden av prisene som er regulert.

Fastsettelse av pris

Nivået på den fastsatte prisen for bortdisponering må avklares av partene i jordbruket, i tillegg til hvordan prisen i seg selv skal fastsettes. Pris per liter kvote som kan kjøpes fra staten bestemmes i jordbruksoppgjøret, og dette kan også gjelde pris for privat omsatt kvote.

Det må videre vurderes når tiltaket skal tre i kraft. Etersom prisene for omsetning av kvote i dag er markedsbestemt, vil en regulering av prisene kunne medføre at prisene som fastsettes vil nedjusteres noe fra de markedsbestemte prisene. Dette vil imidlertid kunne variere fra produksjonsregion til produksjonsregion, fra kommune til kommune, og fra avtale til avtale. Som nevnt i delkapittel 3.3 finnes det ikke datagrunnlag som gir et godt øyeblikksbilde av prissituasjonen, eller som viser utviklingen i prisforhold ved kjøp/salg og bortdisponering av kvote over tid. Det er også en utfordring at prisene må fastsettes hvert år.

Konsekvenser for aktive melkeprodusenter og eiere av grunnkvote

Tilbudssiden, kvoteeiere som:

Gruppe 2: Produserer på flere kvoter

For eiere som disponerer egen og andres grunnkvote, vil ikke tiltaket ha en direkte innvirkning.

Gruppe 3: Midlertidig har redusert produksjonen, bortdisponerer hele eller deler av kvoten pga. sykdom, bygging, annet

For eiere som midlertidig har redusert produksjonen sin, og bortdisponerer hele eller deler av kvoten, vil ikke tiltaket ha noen direkte innvirkning.

Gruppe 4: Har avsluttet egen produksjon, bortdisponerer hele grunnkvoten

For eiere som har avsluttet egen produksjon og bortdisponerer hele grunnkvoten, vil tiltaket kunne medføre at verdien på grunnkvoten vil kunne synke dersom de fastsatte prisene er lavere enn hva som tidligere har vært markedsbestemt i det enkelte området.

Hvis innføring av tiltaket er kjent på forhånd, kan det tenkes at det blir aktuelt for eier å selge hele eller deler av kvoten allikevel, for å få markedsbestemt pris før tiltaket trer i kraft. På en annen side er det ikke sikkert noen ønsker å betale for kvote de muligens vil kunne få kjøpt for en rimeligere penge senere, gitt at innføring av tiltaket er kjent på forhånd. Dette vil kunne påvirke tilbudet for salg og bortdisponert kvote.

Etterspørselssiden, produsenter som:

Gruppe B: Vil etterspørre noe kvote for fleksibilitet

For produsenter som vil etterspørre kvote for fleksibilitet, vil tiltaket kunne medføre at det kan bli aktuelt å kjøpe kvote med en regulert pris, framfor å disponere fra andre. Dette er imidlertid avhengig av at det finnes kvote å få kjøpt i det aktuelle området.

Gruppe C: Vil etterspørre mye kvote fordi de har produksjon på flere kvoter eller fordi de planlegger produksjonsutvidelse

For produsenter som vil etterspørre mye kvote pga. produksjon på flere kvoter og/eller planlagt utvidelse av produksjonen, vil tiltaket kunne medføre at det kan bli mer aktuelt å kjøpe kvote med regulert pris, dersom det er tilgjengelig kvote å få kjøpt i området. Dette vil kunne føre til at etterspørselen etter å kjøpe kvote øker, og etterspørselen etter å disponere kvote fra andre reduseres noe.

Forvaltningsmessige konsekvenser

Tiltaket vil medføre forvaltningskontroller av at beløpet som betales samsvarer med fastsatt pris. Det vil også medføre utvikling av en funksjon i fagsystemet som åpner for at betaling for privat kjøp av grunnkvote skal gå via systemet. Se nærmere omtale i kapittel 4.3.

Samfunnsøkonomisk vurdering

Tiltaket setter prisen den som kjøper kvoten betaler lavere enn kvotens reelle markedsverdi. Dette medfører at prisen ikke signaliserer kjøpers marginale betalingsvillighet. Samtidig tilsier økonomisk teori at tilbudet av melkekvoter vil falle, ettersom vederlaget eier av kvoten mottar for å selge faller. Dette vil skape et etterspørselsoverskudd i markedet sammenlignet med situasjonen i markedslivekten.

Ettersom prisen ikke lengre vil fungere som en allokeringmekanisme blir det behov for å etablere et kvantitativt rasjoneringsystem for kjøp av kvote. Dette vil medføre administrative kostnader og et samfunnsøkonomisk tap, da kvotene ikke lengre vil allokere til de produsentene med høyest kostnadseffektivitet gitt de øvrige landbrukspolitiske rammebetingelsene. Dette vil svekke den samlede lønnsomheten og konkurranseevnen til næringen på sikt.

Oppsummering

Tiltaket går ut på at pris for kjøp/salg av kvote reguleres, og ikke lenger vil være markedsbestemt. Tiltaket vil kunne bidra til at prisen på kjøp/salg av kvote vil reduseres, men det vil også være knyttet stor usikkerhet til om den regulerte prisen overholdes, og om betaling vil finne andre former. Dette vil gjøre at det i praksis er umulig å kontrollere om tiltaket overholdes. Tiltaket vil innebære store endringer i fagsystemet for melkekvoteordningen. Det vil også innebære økt ressursbruk i forvaltningen i form av mer saksbehandling. Dersom prisen ved regulering av pris på salg av kvote fraviker vesentlig fra den markedsbestemte prisen, vil spørsmål om erstatning jf. grunnloven § 105 kunne gjøre seg gjeldende. Tiltaket vil svekke den samlede lønnsomheten og konkurranseevnen til næringen på sikt, da det vil medføre administrative kostnader og et samfunnsøkonomisk tap, da kvotene ikke lengre vil allokere til de produsentene med høyest kostnadseffektivitet.

6.4 Begrense hvem som kan kjøpe kvote fra staten

Dette tiltaket innebærer å legge begrensninger på hvem som kan kjøpe kvote fra staten. Foretak som har under x antall liter i disponert grunnkvote, vil ha mulighet til å få kjøpe rimelig statlig kvote opp til et bestemt nivå. Foretak med disponert grunnkvote over x liter, vil ikke ha adgang til å kjøpe kvote fra staten. Den eneste mulighet til å øke produksjonen være gjennom å kjøpe kvote privat.

Konsekvenser for aktive melkeprodusenter og eiere av grunnkvote

Tilbudssiden, kvoteeiere som:

Gruppe 2: Produserer på flere kvoter

For eiere som disponerer egen og andres grunnkvote, vil ikke tiltaket ha en direkte innvirkning.

Gruppe 3: Midlertidig har redusert produksjonen, bortdisponerer hele eller deler av kvoten pga. sykdom, bygging, annet

For eiere som midlertidig har redusert produksjonen sin, og bortdisponerer hele eller deler av kvoten, vil ikke tiltaket ha noen direkte innvirkning.

Gruppe 4: Har avsluttet egen produksjon, bortdisponerer hele grunnkvoten

For de fleste eiere som bortdisponerer hele grunnkvoten og har avsluttet produksjonen på eiendommen, vil ikke tiltaket ha noen direkte innvirkning.

Etterspørselssiden, produsenter som:

Gruppe B: Vil etterspørre noe kvote for fleksibilitet

For produsenter som vil etterspørre kvote for fleksibilitet, vil tiltaket kunne medføre at det blir enklere å få kjøpe en viss mengde kvote, dersom en ligger under taket for å kjøpe fra staten. For de som ligger over taket vil det ikke være mulig å kjøpe kvote fra staten. For de som ligger under taket vil det kunne bli mer aktuelt å kjøpe kvote fra staten framfor å disponere fra andre, noe som vil kunne påvirke etterspørselen på kjøp/salg og disponering.

Gruppe C: Vil etterspørre mye kvote fordi de har produksjon på flere kvoter eller fordi de planlegger produksjonsutvidelse

For produsenter som vil etterspørre mye kvote pga. produksjon på flere kvoter og/eller planlagt utvidelse av produksjonen, vil tiltaket kunne medføre at det vil være mer kvote tilgjengelig å få kjøpt fra staten dersom en ligger under taket, og ingen kvote å få kjøpt dersom en ligger over taket. Avhengig av størrelsen på produksjonen og hva taket vil ligge på, vil det trolig kunne være aktuelt å kjøpe kvote dersom man ligger under taket, og supplere ved å disponere fra andre.

Forvaltningsmessige konsekvenser

Ved kjøp av statlig kvote i dag og innenfor gjeldende regelverk, er det eier av en landbrukseiendom med tilliggende grunnkvote som har anledning til å kjøpe kvote, ikke et foretak. Tiltaket innebærer en endring i denne strukturen, som gjør at foretak med melkeproduksjon vil kunne få kjøpe kvote. Eventuelt må det gjøres en kobling mellom eiendom og foretak, som omtalt i kapittel 4.3.

For å holde en oversikt med at det ikke blir kjøpt kvote av foretak som har en disponert grunnkvote på over x antall liter, må forvaltningen gjøre kontroller av dette. Et alternativ er at forvaltningen gjør kontroller ved saksbehandling av kjøpsøknader. Et annet alternativ er at kontroller gjøres maskinelt ved søknad om kjøp. Dersom kontroller skal gjøres maskinelt, vil dette kreve ressurser til utvikling.

Oppsummering

Tiltaket vil i praksis fungere som et tak, og det vil bli et skille mellom produsenter som havner under eller over grensen som settes. Produsenter som havner under taket, vil ha mulighet til å kjøpe kvote fra staten og eventuelt utvide produksjonen på den måten. Produsenter som havner over taket, vil måtte kjøpe kvote privat/disponere fra andre dersom de skal ha mulighet til å utvide produksjonen. Dette vil kunne gi en fordel til produsenter som havner under taket, da de vil ha flere valgmuligheter. Tiltaket vil redusere fleksibiliteten i ordningen for de som er over taket. Dette innebærer en mindre

effektiv samfunnsøkonomisk tilpasning, da en slik grense setter klare begrensninger på produsentene og forhindrer melkeprodusentene i å utnytte stordriftsfordelene som produksjon over produksjonstaket kunne gitt. Det vil medføre at samme antall liter melk produseres til en høyere samlet kostnad for samfunnet. Dette vil svekke konkurransekraften til norsk melkeproduksjon. Tiltaket vil innebære store endringer i fagsystemet for melkevotordningen. Det vil også innebære økt ressursbruk i forvaltningen i form av mer saksbehandling. Dette tiltaket er først og fremst et strukturtiltak, det vil i mindre grad bidra til endringer av priser eller nedgang i bortdisponert kvote. Tiltaket ligger i så måte noe utenfor arbeidsgruppens mandat.

7 Vurdering av redusert produksjonstak

I mandatet står det at arbeidsgruppen skal beskrive og vurdere redusert produksjonstak, og herunder vurdere konsekvenser for den aktive melkeprodusenten og samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Produksjonstaket i kvoteordningen for melk er i dag på 900 000 liter kumelk eller geitemelk. Det vil si at en enkelt produsent kan ha en disponibel kvote på maksimalt 900 000 liter, og det er ikke tiltatt å levere mer enn 900 000 liter melk fra én landbrukseiendom per kvoteår.

Å redusere produksjonstaket innebærer at grensen som nå er 900 000 liter senkes til et lavere nivå. Arbeidsgruppen legger til grunn at foretak som fra tidligere disponerer mer grunnkvote enn det nye og reduserte produksjonstaket skal få beholde denne produksjonsrettigheten også i fremtiden.

For produsenter som disponerer mer grunnkvote enn det nye produksjonstaket, vil det kunne innføres produsentspesifikke produksjonstak. Det betyr at redusert produksjonstak vil gi en del produsenter med historisk rettighet. Dette vil innebære en todeling av kvotesystemet, der ulike regler vil gjelde for produsenter med historiske rettigheter over det nye kvotetaket og for produsenter med kvote under det nye kvotetaket.

For å beregne hva det produsentspesifikke produksjonstaket skal være for en bestemt produsent, er en mulighet å bruke summen av grunnkvote som produsenten disponerer på tidspunktet når det nye taket gjøres gjeldende. Denne summen av grunnkvote fryses og beholdes som fremtidig produksjonstak for dette foretaket.

Det finnes enkelte foretak som har fått beholde et høyere historisk produksjonstak. Det er i 2022 imidlertid kun to foretak som har en historisk høyere leveringsrett enn 900 000 liter.

Utvikling i produksjonstaket og strukturfordeling i de ulike produksjonsregionene i 2022, er gjennomgått i kapittel 2.3.

7.1 Avklaringer før innføring av redusert produksjonstak

Produksjonstak per eiendom

I kvoteforskriften § 4 fremgår det at disponibel kvote for et enkelt foretak eller fra en enkelt landbrukseiendom ikke kan overstige produksjonstaket. Det vil si at produksjonstaket også gjelder for samlet produksjon på én landbrukseiendom. Dersom det kun er én produsent som leverer fra én landbrukseiendom, vil det være uproblematisk. Hvis det derimot er flere produsenter som leverer fra den samme landbrukseiendommen, kan ikke summen av leveransene fra landbrukseiendommen overstige produksjonstaket. Lavere produksjonstak vil derfor medføre konsekvenser for hvor mye melk som kan leveres fra én og samme landbrukseiendom. Det er for eksempel flere produsenter som samarbeider i sommerhalvåret, ved å flytte kyrne sammen på sommerbeite. For eksempel ved at den ene produsenten flytter sine kyr til den andre produsenten sitt fjøs. Hvis produsenten som får kyr flyttet til seg har stor disponibel kvote, vil redusert produksjonstak kunne føre til at summen av leveranser fra eiendommen overstiger produksjonstaket. Redusert produksjonstak vil kunne gjøre det vanskeligere for flere produsenter å levere melk fra samme landbrukseiendom.

Tidspunkt for innføring av redusert produksjonstak

En eventuell reduksjon i produksjonstaket kan f.eks. fastsettes i jordbruksoppgjøret og endringen får virkning fra førstkommande kvoteår. Det produksjonsspesifikke taket blir satt ut fra disponibel kvote i det førstkommande kvoteåret

Det kan gjøre at enkelte produsenter tilpasser seg, ved å få tak i mer kvote slik at disponibel kvote blir større på tidspunktet hvor produsentspesifikt tak skal settes. Dette vil kunne føre til økte kvoteleie- og kjøpskostnader det aktuelle året, fordi det sannsynligvis vil være noen som ønsker å bygge seg opp større kvote, for å få historisk rettighet til å produsere mer enn det nye taket.

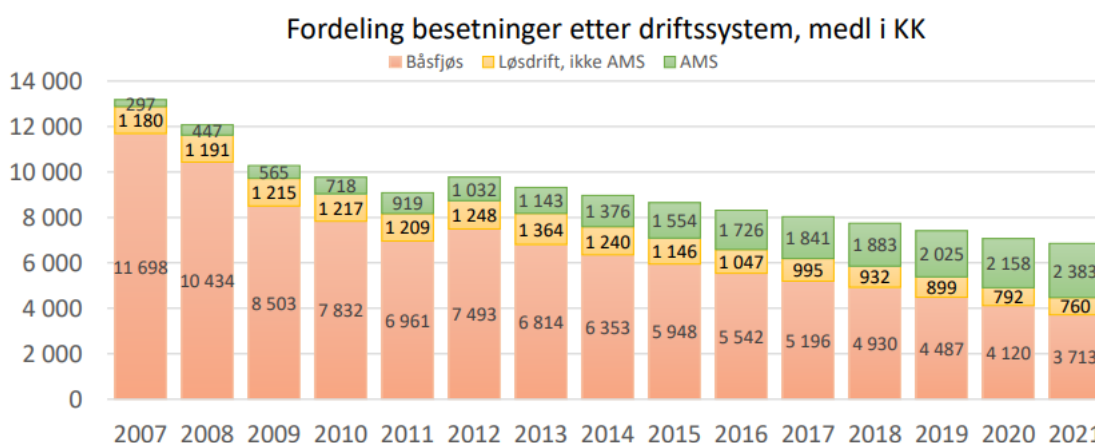
Betydning av produsentspesifikt produksjonstak ved brukerskifter

I kvoteordningen for melk innebærer et *brukerskifte* at melkeproduksjonen på en gård blir overdratt til et nytt foretak. Dette er typisk et generasjonsskifte, hvor senior gir seg og junior overtar gårdsdriften. Ved brukerskifte endres ikke størrelsen på disponibel kvote, det er kun endring av produsent.

Hvis en produsent har blitt tildelt et produsentspesifikt produksjonstak, og skal melde brukerskifte til et nytt foretak, må det vurderes om det produsentspesifikke produksjonstaket skal videreføres til det nye foretaket eller ikke. Hvis det produsentspesifikke produksjonstaket ikke skal følge med ved brukerskifte, vil dette ha store konsekvenser for den nye brukeren som da må redusere produksjonen.

Produsenter som er i prosess med å fornye/utvide driftsapparatet

Som tidligere nevnt i kapittel 3.4.2 så trer krav om løsdriftsfjøs for storfe i kraft fra 1. januar 2024. Dette innebærer blant annet at båsfjøs må være omgjort til løsdriftsfjøs før nevnte dato. Status for 2022 var at 49,0 prosent av besetningene fortsatt var i båsfjøs (Tine, 2023). Figuren under viser fordeling av besetninger etter driftssystem for perioden 2007-2021.



Figur 12 Fordeling besetninger etter driftssystem, medlemmer i Kukontrollen (Tine, 2022).

Andelen båsfjøs varierer mellom fylker. Tall fra 2019 viste at Vestland og Agder var fylkene som da hadde høyest andel melkeprodusenter med båsfjøs, mens Viken og Oslo og Vestfold og Telemark var fylkene med høyest andel melkeprodusenter med løsdrift (Halland, Walland, Rustad, Haukås, & Hegernes). For å imøtekomme løsdriftskravet vil det kreve investeringer i fornying av driftsbygninger. Ved fornying av driftsbygninger kan det også være aktuelt å vurdere utvidelse av driftsapparatet.

Mange foretak har inngått avtaler om disponering av grunnkvote for lengre tidsrom, og investert store beløp i driftsbygninger og andre driftsmidler tilpasset en større kvote. Det finnes ingen samlet landsoversikt over hvor mange melkeprodusenter som er i en utvidelsesfase, men Innovasjon Norge har oversikt over hvor mange som har søkt om investeringsstøtte til melkeproduksjon. Tabell 16 er tall fra Innovasjon Norge som viser antall saker som er innvilget investeringsstøtte til melkebruk med over 60 melkekyr i perioden 2015 til 2021. I løpet av denne perioden har både retningslinjene for bruken av midlene og taket på hvert innvilget beløp, blitt endret. I jordbruksoppgjøret 2019 ble det fastsatt at melkebruk som har en besetningsstørrelse på mellom 15 og 30 kyr skal prioriteres. Ellers er det de regionale partnerskapene (næringsorganisasjonene, fylkeskommunen, statsforvalter, Innovasjon Norge m.fl.) som fastsetter prioriteringene for bruken av midlene innenfor de nasjonale

føringene fra jordbruksavtalen. Tabellen under viser at det er færre melkebruk med over 60 kyr som både har søkt og som har mottatt investeringsstilskudd de siste årene.

Tabell 16: Innvilgede saker om investeringsstøtte til melkebruk med over 60 melkekyr 2015–2021. Kilde: Innovasjon Norge

År	Antall saker totalt	Antall innvilgede saker	Innvilget beløp (kr)	Prosjektkostnad (kr)
2015	44	36	29 331 500	218 858 000
2016	80	36	29 717 000	261 770 518
2017	94	46	33 587 000	189 956 245
2018	87	43	32 053 000	187 426 658
2019	74	40	32 973 000	162 855 433
2020	44	20	21 176 500	99 021 953
2021	47	22	21 121 000	124 824 977
2022	43	19	17 714 000	114 715 656

Produsenter i en utbyggingsfase vil på tidspunktet for innføring nødvendigvis ikke disponere grunnkvoten som er tilpasset den økte produksjonen, og et redusert produksjonstak kan få svært uheldige konsekvenser for disse produsentene. I ytterste konsekvens kan fjøs bli stående uten å få utnytte sin kapasitet, fordi produsenten blir hindret i å utnytte kapasiteten som var tilsiktet da investeringen ble gjort.

For å ta hensyn til produsenter som er i en utbyggingsfase kan en vurdere om det skal etableres en overgangsordning/unntaksbestemmelse, slik at disse også får et produsentspesifikt produksjonstak med grunnlag i det nye driftsapparatets kapasitet. Et av kriteriene for å bli tildelt et produsentspesifikt produksjonstak kan være at produsenten har fått innvilget investeringsstøtte fra Innovasjon Norge. Innovasjon Norge «krever» dokumentasjon på kvotestørrelse når de vurderer søknader om investeringsstøtte, og denne dokumentasjonen kan også benyttes i beslutningen om å fastsette et produsentspesifikt produksjonstak. Det kan være tilfeller hvor produsenten ikke har fått investeringsstøtte fra Innovasjon Norge, men fra andre finansieringskilder, kan dette også godkjennes. Overgangsordningen bør ikke gjelde for fremtidige investeringen, da nytt produksjonstak vil være kjent før produsenten beslutter å investere i nytt driftsapparat.

Selv om det vil kunne være flere mulige skjæringspunkter for når i prosessen man skal sette grensen for de som er i en utbyggingsfase, vil det være svært utfordrende å sette en slik grense. Et mulig alternativ kan være å la en omsetningsrunde passere, og la de som opparbeider seg kvote i løpet av runden få et historisk tak basert på ny total mengde.

Dispensasjonsadgang

Det fremgår av kvoteforskriften hvilke bestemmelser som det kan dispenseres fra. Det er i dag ikke anledning til å søke om dispensasjon fra produksjonstaket. All erfaring tilsier at det vil kunne oppstå tilfeller hvor behovet for å dispensere vil gjøre seg gjeldende, for eksempel hvor enkeltprodusenter har hatt en høyere produksjon tidligere år, og av ulike årsaker er produksjonen redusert akkurat i perioden hvor de spesifikke takene blir satt. Det må derfor vurderes om det skal åpnes for dispensasjonsadgang for å få tildelt et produsentspesifikt produksjonstak. En eventuell dispensasjonsadgang må være streng. Hvis dispensasjonsadgangen er vid, og svært mange gis dispensasjon, har det ikke noen hensikt å ha et produksjonstak.

Gis det dispensasjonsadgang er det noe som vil medføre økte forvaltningskostnader, da det vil gi økt omfang av saksbehandling og klagebehandling.

Foretak som disponerer mer enn 900 000 liter grunnkvote

I 2022 var det 14 foretak som disponerte mer enn 900 000 liter grunnkvote, og som fikk avkortet sin disponible kvote til produksjonstaket på 900 000 liter. De to foretakene som per i dag har historisk høyere leveringsrettighet over 900 000 liter, har ikke fått avkortet sine kvoter, og er derfor ikke blant disse 14.

Dersom det produsentspesifikke produksjonstaket skal ta utgangspunkt i disponert grunnkvote, innebærer det at disse 14 foretakene får produsentspesifikt produksjonstak som er høyere enn dagens produksjonstak på 900 000 liter.

Ved å gjøre det på denne måten vil det være foretak som får et produsentspesifikt produksjonstak som er høyere enn det som faktisk er tillatt i dag, 900 000 liter. Det må derfor vurderes om det skal settes en grense på 900 000 liter for produsentspesifikt produksjonstak.

Forholdstallet

Når forholdstallet for disponibel kvote er høyere enn 1,00, justeres produksjonstaket opp tilsvarende. For eksempel hvis forholdstallet for disponibel kvote er 1,04 et gitt kvoteår, så settes produksjonstaket lik 936 000 liter ($900\,000 * 1,04$) for dette kvoteåret. På denne måten får alle produsenter fordel av at forholdstallet er over 1,00. Det produsentspesifikke taket bør også justeres opp når forholdstallet er over 1,00. Dette er en videreføring av dagens praksis.

Lokalforedlingskvote

Lokalforedling av melk er regulert i kvoteforskriften hvor det heter at *«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.»* Lokalforedlingskvote utgjør derfor differansen mellom produksjonstaket og eventuell grunnkvote foretaket disponerer. Dersom foretaket ikke disponerer grunnkvote settes lokalforedlingskvoten til gjeldende produksjonstak, uavhengig av om det produseres ku- eller geitemelk. Melk levert utover lokalforedlingskvoten blir ilagt overproduksjonsavgift.

Dersom flere produsenter leverer melk til samme foredlingsforetak er den mengden melk disse til sammen kan produsere og levere til et foredlingsforetak lik produksjonstaket, forutsatt at ingen av produsentene disponerer grunnkvote. Med én gang en eller flere av produsentene disponerer grunnkvote, vil denne trekkes fra og mengden melk som foredlingsforetaket kan ta imot reduseres.

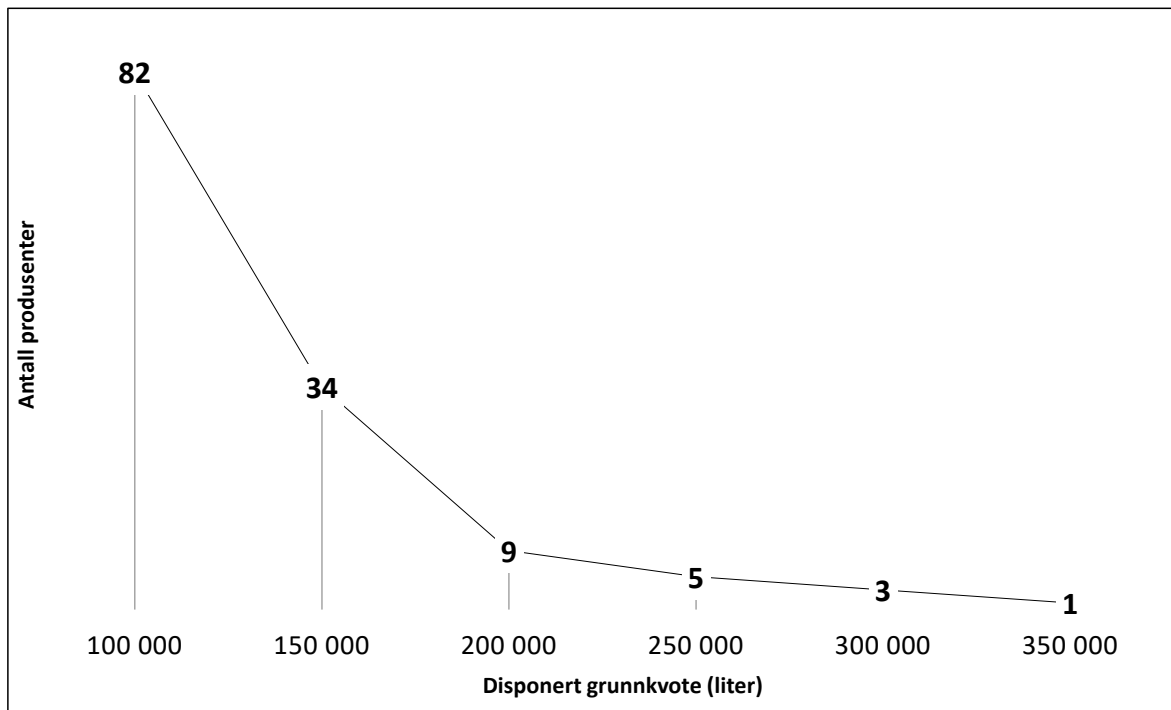
Redusert produksjonstak vil dermed ha store konsekvenser for lokalforedling. Det kan være produsenter som i dag leverer til lokal foredling, som etter redusert kvotetak ikke lenger kan gjøre det fordi summen av disponibel kvote for produsenten/produsentene overstiger produksjonstaket. Det bør derfor vurderes om lokalforedlingskvote skal beregnes med utgangspunkt i dagens tallstørrelser ved redusert produksjonstak.

I 2021 var det 131 lokalforedlingsforetak med 147 melkeprodusenter, som rapporterte omsatte produkter til Landbruksdirektoratet. Størrelsen på lokalforedlingskvotene varierer. Melkeprodusenten med høyest leveranse til lokal foredling, leverte om lag 400 000 liter.

I tillegg bør det vurderes om foredlingsforetakenes lokalforedlingskvote skal beregnes på samme måte som i dag. For foredlingsforetak som mottar melk fra flere produsenter er det en begrensning dersom melkeprodusentene har høye kvoter. Dette blir spesielt vanskelig dersom kvotetaket senkes for alle.

Skille mellom produksjonstak for kumelkkvote og geitemelkkvote

Før 2015 var det ulike produksjonstak for kumelkkvote og geitemelkkvote. For eksempel fra 2012 til 2014 var taket (for enkeltpersonforetak) for ku 412 000 liter og 200 000 liter for geit. Siden 2015 har produksjonstaket vært 900 000 liter både for ku og geit. I 2022 er det ingen geitemelkprodusenter som disponerer grunnkvote på mer enn 400 000 liter. Det vil si at geitemelkprodusentene har disponibel kvote som er langt under taket, og taket har ingen effekt eller konsekvens for geiteprodusenter. I likhet med slik det var tidligere, kan et alternativ være å sette produksjonstaket for geitemelkprodusenter lavere enn for kumelkprodusenter. Figur 13 viser antall geitemelkprodusenter som disponerer grunnkvote over ulike intervaller i 2022.



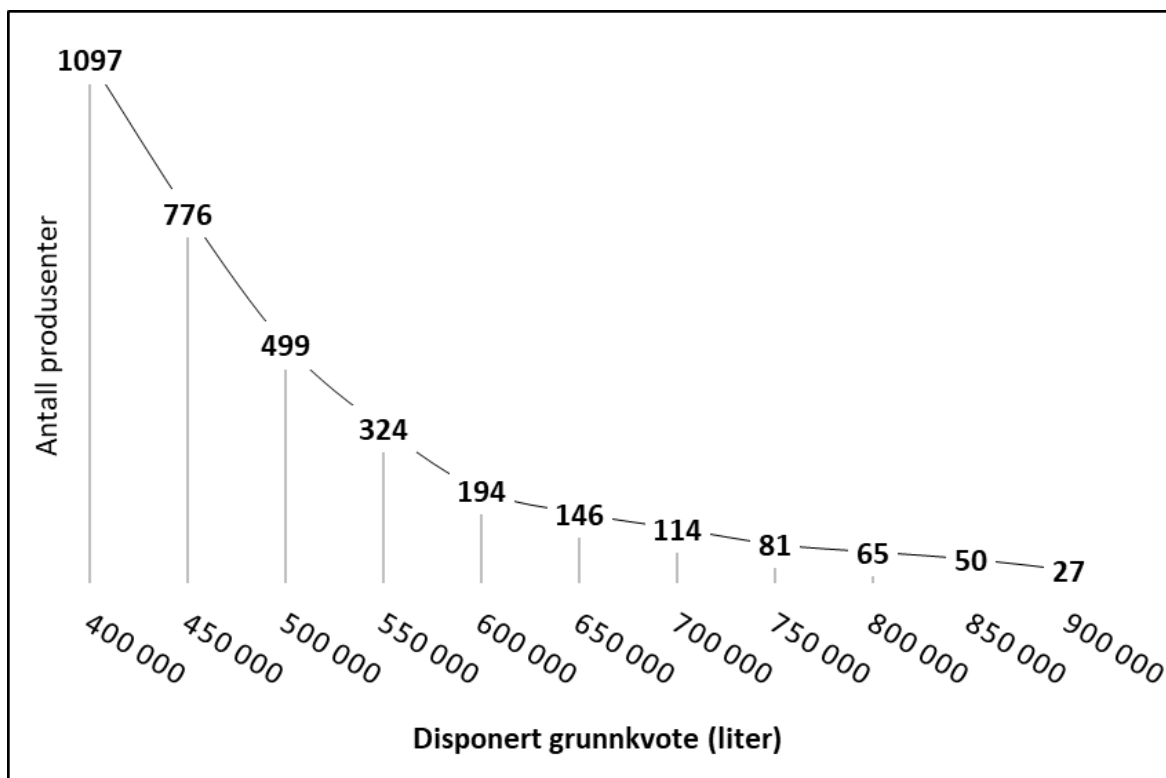
Figur 13 Antall geitemelkprodusenter som disponerer grunnkvote over ulike intervaller i 2022.

Det framgår av kvoteforskriftens § 4 tredje ledd at «for foretak som produserer både ku- og geitemelk, omregnes geitemelkkvote til kumelkkvote i forholdet 1:2.» Foretak med både ku- og geitemelkproduksjon (kombiforetak) får beregnet en felles disponibel kvote, og de kan ikke produsere over taket. For eksempel vil et foretak som driver kombinasjonsbruk basert på 400 000 liter kumelkkvote og 200 000 liter geitemelkkvote, få beregnet en disponibel kvote på 800 000 liter kumelk, og vil dermed kunne leie ytterligere 100 000 liter kumelkkvote før produksjonstaket er nådd. Alternativt kan foretaket få beregnet en disponibel kvote på 400 000 liter geitemelkkvote og vil dermed kunne leie ytterligere 500 000 liter geitemelk, før produksjonstaket er nådd. Et lavere tak, og ulike tak for kumelkkvote og geitemelkkvote vil kunne få konsekvenser for disse med kombiproduksjon, avhengig av hvor taket settes.

7.2 Konsekvenser av redusert produksjonstak

Arbeidsgruppen har undersøkt hvor mange produsenter som berøres av redusert produksjonstak, gitt ulike alternativer for nytt tak.

Figur 14 viser hvor mange produsenter som disponerer grunnkvote (uten justering for forholdstall) over ulike intervaller i 2022.



Figur 14: Antall kumelkprodusenter som disponerer grunnkvote over ulike intervaller i 2022.

I 2022 var det totalt 6 833 foretak med disponibel kvote for kumelk. Figuren viser at det var 776 foretak som disponerte mer grunnkvote enn 450 000 liter. Det var 499 foretak som disponerte mer enn 500 000 liter, og 81 foretak som disponerte mer enn 750 000 liter.

Under er det valgt å se nærmere på grensene 500 000, 600 000, 700 000 og 800 000 liter. Dette er kun forslag som arbeidsgruppen fant det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i for å belyse hvordan ulike tak vil kunne slå ut. For de fire grensene er det sett på hvor mange produsenter som disponerer grunnkvote over og under, samt antall produsenter mellom grensen og ti prosent over og under. For de som disponerer mer enn grensen, vil konsekvensen av at produksjonstaket settes lik denne grensen være at produsentene ikke kan øke produksjonen ytterligere. Produsenter mellom grensen og ti prosent under ligger tett oppunder grensen. Redusert produksjonstak vil i stor grad begrense muligheten også disse har for å utvide.

Produksjonstak: 500 000 liter

Tabell 17 viser at 499 produsenter disponerer over 500 000 liter i grunnkvote i 2022. Disse disponerer grunnkvote på til sammen 311 millioner liter, 20 prosent av all grunnkvote. Videre fremgår det at 175 produsenter disponerer grunnkvote mellom 500 000 liter og 10 prosent over dette, som utgjør 91 mill. liter, mens 275 produsenter er mellom 500 000 og 10 prosent under. Dette utgjør 130 mill. liter.

Tabell 17: Produsenter over og under produksjonstak på 500 000 liter

Produksjonstak	Over 500 000 liter					Under 500 000 liter				
	Antall prod.	Disponert GK (mill. liter)	Andel disponert GK	Antall mellom tak og 10 % over	Disponert GK mellom tak og 10 % over (mill. liter)	Antall prod.	Disponert GK (mill. liter)	Andel disponert GK	Antall mellom tak og 10 % under	Disponert GK mellom tak og 10 % under (mill. liter)
Tidl. Østfold og Vestfold	30	19,6	37 %	8	4,2	127	32,8	63 %	14	6,6
Oslo og tidl. Akershus	17	10,4	36 %	7	3,6	85	18,6	64 %	4	1,9
Tidl. Hedmark	22	13,3	15 %	9	4,7	402	77,7	85 %	12	5,6
Tidl. Oppland	36	22,4	13 %	7	3,6	852	155,0	87 %	32	15,3
Tidl. Buskerud	16	9,8	28 %	5	2,6	139	25,2	72 %	7	3,3
Tidl. Telemark	3	2,0	14 %	1	0,5	73	12,3	86 %	5	2,4
Agder	9	5,4	11 %	2	1,0	264	43,5	89 %	8	3,8
Rogaland	110	71,0	25 %	39	20,3	947	212,5	75 %	50	23,6
Vestland	50	30,1	16 %	24	12,5	1 002	156,7	84 %	23	11,0
Møre og Romsdal	56	35,6	24 %	18	9,4	564	111,1	76 %	30	14,3
Trøndelag	112	68,6	20 %	38	19,9	1 222	279,2	80 %	65	30,7
Nordland	23	12,7	12 %	12	6,3	433	97,7	88 %	19	9,0
Tidl. Troms	9	6,1	17 %	3	1,6	154	30,4	83 %	4	1,9
Tidl. Finnmark	6	4,0	18 %	2	1,1	81	18,8	82 %	2	0,9
Totalt	499	311,1	20 %	175	91,3	6 345	1 271,6	80 %	275	130,2

Det er til sammen 774 produsenter som disponerer grunnkvote over 500 000 liter eller 10 prosent under (450 000 liter).

Produksjonstak: 600 000 liter

Tabell 18 viser at 194 produsenter disponerer over 600 000 liter i grunnkvote i 2022. Disse disponerer grunnkvote på til sammen 145 millioner liter, ni prosent av all grunnkvote. Videre fremgår det at 57 produsenter disponerer grunnkvote mellom 600 000 liter og 10 prosent over dette, som utgjør om lag 36 mill. liter, mens 154 produsenter er mellom 600 000 og 10 prosent under. Dette utgjør 87 mill. liter.

Tabell 18: Produsenter over og under produksjonstak på 600 000 liter

Produksjonstak	Over 600 000 liter					Under 600 000 liter				
	Antall prod.	Disponert GK (mill. liter)	Andel disponert GK	Antall mellom tak og 10 % over	Disponert GK mellom tak og 10 % over (mill. liter)	Antall prod.	Disponert GK (mill. liter)	Andel disponert GK	Antall mellom tak og 10 % under	Disponert GK mellom tak og 10 % under (mill. liter)
Tidl. Østfold og Vestfold	6	4,6	13 %	1	0,7	157	31,9	87 %	1	0,5
Oslo og tidl. Akershus	5	3,9	13 %	1	0,6	97	25,2	87 %	6	3,4
Tidl. Hedmark	7	5,3	6 %	1	0,6	417	85,7	94 %	7	3,9
Tidl. Oppland	12	9,0	5 %	6	3,9	876	168,5	95 %	17	9,8
Tidl. Buskerud	7	4,9	14 %	4	2,5	148	30,1	86 %	5	2,8
Tidl. Telemark	2	1,5	10 %	1	0,7	74	12,9	90 %	-	-
Agder	4	2,6	5 %	2	1,3	269	46,3	95 %	3	1,7
Rogaland	50	38,7	14 %	12	7,5	1 007	244,8	86 %	26	14,8
Vestland	14	10,8	6 %	3	1,9	1 038	176,0	94 %	15	8,5
Møre og Romsdal	25	18,7	13 %	6	3,8	595	128,0	87 %	14	8,0
Trøndelag	43	31,1	9 %	15	9,3	1 291	316,7	91 %	36	20,4
Nordland	3	1,8	2 %	3	1,8	453	108,6	98 %	10	5,6
Tidl. Troms	13	10,2	19 %	2	1,3	144	42,2	81 %	13	7,3
Tidl. Finnmark	3	2,4	10 %	-	-	84	20,5	90 %	1	0,6
Totalt	194	145,4	9 %	57	35,8	6 650	1 437,3	91 %	154	87,5

Det er til sammen 348 produsenter som disponerer grunnkvote over 600 000 liter eller 10 prosent under (540 000 liter).

Produksjonstak: 700 000 liter

Tabell 19 viser at 113 produsenter disponerer over 700 000 liter i grunnkvote i 2022. Disse disponerer grunnkvote på til sammen 93 millioner liter, seks prosent av all grunnkvote. Videre fremgår det at 40 produsenter disponerer grunnkvote mellom 700 000 liter og 10 prosent over dette, som utgjør 29 mill. liter, mens 50 produsenter er mellom 700 000 og 10 prosent under. Dette utgjør 33 mill. liter.

Tabell 19: Produsenter over og under produksjonstak på 700 000 liter.

Produksjonstak	Over 700 000 liter					Under 700 000 liter				
	Antall prod.	Disponert GK (mill. liter)	Andel disponert GK	Antall mellom tak og 10 % over	Disponert GK mellom tak og 10 % over (mill. liter)	Antall prod.	Disponert GK (mill. liter)	Andel disponert GK	Antall mellom tak og 10 % under	Disponert GK mellom tak og 10 % under (mill. liter)
Tidl. Østfold og Vestfold	8	6,9	13 %	2	1,5	149	45,6	87 %	4	2,7
Oslo og tidl. Akershus	4	3,3	11 %	-	-	98	25,8	89 %	1	0,6
Tidl. Hedmark	5	4,0	4 %	1	0,7	419	87,0	96 %	1	0,7
Tidl. Oppland	6	5,1	3 %	2	1,5	882	172,3	97 %	5	3,2
Tidl. Buskerud	2	1,8	5 %	-	-	153	33,3	95 %	2	1,3
Tidl. Telemark	1	0,8	6 %	-	-	75	13,5	94 %	1	0,7
Agder	-	-	0 %	-	-	273	48,9	100 %	3	2,0
Rogaland	34	28,4	10 %	10	7,3	1 023	255,1	90 %	9	6,0
Vestland	8	6,8	4 %	1	0,8	1 044	180,0	96 %	6	4,0
Møre og Romsdal	15	12,2	8 %	8	5,9	605	134,5	92 %	7	4,6
Trøndelag	23	18,4	5 %	13	9,5	1 311	329,4	95 %	9	6,0
Nordland	-	-	0 %	-	-	456	110,4	100 %	-	-
Tidl. Troms	4	3,2	9 %	2	1,5	159	33,2	91 %	2	1,3
Tidl. Finnmark	3	2,4	10 %	1	0,7	84	20,5	90 %	-	-
Totalt	113	93,2	6 %	40	29,3	6 731	1 489,5	94 %	50	33,1

Det er til sammen 163 produsenter som disponerer grunnkvote mer enn 700 000 liter eller 10 prosent under (630 000 liter).

Produksjonstak: 800 000 liter

Tabell 20 viser at 65 produsenter disponerer over 800 000 liter i grunnkvote i 2022. Disse disponerer grunnkvote på til sammen 58 millioner liter, som er fire prosent av all grunnkvote. Videre fremgår det at 21 produsenter disponerer grunnkvote mellom 800 000 liter og 10 prosent over dette, som utgjør 29 mill. liter, mens 36 produsenter er mellom 800 000 og 10 prosent under. Dette utgjør 33 mill. liter.

Tabell 20 Produsenter over og under produksjonstak på 800 000 liter.

Produksjonstak	Over 800 000 liter					Under 800 000 liter				
	Antall prod.	Disponert GK (mill. liter)	Andel disponert GK	Antall mellom tak og 10 % over	Disponert GK mellom tak og 10 % over (mill. liter)	Antall prod.	Disponert GK (mill. liter)	Andel disponert GK	Antall mellom tak og 10 % under	Disponert GK mellom tak og 10 % under (mill. liter)
Tidl. Østfold og Vestfold	6	5,4	10 %	2	1,7	152	47,4	90 %	1	2,7
Oslo og tidl. Akershus	3	2,6	9 %	2	1,7	99	26,6	91 %	1	0,6
Tidl. Hedmark	2	1,7	2 %	1	0,8	423	89,4	98 %	2	0,7
Tidl. Oppland	4	3,6	2 %	-	-	882	173,7	98 %	2	3,2
Tidl. Buskerud	2	1,8	5 %	1	0,8	152	33,2	95 %	-	1,3
Tidl. Telemark	1	0,8	6 %	1	0,8	74	13,1	94 %	-	0,7
Agder	-	-	0 %	-	-	271	48,9	100 %	-	2,0
Rogaland	22	19,6	7 %	6	5,0	1 033	263,9	93 %	8	6,0
Vestland	5	4,5	2 %	2	1,7	1 047	182,3	98 %	3	4,0
Møre og Romsdal	7	6,3	4 %	1	0,8	612	140,4	96 %	7	4,6
Trøndelag	9	8,1	2 %	2	1,7	1 321	339,9	98 %	10	5,3
Nordland	-	-	0 %	-	-	456	110,4	100 %	-	-
Tidl. Troms	2	1,8	5 %	1	0,9	161	34,7	95 %	1	1,3
Tidl. Finnmark	2	1,7	7 %	2	1,7	85	21,2	93 %	1	-
Totalt	65	57,8	4 %	21	17,6	6 768	1 525,1	96 %	36	32,5

Det er til sammen 101 produsenter som disponerer grunnkvote mer enn 800 000 liter eller 10 prosent under (720 000 liter).

7.3 Forvaltningsmessige konsekvenser

Redusert produksjonstak vil gi en vesentlig økning i antall produsenter med produsentspesifikt produksjonstak. Ved innføring av redusert produksjonstak er det tenkelig at det vil være utfordringer knyttet til hvilke foretak som skal få produsentspesifikt tak og hvem skal ikke få. Hvis det skal gjøres skjønnsmessige vurderinger er dette noe som kan kreve mye ressurser for forvaltningen i perioden hvor produsentspesifikt tak skal bestemmes.

Gitt at disse produsentene skal få beholde det produsentspesifikke taket «for evig», slik at det ikke skal justeres i ettertid, vil dette medføre lite oppfølging etter produsentspesifikke tak er satt. Det som kan medføre noe oppfølging, er hvis det produsentspesifikke taket skal videreføres til neste produsent ved brukerskifte. Hvis det skal være dispensasjonsadgang til bestemmelsen om produksjonstak, så er dette også noe som kan medføre økt ressursbehov.

Fagsystemet for kvoteordningen har løsning for å justere kvotetaket. Det er også mulig å sette eget tak for en bestemt produsent, så det krever ingen utvikling av fagsystemet for å redusere produksjonstaket. Dersom det for eksempel er ønskelig med løsning for at produsentspesifikt tak skal

automatisk videreføres til ny produsent ved brukerskifte, så er dette noe som må utvikles, og vil derfor medføre utviklingskostnader.

7.4 Samfunnsøkonomisk vurdering av redusert produksjonstak

I dette arbeidet er det ikke gjort en full samfunnsøkonomisk analyse, men det er gjort noen teoretiske vurderinger rundt hvilke samfunnsøkonomiske konsekvenser endringer i kvoteordningen kan ha. Arbeidsgruppen har ikke gjort overordnede samfunnsøkonomiske vurderinger mot alle landbrukspolitiske mål.

Produksjonstaket setter en øvre grense for størrelsen på disponibel kvote en produsent kan ha. En slik grense setter klare begrensninger på produsentene og forhindrer rasjonelle tilpasninger i de tilfellene der produsentene ønsker å produsere et kvantum som ligger over produksjonstaket. Dette forhindrer melkeprodusentene i å utnytte stordriftsfordelene som produksjon over produksjonstaket kunne gitt. Det er rimelig å anta at produksjonstaket, i likhet med de ulike støtteordningene for melkeproduksjonen beskrevet i kap. 3.2, medfører betydelige markedsinngrep i melkeproduksjonen og påvirker aktørens tilpasninger.

Muligheten for kjøp og leie i kvotemarkedet gir melkeprodusentene økt fleksibilitet og bedre kapasitetsutnyttelse. Det er rimelig å anta at melkeproduksjonen kjennetegnes av fallende gjennomsnittkostnader, i hvert fall innenfor et produksjonsintervall. Det er dette som gir produsentene stordriftsfordeler ved å utvide produksjonskapasiteten. Produksjonstaket setter en øvre begrensning for hvor langt produsentene kan utnytte disse stordriftsfordelene.

Et fritt marked uten produksjonstak eller ulike støtteordninger vil i størst mulig grad frembringe profittmaksimerende atferd hos produsentene. Over tid vil slik konkurranse gi insentiver til å redusere produksjonskostnadene mest mulig. Dette vil gi reduserte markedspriser, gitt at enkeltaktører ikke får for stor markedsrett, eller det oppstår monopoltilstander. Et kvotetak vil forhindre slik konkurranse, og dermed at markedsprisen konsumentene betaler vil ligge høyere enn optimalt.

Konsekvensene av å redusere produksjonstaket nedover fra 900 000 liter, er i hovedsak forsterkninger av de negative sidene ved dagens produksjonstak. Et redusert produksjonstak vil medføre at flere produsenter vil oppleve at eventuelle utvidelsesfaser forhindres av produksjonstaket. Et redusert produksjonstak vil medføre at samme antall liter melk produseres til en høyere samlet kostnad for samfunnet. Dette vil svekke konkurransekraften til norsk melkeproduksjon, og medføre at kostnadene tas av skattebetalerne. Det vil også redusere insentivene for fremtidige investeringer som kunne redusert produksjonskostnadene ytterligere. På en annen side vil en spre melkeproduksjonen på flere enheter som vil gi muligheter for større og bedre produsentmiljøer og et landbruk over hele landet. Dette bidrar til å oppfylle flere landbrukspolitiske mål.

Som vist i Figur 14 er antall produsenter som disponerer grunnkvote avtagende for høyere volum. Tilsvarende er det naturlig å anta at konsekvensene ved å redusere produksjonstaket øker mer enn proporsjonalt for en gitt reduksjon. Når flere produsenter påvirkes og begrenses av produksjonstaket, blir konsekvensene på markedet større. Dette medfører at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å senke produksjonstaket fra 800 000 til 700 000 liter, er større enn ved å redusere kvotetaket fra 900 000 til 800 000 liter.

8 Særmerknader

Særmerknad fra Norges Bondelag, Tine SA og Q-meierienes produsentlag knyttet til de samfunnsøkonomiske analysene i kapittel 3.5 og 7.4

Vi kan ikke gi vår fulle tilslutning til disse analysene og mener de er mangelfulle og unyansert på flere punkter.

Til kapittel 7.4, tredje avsnitt: *«Produksjonstaket setter en øvre begrensning for hvor langt produsentene kan utnytte disse stordriftsfordelene.»* Stordriftsfordelen i melkeproduksjonen avtar med økende besetningsstørrelse. Norge er et variert land og bl.a arrondering og avstand fra driftsbygning til jordbruksarealene legger begrensinger for stordriftsfordeler. Etter hvert vil det oppstå stordriftsulempet. Dette vil variere fra bruk til bruk. For mange er det stor sannsynlighet for at en vil kunne møte stordriftsulempet før dagens tak på 900.000 liter. De negative samfunnsøkonomiske konsekvensene av å senke taket omtalt i dette kapitlet, vil derfor kunne bli mindre.

I kapittel 7.4, femte avsnitt står det: *«På en annen side vil en spre melkeproduksjonen på flere enheter som vil gi muligheter for større og bedre produsentmiljøer og et landbruk over hele landet. Dette bidrar til å oppfylle flere landbrukspolitiske mål.»* Vi vil understreke at eventuelle merkostnader knyttet til redusert kvotetak, må veies opp mot alle fordeler knyttet til oppfylning av landbrukspolitiske mål. Det pekes på målet om landbruk over hele landet. Vi vil også trekke fram de landbrukspolitiske målene om å sikre mulighetene for bosetting og sysselsetting og målet om et mangfoldig landbruk med en variert bruksstruktur og geografisk produksjonsfordeling. Ved å kunne spre melkeproduksjonen på flere enheter vil en også kunne sikre en effektiv og lønnsom utnyttelse av gårdens samlede ressurser, samt sikre kulturlandskapet og naturmangfoldet. Melkeproduksjonen er ryggraden i norsk landbruk, og spiller en helt sentral rolle i muligheten av å oppfylle disse målene. I kapittel 3.5 pekes det på at *«Endringer som medfører en mer komplisert kvoteordning og mindre fleksibilitet, vil kunne bidra til redusert samfunnsøkonomisk lønnsomhet og økte kostnader for å nå landbrukspolitiske mål.»* Vi har vanskelig for å se at flere av tiltakene omtalt i denne rapporten vil medføre vesentlig større kostnader for å nå landbrukspolitiske mål. Sannsynligvis vil tiltakene gi økte muligheter for å nå de landbrukspolitiske målene, særlig de vi har trukket fram her.

Avslutningsvis vil vi peke på at erfaringene vi har sett de siste årene er at det kan oppstå uforutsette hendelser som ikke er lett å kalkulere inn i planleggingen av fjøsbygget. Økt produksjon, som Innovasjon Norge også krever for å få investeringsstøtte, krever større areal. I praksis må produsenten da basere det på jordleie. Er mulighetene for leiejord begrenset i nærområdet, eller om man mister leiekontrakter, må en ofte langt vekk fra driftssenteret for å få tilstrekkelig grovførsareal til fôrproduksjonen. På investeringstidspunktet vet man ikke hvordan kostnadene utvikler seg framover. Kostnadsveksten har vært svært sterk for diesel, traktorer og maskiner og redskaper. Transportkostnadene knyttet til fôr og husdyrgjødsel blir da større enn forutsatt slik at stordriftsfordelene blir mindre enn antatt på tidspunktet for fjøsbyggingen. I den samfunnsøkonomiske analysen tas det som forutsetning at stordriftsfordelen for alle som skal bygge strekker seg vesentlig lenger enn kvotetaket. Beregninger på enkeltbruk viser at stordriftsfordelene knyttet til arbeid, diesel, maskinleie og kapital for de fleste investeringer flater ut ved om lag 60 kyr (ca 500.000 l). Slik det er beskrevet i den samfunnsøkonomiske analysen kan det virke som om det vil være et betydelig samfunnsøkonomisk tap i å senke kvotetaket, f.eks ned mot 500.000 liter som er en politisk ambisjon i Hurdalserklæringen. Dette vil vi bestride er tilfelle. Vi vil understreke at norsk landbruk skal levere på et samfunnsoppdrag om å produsere trygg mat, på god dyrevelferd over hele landet. I dette perspektivet blir en slik samfunnsøkonomisk analyse for snever.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag sin begrunnelse for hvorfor de valgte å trekke seg fra arbeidsgruppen før siste møte

Norsk jordbruk preges av kort vekstsesong, krevende topografi og verdens høyeste lønns- og kostnadsnivå. Disse faktorene fører uunngåelig til en kostnadskreven matproduksjon. Samtidig er jordbruket antakelig landets største forvalter av både immateriell kulturarv og biologisk mangfold. En struktur bestående av mange små enheter har dannet grunnlag for både dyrehelse og avlsarbeid i verdensklasse, samt et svært attraktivt kulturlandskap. Aktive produsentmiljøer skaper interne så vel som sektoroverskridende ringvirkninger, og bonden kan betegnes som en nøkkelart for distriktene. Mest av alt sørger de mange små enhetene for å holde jordbruksarealet i hevd – en forutsetning for norsk beredskap og selvforsyning.

Summen av disse verdiene er vanskelig å tallfeste, men har ikke desto mindre avgjørende betydning for samfunnet i sin helhet. En stadig strukturrasjonalisering i jordbruket truer disse verdiene. Utformingen av norsk jordbruk kan ikke reduseres til kun et spørsmål om kostnadseffektivitet og konkurransekraft.

Rapporten bærer gjennomgående preg av endringsvegring. Forslagene til tiltak problematiseres i overveldende stor grad på vegne av næringsaktørene, til tross for at det er næringen selv som har signalisert et prekært behov for endringer av dagens system. I tillegg vies de forvaltningsmessige utfordringene uforholdsmessig stor plass, da hensynet til teknisk utforming er underordnet målet om en effektiv kvoteordning i tråd med egen formålsparagraf.

Norsk jordbruk er en sterkt regulert næring basert på erkjennelsen av at markedsmekanismer er lite egnet for å nå politiske mål for næringen. Til tross for dette fremholder rapporten markedet som et ideal for forvaltningen av kvoteordningen – det viktigste styringsverktøyet i norsk melkepolitikk. Dette er etter vår vurdering direkte formålsstridig.

Med utgangspunkt i en helhetlig vurdering av dokumentet ser vi at rapporten avviker for sterkt fra vår virkelighetsforståelse og våre målsetninger for norsk jordbruk. Norsk Bonde- og Småbrukarlag har på bakgrunn av dette valgt å trekke seg fra det videre arbeidet i kvotegruppa.

9 Referanser

- Arbeidsgruppe. (2018). *Produksjon på flere kvoter*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ba3b99cc73ae4f5da2009df8ae60260e/rapport-fra-arbeidsgruppe---produksjon-pa-flere-kvoter.pdf>
- Halland, A., Walland, F., Rustad, L., Haukås, T., & Hegernes, A. (u.d.). *Investeringsbehov innen melkeproduksjon. Å tilpasse produksjonen til løsdriftskravet i 2034*. NIBIO. Hentet fra <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/2732512>
- Landbruksdepartementet. (1999). Hentet fra St.meld. nr. 19 Om norsk landbruk og matproduksjon: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b8d5cc34616444dfa645d06cd4231e44/no/pdfa/stm199920000019000dddpdfa.pdf>
- NOU 2022:14. (2022). *NOU 2022: 14 Inntektsmåling i jordbruket*. Landbruks- og matdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/eec3035671914ed58e1a8cfafc382304/no/pdfs/nu202220220014000dddpdfs.pdf>
- Partssammensatt arbeidsgruppe. (2005). *Aktivitetskrav for medlemmer av samdrifter i melkeproduksjonen*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/lmd/rap/2005/0004/ddd/pdfv/237394-aktivitetskravrapport_endelig110205_2.pdf
- Tine. (2022). *Statistikksamling fra Ku- og Geitekontrollen 2021*. Hentet fra <https://medlem.tine.no/fag-og-forskning/statistikksamling-for-ku-og-geitekontrollen-2021>
- Tine. (2023). *Statistikksamling fra Ku- og Geitekontrollen 2022*.