



**DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT**

Statens landbruksforvaltning
Postboks 8140 Dep
0033 Oslo

Deres ref

Vår ref
201001425-/GDH

Dato
23.12.2011

Fastsettelse av ny forskrift om kvoteordningen for melk

1. INNLEDNING

Landbruks- og matdepartementet har i dag fastsatt ny forskrift om kvoteordningen for melk (heretter kvoteforskriften), se vedlegg. Det bes om at Statens landbruksforvaltning (SLF) informerer berørte aktører om den nye kvoteordningen på en hensiktsmessig måte.

Forskriften erstatter forskrift 7. januar 2003 nr. 14 om kvoteordningen for melk og forskrift 24. juni 2003 nr. 777 om fritak fra overproduksjonsavgift ved lokal foredling av melk. Endringene trer i kraft 1. januar 2012. Dette innebærer at melkeproduksjonsforetakene får fastsatt kvoten etter den nye forskriften allerede fra førstkomende kvoteår. Dette får imidlertid ingen konsekvenser for selve kvotefastsettelsen. Med unntak av mulige endringer som måtte følge av de årlige kvotedrøftingene for kumelk i januar, vil foretakene få videreført den kvoten de har i dag. Forskrift om midlertidig fritak fra overproduksjonsavgift på kumelk¹ vil derimot gjelde frem til 1. mars 2012.

I forbindelse med fastsettelsen av forskriften vil departementet i det videre redegjøre for de innspillene som ble mottatt i forbindelse med høringen, og departementets vurdering av disse.

¹ Jf. forskrift 5. desember 2011 nr 1190 midlertidig fritak fra overproduksjonsavgift på kumelk for kvoteåret 1. mars 2011–29. februar 2012.

2. BAKGRUNN

Hovedformålet med kvoteordningen for melk er å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet. Som i norsk landbrukspolitik for øvrig, er struktur- og distriktpolitiske hensyn sentrale. Samtidig har det vært lagt vekt på å tilpasse virkemidlene på en måte som gjør det mulig å sikre melkeprodusentene tilstrekkelig handlingsrom til å kunne drive sin næring. Dette har ført til utvikling av en rekke ulike delordninger som har hatt som formål å bidra til å øke fleksibiliteten innenfor de overordnede rammene. Eksempler på slike delordninger er beitesamarbeid, mulighet for midlertidig avvikling av produksjonen ("sovende" kvote), sammenslåing av kvote ved sammenslåing av bruk, samdrift, kvoteomsetning, nyetablering og senest åpningen for kvoteleie som kom i 2008. Tilpasningene har foregått over tid, men uten en gjennomgripende vurdering av konsekvenser for helheten i kvoteordningen eller andre tilknyttede regelverk. Ordningen har derfor etter hvert blitt mer og mer kompleks, både for produsentene og for forvaltningen.

Under jordbruksforhandlingene 2008 varslet staten at man ville gjennomføre en helhetlig gjennomgang av kvoteordningen for melk. En premiss for gjennomgangen var at kvoteordningen i seg selv skulle videreføres. Det ble likevel åpnet for en gjennomgang av hele ordningen, både med hensyn til form og innhold. Målsettingen skulle være å foreslå forenklinger i regelverket, og mer stabile rammevilkår for melkeprodusentene.

Landbruks- og matdepartementets forslag til oppfølging av regelverksgjennomgangen er beskrevet i departementets høringsnotat av 17. november 2010. Endringsforslaget tok sikte på å forenkle kvotereguleringen, uten å endre formålene med ordningen. Kvoteberegningsreglene, maksimalgrensen for produksjon og de geografiske avgrensingene ble derfor alle foreslått videreført. De materielle endringene i forslaget var begrenset til områder der det var mulig å øke fleksibiliteten i innretningen av melkeproduksjonen.

Herunder ble det foreslått:

- at foretakets melkeproduksjon bare skal begrenses av omsetningsregioner og maksimalgrensen på 400 000 liter kumelkkvote eller 200 000 liter geitemelkkvote.
- å avvikle kravet om at det må produseres på egen eiendom i to år før kvoten igjen kan disponeres fritt ("leveransekravet")
- at tilgjengelig statlig kvote fordeles likt mellom kjøperne, oppad begrenset til innmeldt mengde
- at foretak som ønsker å starte melkeproduksjon også skulle få kjøpe kvote på det private markedet
- å åpne for salg av deler av kvoten

3. INNSPILL TIL HØRING AV NY FORSKRIFT

Høringsnotatet ble sendt til i alt 32 høringsinstanser. Fristen for å avgi høringsuttalelser ble satt til 1. mars 2011. Departementet har mottatt til sammen 32 høringsuttalelser, hvorav 23 av disse var fra høringsinstansene. Én av instansene hadde ingen merknader til forslaget.

Det generelle inntrykket fra høringen er at høringsinstansene i det vesentlige stiller seg positive til den økte fleksibiliteten forslaget gir melkeprodusentene. Det har imidlertid vært sterke motforestillinger mot forslaget om harmonisering mellom regelverket for samdrifter og enkeltbruk.

Noen av høringsinstansene har spilt inn at ordningen med privat omsetning bør avvikles, samt at prisen på statlig kvote bør settes ned. Departementet viser til at dette er spørsmål som faller utenfor det som ble sendt på høring.

3.1 Formålet

Høringsforslaget

Departementet foreslo å videreføre dagens formålsbestemmelse slik at tilpasning av melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet fortsatt skal være kvoteordningens primære oppgave. I tillegg ble det foreslått å innta en henvisning til at melkeproduksjonen skal skje "... innenfor de målsetninger Stortinget har fastsatt." Innenfor gjeldende landbrukspolitikk er hensynet til distriktsprofil (landbruk over hele landet) og variert bruksstruktur to viktige formål.

Høringsinstansenes innspill

De fleste høringsinstansene støtter departementets forslag til ny formålsbestemmelse. *Statens landbruksforvaltning (SLF)*, *Fylkesmennene i Møre og Romsdal*, *Sør-Trøndelag* og *Finnmark* mener imidlertid at hensynet til distriktsprofil og variert bruksstruktur også bør presiseres i formålet. SLF fremhever at en tydelig formålbestemmelse vil være viktig i driftsfellesskapsvurderinger. *NHO Mat og Drikke* uttrykker på den annen side bekymring for at disse "sidemålene" over tid vil kunne sette foredlingsindustriens konkurransevne i fare, med påfølgende reduksjon av antall melkebruk som mulig resultat.

Departementets vurdering

Slik departementet redegjorde for i høringsnotatet, er hensynet til variert bruksstruktur og distriktsprofil to viktige sideformål som allerede ligger innenfor de målsetninger som Stortinget har trukket opp i landbrukspolitikken. Departementet er imidlertid enig med de høringsinstanser som påpeker at det til tross for dette kan være hensiktsmessig at de mest sentrale sideformålene er konkretisert i selve forskriften. Departementet har derfor valgt å endre formålsparagrafen i tråd med dette.

3.2 Avvikling av leveransekravet

Høringsforslaget

Departementet foreslo å avvikle kravet om at det må ha vært to års sammenhengende leveranse i løpet av de siste tre årene før kvoten kan selges, leies ut eller inngå i samdrift (leveransekravet). Forslaget gjaldt også de som allerede hadde lagt kvoten "sovende" i dag.

Høringsinstansenes innspill

De fleste instansene er enten positive eller har ingen merknad til forslaget om å avvikle leveransekravet.

Fylkesmennene i Hordaland, Møre og Romsdal og Aust-Agder mener imidlertid at avviklingen ikke bør gis tilbakevirkende kraft. Fylkesmannen i Møre og Romsdal fremhever at man ikke ønsker "eit frislepp til sal av kvoter som allereie "har sovna". Dersom dette vert ny praksis kan ein risikere opp mot 42 mill liter ekstra kvote i marknaden i løpet av få år. Samtidig vil mykje kapital gå feil veg - frå dei som satsar på mjølkeproduksjon og til dei som er på veg ut av næringa." Fylkesmannen i Hordaland mener likevel at det fortsatt bør gis dispensasjon fra leveransekravet i de tilfeller en bonde med sovende kvote ønsker å gå inn i samdrift.

På den annen side mener *Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Sametinget, Varhaug Bondelag, Tine, Ringsaker og Bjerkreim kommuner* at leveransekravet, må opprettholdes som i dag. De fleste av disse instansene begrunner sitt standpunkt med at det vil bli dyrt å ta all kvote som er sovende i dag inn i markedet, og at det vil bli melkeprodusentene som velger å fortsette som vil måtte ta kostnaden. Norges Bondelag frykter at en opphevelse av leveransekravet for aktivisering av sovende kvoter "vil kunne gi alvorlige markedsforstyrrelser, særlig for geitmjølk". Etter deres vurdering innebærer forslaget en kostnad på nesten 140 millioner kroner som de aktive bøndene må bære. Tine er i hovedtrekk enig i dette. Norsk Bonde- og Småbrukarlag mener at man med et slikt forslag "i praksis innvilget en "fallskjerm" til avviklingsbønder som ønsker å selge melkeknoten." Forslaget vil således kun være til fordel for de som velger å selge kvoten.

Departementets vurdering

Bakgrunnen for forslaget om å avvikle dagens leveransekrav var at departementet mente at behovet for å legge kvoten sovende i dag er relativt begrenset, gitt åpningen for å inngå i samdrift, samt leie ut eller selge kvoten. Det handlingsrommet som bonden dermed har fått, vil igjen føre til at det stadig blir mindre ubenyttet kvote som potensielt vil kunne komme inn i markedet. Hovedbegrunnelsen for å stille særlige krav til fremgangsmåten ved gjenopptagelse av melkeproduksjonen, dvs. hindre markedsforstyrrelser, faller dermed langt på vei bort. Departementet ser imidlertid at kostnaden med å ta kvote som allerede ligger sovende inn i markedet igjen, kan føre til noe ubalanse i melkemarkedet på kort sikt. Ut fra en avveining av disse hensynene har departementet kommet til at leveransekravet avvikles, men at regelen ikke gis tilbakevirkende kraft.

Dagens leveransekrav innebærer som nevnt at det må ha vært to års sammenhengende leveranse i løpet av de siste tre årene før kvoten kan selges, leies ut eller inngå i samdrift. Det vil si at en melkeprodusent kan la være å levere melk i inntil ett år og fortsatt disponere kvoten fritt. Utover denne perioden kan kvoten bare "vekkes" gjennom to års sammenhengende produksjon på egen eiendom. Etter det nye regelverket vil det ikke være noe tilsvarende krav. Så lenge man allerede i dag kan unngå å få kvoten definert som sovende i det første året etter opphør av melkeproduksjonen, finner departementet det rimelig at skjæringstidspunktet for når man kommer inn under det nye regelverket, settes tilsvarende til ett år før den nye forskriften trer i kraft den 1. januar 2012. Konsekvensen av dette er at dersom melkeproduksjonen på en grunnkvote opphørte før 1. januar 2011, vil man måtte følge leveransekravet i dagens regelverk.

3.3 Regelverket for samdrifter under 400 000/200 000 liter

Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen å harmonisere regelverket for enkeltpersonforetak og samdrifter under 400 000 liter kumelk/ 200 000 liter geitmelk. Dette innebar at foretakets melkeproduksjon bare skulle begrenses av omsetningsregioner og maksimalgrensen ("produksjonstaket") på 400 000 liter kumelkkvotep eller 200 000 liter geitemelkkvotep. Harmoniseringen innebar også at det for samdrifter spesielt, ikke lenger skulle ilegges begrensninger med hensyn til blant annet antall medlemmer og avstand til driftssenter. Samtidig ble det foreslått å oppheve særreglene for produksjonstilskudd til samdriftsmedlemmer.

Høringsinstansenes innspill

Et flertall av instansene har hatt til dels sterke motforestillinger mot den foreslåtte harmoniseringen mellom samdrifter og enkeltbruk.

Norges Bondelag fremhever at det er viktig å opprettholde samdrift i melkeproduksjonen som driftsform uavhengig av kvotestørrelse. Norges Bondelag mener derfor at det fortsatt må være like regler både i kvoteregulverket og tilskuddsregelverket enten samdriften disponerer en kvote over eller under 400 000 liter. Videre mener man at departementet undervurderer de tilskuddsmessige konsekvensene av forslaget. Det vises til at "[k]onsekvensen av forslaget vil føre til at mange samdrifter under 400 000 liter trolig vil avvike samarbeidet eller forsøke å komme over 400 000 liter kvote. Forslaget vil derfor virke strukturdrivende. Produksjoner vil også bli lagt ned som følge av forslaget, noe som vil føre til at grovfôr areal går ut av drift og at ressursutnyttelsen dermed blir dårligere. At samdriftene vil prøve å komme over 400 000 vil dessuten føre til større etterspørsel etter kvoter og påfølgende prisøkning."

Norsk Bonde- og Småbrukarlag er i hovedtrekk enige med Norges Bondelag, og fremhever at det er uheldig at det lages ulike regler for samme type produksjon som balanserer rundt 400 000 liter. Tine er i utgangspunktet positiv til at kvoteordningen gjøres mer fleksible. Når produsenten får større frihet til å bestemme hvilket fjøs produksjonen skal foregå i, kan produksjonen effektiviseres og kostnadene reduseres. Tine

støtter imidlertid ikke innføringen av et skille mellom samdrifter over og under 400 000 liter. Dette oppsummeres på følgende måte: *”Tine ønsker i prinsippet likebehandling av alle melkeforetak i forhold til kvoteregulverket. Men dagens kobling mellom kvoteregulverket og regelverket for produksjonstilskudd vil imidlertid en slik likebehandling innebære et betydelig inntektsbortfall for enkelte melkeforetak.”*

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) er på den annen side enig i forslaget og tar til orde for å innføre et samlet produksjonstak for både enkeltpersonforetak og samdrifter. FAD mener at “[v]ed å innføre et samlet kvotetak for norsk produksjon begrenses tilbudet av melk slik at råvareprisene får et høyere nivå enn en ville hatt om melkeprodusentene selv kunne fastsette sin produserte mengde.” Konkurransetilsynet støtter også forslaget, men fremhever at det burde vært foreslått en utvidelse av produksjonstakene for både enkeltpersonforetak og samdrifter. Det uttales i den forbindelse at: ”Med økte maksimalkvoter vil også de brukene som per i dag nærmer seg eller allerede stanger mot kvotetaket kunne benytte seg av den økte fleksibiliteten LMDs høringsforslag legger opp til.”

NHO Mat og drikke er av den oppfatning at ”samdrift burde i sin helhet fjernes som begrep, siden dette ikke lengre fungerer etter den opprinnelige hensikten.” Det vises i så måte til at de fleste samdrifter i praksis er et kvoteleieforhold, der én gårdbruker har ansvaret for driften og de øvrige deltakerne kun leier ut kvoten. For det tilfelle at ”samdrift” videreføres som begrep, foreslås det at produksjonstakene fjernes eller at disse knyttes til normalkapasiteten på en melkerobot. Primært foreslås det at produksjonstaket heves til 1,2 mill. liter for alle foretaksformer, alternativt heves til 600 000 liter for enkeltbruk og 1,2 mill. liter for samdrifter.

Departementets vurdering

På grunnlag av høringsinstansenes innspill har departementet kommet til at dagens regelverk for samdrifter ikke endres verken i kvote- eller tilskuddsregelverket. Dette innebærer at det ikke foretas noen harmonisering av regelverket for samdrifter og enkeltpersonforetak under 400 000 liter, og at samdriftsregelverket dermed videreføres som i dag.

SLF gir i dag regelmessig dispensasjon fra leveransekravet (leveranse i to av de tre siste årene) til foretak som ønsker å gå inn i samdrift. Tilsvarende får samdrifter regelmessig starte opp og oppløses når som helst i løpet av året. I og med at særreglene for samdrifter videreføres som i dag, mener departementet at, det ut fra likebehandlings- og forenklingshensyn er nødvendig å foreta innstramminger i denne praksisen. Innstramningen vil medføre at de som ønsker å ta inn sin grunnkvote i en samdrift, må ha produsert på denne på eiendommen kvoten tilligger i minimum 24 måneder, før den kan disponeres fritt i samsvar med øvrige bestemmelser i kvoteforskriften. Endringen innebærer også at samdrifter bare kan starte opp og oppløses med virkning fra påfølgende kvoteår, jf. ny forskrift § 9.

3.4 Overproduksjonsavgift og driftsfellesskapsvurderinger

Høringsforslaget

Departementet foreslo å videreføre bestemmelsen om at leveranser utover kvote ilegges overproduksjonsavgift. Når det gjelder tilfeller der det konstateres felles eierinteresser eller økonomiske interesser i samme produksjon, la departementet til grunn at det var foretakenes samlede leveranser utover produksjonstaket som skulle danne grunnlag for beregning av overproduksjonsavgift. Dersom de enkelte foretakene i samarbeidet hver for seg produserer ut over beregnet disponibel kvote, skulle det også tas hensyn til dette i beregningen. Det ble vist til at samarbeid om melkeproduksjon uten godkjenning som oftest vil være motivert av regelverksstridige tilskuddstilpasninger, og at brudd på tilskuddsregelverk burde håndteres innenfor de respektive tilskuddsforskriftene. Med dette tydeliggjorde departementet forholdet mellom driftsfellesskapsvurderingene i kvote- og tilskuddssammenheng.

Høringsinstansenes innspill

SLF sier seg "enig med departementet i at produksjonstaket også skal begrense hvor stort et foretak kan bli. Det anbefales imidlertid at det gjøres flere avklaringer om hvordan driftsfellesskapsvurderingene skal foretas i denne sammenheng. Det påpekes at vurderingen av driftsfellesskap vil måtte bli gjort av kommunen i produksjonstilskuddssammenheng, og at økt omfang av slike saker som følge av forslaget til ny kvoteforskrift vil medføre ekstra belastning for kommunene". Fylkesmannen i Buskerud er enige med SLF i at mulighetene for å produsere på flere kvoter vil, gitt dagens regelverk for produksjonstilskudd, øke arbeidsbelastningen hos kommunene. På grunn av at mange kommuner trolig ikke vil ha nok ressurser å avse til dette arbeidet, vil "[d]et medfører at slike "fellesforetak" har relativt liten sannsynlighet for å bli oppdaget, og sannsynligheten for at tilskudd vil bli utbetalt i strid med intensjonene vil øke."

Fylkesmannen i Hedmark fremhever på sin side at forslaget om at det ilegges overproduksjonsavgift for den delen av produksjonen som er over produksjonstaket, og ikke hele produksjonen som i dag, vil "kunne føre til flere tilfeller der det i praksis er et samarbeid, men der det søkes om separate tilskudd."

Departementets vurdering

Driftsfellesskap mellom enkeltbruk i melkeproduksjon får også i dag tilskuddsmessige konsekvenser. Dersom kommunene får mistanke om at et "ulovlig" samarbeid finner sted, skal de foreta en vurdering av dette før de eventuelt utbetaler produksjonstilskudd til foretakene. Departementets forslag endrer ikke dette, og kan vanskelig sies å føre til økt arbeidsomfang for kommunene. Koblingen departementet har foreslått mellom kvoteregelverket og produksjonstilskuddsregelverket ligger der også i dag, men tydeliggjøres ved den nye forskriften. Slik departementet ser det, kan det vanskelig tenkes at man skulle komme til ulikt resultat i vurdering av driftsfellesskap i kvotesammenheng og i produksjonstilskuddssammenheng. Dersom SLF blir kjent med at kommunen har gjort vedtak om driftsfellesskap i en produksjonstilskuddssak, må SLF enten omgjøre dette vedtaket eller i kvotesammenheng treffe vedtak som samsvarer med det.

De fleste tilfeller av samarbeid om melkeproduksjon uten godkjenning fra SLF, vil være motivert av regelverksstridige tilskuddstilpasninger. Slike tilpasninger vil kunne få store tilskuddsmessige konsekvenser, og må håndteres innenfor de respektive forskrifter som regulerer dette. Overproduksjonsavgiften er på sin side kun ment å gjøre produksjon ut over kvote ulønnsom, slik at melkeproduksjonen i størst mulig grad tilpasses avsetningsmulighetene i markedet.

Enkelte høringsinstanser har pekt på mulige uheldige tilpasninger som følge av endringer i avgiftssystemet. Departementet legger til grunn at de tilskuddsmessige konsekvensene av eventuelle slike tilpasninger trolig vil være tilstrekkelig til å hindre en økning i omfanget av denne type saker. For å oppnå bedre symmetri i regelverket har departementet likevel funnet grunnlag for å gjøre visse justeringer i forhold til det utkastet som ble sendt på høring. Endringen innebærer at bestemmelsen nå er utformet på en måte som medfører at produsentene i større grad vil komme avgiftsmessig likt ut, enten overproduksjonen foregår i regi av et formalisert fellesforetak eller innenfor et ulovlig driftsfellesskap. Etter dette mener departementet at det er usannsynlig at reglene for overproduksjonsavgift i seg selv skulle kunne bidra til å gjøre det mer attraktivt å inngå i ulovlige driftsfellesskap. Endringen er beskrevet nærmere under merknadene til forskriften § 7 nedenfor.

3.5 Omsetningsordningen

Høringsforslaget

Departementet foreslo å innføre en generell åpning for nyetablering, samt en ny fordelingsnøkkel for kjøp av statlig kvote. Videre ble det foreslått at ikke bare hele, men også deler av kvoten skulle kunne selges.

Høringsinstansenes innspill

De fleste instansene er enten positive eller har ingen merknad til disse forslagene.

Både *Tine* og *Norges Bondelag* støtter i utgangspunktet departementets forslag. Norges Bondelag er ”*enige at dette øker fleksibiliteten i kvoteordningen og gir bedre rammebetingelser ved nyetablering i mjølkeproduksjonen.*” På den annen side vektlegger begge instanser behovet for å sikre reell nyetablering og unngå økonomisk spekulasjon med kvotene. På den bakgrunn foreslås det å sette en nedre grense for kjøp av privat kvote på 30 000/15 000 liter ku-/geitemelkkvote. I tillegg foreslås det et leveransekrav tilsvarende dagens krav for aktivering av sovende kvote. *Tine* uttaler at ”*[e]n generell etablering av svært små melkeforetak vil øke inntransportkostnader og belaste fellesskapet og bør ikke oppmuntres.*” Disse høringsinstansene ser likevel positivt på forslaget om at det skal være tillatt å selge deler av grunnkvoten, da dette gir mulighet for å tilpasse den til blant annet ressursgrunnlag og produksjonsanlegg. Men det påpekes samtidig at det må settes et nedre gulv for hvor langt en kan selge seg ned før resterende kvote også må selges. Dette foreslås satt til 30 000/15 000 liter ku-/geitemelkkvote. Norges Bondelag fremhever også her, som for nyetablering, at departementet bør vurdere problemstillinger knyttet til økonomisk spekulasjon.

Tine mener at det er store utfordringer knyttet til en generell åpning for nyetablering innen geitemelkproduksjonen. Selskapet mener at det for geitmelk fortsatt bør være en streng etableringskontroll og at all nyetablering bør skje etter samråd med markedsregulator. *Fylkesmannen i Finnmark, Bjerkeim kommune og Sametinget* mener at en istedenfor å åpne for generell nyetablering, bør styrke den eksisterende ordningen. *SLF, Varhaug Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag* er på sin side imot forslaget om at deler av kvoten skal kunne selges.

Departementets vurdering

Nedre grense for produksjon/levering

Når det gjelder innspillene om at det bør innføres en nedre grense for kvotestørrelse ved nyetablering eller ved salg av deler av kvoten, legger departementet til grunn at dette spørsmålet knytter seg til hvor lite kvantum melk Tine er forpliktet til å hente fra hver enkelt produsent.

Departementet har forståelse for argumentet om at det kan virke lite hensiktsmessig at Tine må hente melk fra produsenter som har minimal produksjon. Ved innføring av mulighet for salg av deler av kvoten og generell nyetablering, vil problemstillinger som dette gjøre seg ytterligere gjeldende.

Departementet viser likevel til at heller ikke dagens kvoteregulering regulerer Tines mottaksplikt. Minimumskvotens formål er isteden å regulere hvor lavt kvotene kan settes i forbindelse med justering av forholdstallet. Minimumskvoten ble således i sin tid innført for å sikre produsentene en kvote på minimum 30 000 liter i en tid med årlig negativt forholdstall, og har aldri vært knyttet opp mot hvor stor den faktiske leveransen måtte være. Dette innebar at et foretak med kvote på eksempelvis 50 000 liter i prinsippet kunne velge å produsere en liten del av denne kvoten (også under 30 000). Etter innføringen av kvoteleie, har flere melkebruk leid ut deler av kvoten sin. Dermed har man fått en økning i antall foretak som disponerer kvote på mindre enn 30 000 liter.

Uten at dette har vært eksplisitt nedfelt i noe offentlig regelverk, er det på det rene at Tine i all hovedsak har hentet den melken som har vært produsert innenfor kvote, uavhengig av størrelsen på årsleveransen fra bruket. Tine har i dag mottaksplikt på melk innenfor kvote, til samme priser og leveransevilkår som for egne leverandører. Regler om henting av melk tilligger Omsetningsrådet, som har ansvar for regelverket om mottaksplikt. Så lenge man opprettholder likebehandling mellom egne og uavhengige leverandører,² er det således opp til Omsetningsrådet å vurdere omfanget av Tines mottaksplikt.

² Jf. forskrift 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer.

Åpning for generell nyetablering

Ved innføringen av den statlige omsetningsordningen var det et uttalt politisk ønske at ordningen skulle legge til rette for at de allerede eksisterende melkeprodusentene skulle kunne få bedret sitt inntektsgrunnlag gjennom å utvide sine kvoter. I de siste årene har produksjonen ligget på et relativt stabilt nivå og man har oppnådd en bedre balanse i markedet. Behovet for å reservere ordningen for etablerte melkeprodusenter er derfor redusert. Departementet fastholder etter dette at foretak som ønsker å satse på melkeproduksjon bør få denne muligheten, uavhengig av om de disponerer kvote fra før.

Åpning for salg av deler av kvoten

Departementet mener videre at det ikke er nødvendig å hindre salg av deler av grunnkvoten. Dette fordi det ikke er noen regelverksmessig sammenheng mellom størrelsen på de enkelte grunnkvotene og foretakets produksjonsomfang. Å åpne for salg av deler av grunnkvoten, er en naturlig konsekvens at det allerede er åpnet for at hele eller deler av grunnkvoten kan leies ut. Departementet mener dette vil bidra til å øke fleksibiliteten i kvoteordningen.

3.6 Kvoteleie

Høringsforslaget

Høringsforslaget innebar en oppheving av tidligere regulering av leie av kvoter gjennom leveransekrav, minimumskvantum ved utleie, minimumsvarighet på leieavtale samt at en ikke kan være utleier og leietaker samtidig.

Høringsinstansenes innspill

Flere høringsinstanser er negative til at det foreslås at kvoteleieavtaler kun skal være et privatrettslig anliggende. *Fylkesmannen i Hedmark* peker på at de uheldige effektene av kvoteleie, er at inntektene tilfaller passive bønder. *Norsk Bonde- og Småbrukarlag* mener at forslaget vil være kostnadsdrivende og påføre satsende melkebønder betydelige kostnader.

Fylkesmennene i Hedmark og i Møre og Romsdal, Nordland fylkeskommune, Hå og Bjerkreim kommuner, Tine, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag mener at 5-årskravet til leieavtalens varighet må videreføres. Bondelaget viser for eksempel til at forslagens åpning for kortere avtaleperioder og at man skal kunne være utleier og leietaker samtidig, vil kunne føre til prisspekulasjon og slik sett virke prisdrivende. Også *Fylkesmannen i Hordaland, Ringsaker kommune og Norsk Bonde- og Småbrukarlag* mener, ut fra samme begrunnelse, at regelen som i dag hindrer fremleie, må videreføres. *SLF* fremhever at det vil kunne være forvaltningsmessig utfordrende dersom en må innarbeide et system hvor det er mulighet for fremleie. *Fylkesmennene i Møre og Romsdal og i Hordaland samt Tine*, mener på sin side at det bør innføres en maksimal leietid på for eksempel 10 år.

Departementets vurdering

Departementet fastholder hovedelementene i forslaget knyttet til leie. Eier av kvote vil i noen tilfeller kunne ha helt legitime behov for å leie ut kvoten for kortere perioder enn det som fremgår av dagens regelverk. Dette gjelder for eksempel ved reovering av bygg, brann eller ved sykdom i besetningen. Dette skiller kvoteleie fra f.eks. jordleie. Det bør være bonden selv som avgjør hva som passer best for hans produksjon, herunder om det vil være mulig å gå inn på et kortere eller lengre leieforhold enn 5 år. Her, som ellers i samfunnet, vil gode avtaler sikre god forutsigbarhet både for utleier og leietaker, tilpasset den faktiske situasjonen de begge befinner seg i.

Når det gjelder innspillet knyttet til at en produsent ikke bør kunne både leie ut og inn kvote samtidig eller fremleie, mener departementet at sannsynligheten for prisspekulasjon vil være liten. Høringsinstansene har heller ikke sannsynliggjort at dette vil kunne bli et reelt problem. På den annen side ser departementet at forslaget ikke er nødvendig for å få den økte fleksibiliteten det legges opp til. At SLF i tillegg mener det vil være enklere forvaltningsmessig å beholde regelen som den er i dag, gjør at departementet velger å videreføre denne. Etter dette legges det til grunn at det ikke skal være mulig leie ut og inn kvote på samme tid, jf. § 4 fjerde ledd.

4. MERKNADER TIL BESTEMMELSENE I FORSKRIFTEN

Til § 1. Formål

Bestemmelsen viderefører formålet med kvoteordningen for melk, som er å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet. I tillegg er de to mest sentrale sideformålene som Stortinget har trukket opp, hensynet til distriktsprofil og variert bruksstruktur, særlig fremhevet. For øvrig vises det til omtalen i kapittel 3.1 ovenfor samt til høringsnotatet kapittel 3.

Til § 2. Grunnkvote

Bestemmelsen regulerer ulike rettslige egenskaper ved landbrukseiendommens grunnkvote. Dette er nærmere omtalt i høringsnotatet kapittel 4.3.2.

Første ledd første punktum definerer ett av hovedbegrepene i forskriften. Med ”grunnkvote” menes den kvoten som i sin tid ble tildelt bruket etter reglene i toprioriteten av 1983 eller bestemmelser i jordbruksavtalen og øvrige etterfølgende regelverk. Eventuell kjøpt kvote (statlig og privat) inngår også i grunnkvoten. Innleid kvote inngår derimot ikke ettersom denne regnes som (en del av) grunnkvoten på den eiendommen som kvoten leies ut fra. Grunnkvote er gjenstand for regulering gjennom endringer i forholdstallet for grunnkvote.

Grunnkvoten ”tilligger” landbrukseiendommen slik det fremgår av første ledd annet punktum. Dette innebærer at kvoten i praksis regnes som ”tilbehør” til eiendommen, jf.

avhendingslova³ § 3-4. Det er således landbrukseiendommens eier som til en hver tid har rådigheten over kvoten. Grunnkvoten følger landbrukseiendommen når eiendommen for eksempel overdras i forbindelse med salg, arv eller odelsløsning. Dette er imidlertid ikke til hinder for at hele eller deler av grunnkvoten kan selges separat etter § 8. At grunnkvoten følger landbrukseiendommen, har heller ingen betydning for spørsmålet om hvor eller hvem som skal kunne produseres melk på den. Dette reguleres av §§ 4, 5 og 6.

I første ledd tredje punktum fastslås at eier av flere landbrukseiendommer kan flytte grunnkvote mellom disse, såfremt eiendommene ligger i samme produksjonsregion. Disse regionene er angitt i § 3. Grunnkvoten kan imidlertid bare flyttes til en annen landbrukseiendom. Begrepet "landbrukseiendom" skal forstås på samme måte som i regelverket for tilskudd etter jordbruksavtalen. Dette innebærer i hovedsak at eiendommen må kunne benyttes til jordbruk, og at en eventuell deling av eiendommen dermed ville ha krevd delingssamtykke etter jordlova § 12. For øvrig vises det til omtalen i høringsnotatet kapittel 8.

Første ledd fjerde punktum regulerer konvertering mellom kumelk- og geitemelkkvoter. Kvote kan konverteres begge veier, med unntak av geitemelkkvoter i de kommunene som ligger utenfor satsingsområdet for geitemelkproduksjon, jf. § 3 siste ledd.

Beregningsregelen for grunnkvote fremgår av bestemmelsens annet ledd. Landbrukseiendommens grunnkvote utgjør grunnkvote foregående kvoteår, tillagt kjøpt kvote, multiplisert med forholdstallet for grunnkvote for henholdsvis kumelk og geitemelk. For kumelk vil forholdstallet kunne bli endret som følge av kvotedrøftingene i januar.

Etter tredje ledd foreldes "grunnkvoterettigheten" når det har gått 10 år siden utgangen av det siste kvoteåret det ble registrert leveranse på den. Innenfor tiårsperioden kan produsenten fritt gjenoppta leveransen, selge eller leie ut kvoten eller la den inngå i samdrift. Regelen om 10 års foreldelse av grunnkvote kommer dermed bare til anvendelse i de tilfellene der det ikke er registrert leveranse på kvoten fra *noe* foretak i løpet av perioden. For å kunne registrere leveranse på kvoten vil det altså være tilstrekkelig at et hvilket som helst foretak produserer på den, selv om produksjonen for så vidt skjer på andre landbrukseiendommer enn den kvoten tilligger. For eksempel vil leveranse på utleid kvote avbryte foreldelse. For øvrig vises det til omtalen i høringsnotatet kapittel 6. Når det gjelder kvoter som allerede i dag er definert som sovende, vises det til merknadene til overgangsbestemmelsen i § 14.

Til § 3. Produksjonsregioner

Første og annet ledd angir produksjonsregionene for henholdsvis kumelk- og geitemelkkvoter. Produksjonsregionene benyttes som geografisk ramme for disposisjoner knyttet til kvoteforholdet. Produksjonsregionene danner således rammen for f.eks.:

³ Lov 3. juli 1992 nr. 93 om avhending av fast eiendom.

- i hvilken utstrekning man kan flytte grunnkvoten til en annen landbrukseiendom,⁴
- hvilke grunnkvoter som inngår i beregningen av disponibel kvote,⁵
- hvilke grunnkvoter som kan kjøpes privat,⁶ og

For øvrig vises det til omtalen i høringsnotatets kapittel 4.3.2.

Tredje og fjerde ledd inneholder de særskilte restriksjoner som gjelder for geitemelk-kvoter utenfor satsingsområdet for geitemelkproduksjon til industriell bearbeiding. Bestemmelsen representerer et unntak fra den vide adgangen til å flytte kvote innenfor produksjonsregionen som ellers gjelder. Disposisjoner som fører til at geitemelkkvote flyttes ut av satsingsområdet er ikke tillatt innenfor kvoteordningen, heller ikke når dette skjer i form av konvertering fra kumelkkvote til geitemelkkvote. Alle typer flytting av, eller produksjon på, geitemelkkvote omfattes av forbudet, herunder flytting som skjer i forbindelse med salg, leie eller inngåelse av samdrift eller andre typer fellesforetak.

Til § 4. Disponibel kvote

Bestemmelsen fastsetter beregningsregler for melkeproduksjonsforetakets disponible kvote. Paragrafen er noe endret i forhold til høringsutkastet. Endringen er for det første ment å tydeliggjøre hovedregelen for beregning av disponibel kvote, og innbærer ingen materielle endringer. For det andre er det tilført en ny bestemmelse om begrensninger i adgangen til å leie ut og inn kvote, jf. kapittel 3.6 ovenfor.

Ved bruken av begrepet "disponibel kvote" opprettes et prinsipielt skille mellom bonden som eier av en landbrukseiendom med grunnkvote og foretaket som disponerer denne grunnkvoten i sin produksjon. I praksis vil dette imidlertid ofte være én og samme person.

Første ledd første punktum angir vilkårene for å få beregnet disponibel kvote og hovedregelen for fastsettelse av slik kvote. Alle typer foretak kan få beregnet disponibel kvote, så fremt foretaket "disponerer" grunnkvote. Foretaket må altså ha rådigheten over grunnkvoten, for eksempel ved at personen som eier foretaket også er eier av landbrukseiendommen med kvote, eller ved at en har leid inn kvote fra andre. Hvordan disposisjonsretten over grunnkvoten er overført fra eieren av landbrukseiendommen til foretaket, er et rent privatrettslig forhold som ikke vedkommer kvoteordningen.

Alle endringer i kvoteforholdet skal meldes til SLF, som har fullmakt til å godkjenne endringen med virkning f.o.m. neste kvoteår dersom vilkårene ellers er oppfylt.⁷ I praksis vil dette innebære at eieren må melde fra om at retten til produksjon på grunnkvoten er overdratt til ett bestemt foretak som ønsker å produsere på den.

⁴ Jf. § 2 første ledd annet punktum.

⁵ Jf. § 4 første ledd annet punktum.

⁶ Jf. § 8 første ledd annet punktum.

⁷ Jf. § 9 første ledd.

Et annet vilkår etter første punktum er at produksjonen på kvoten må foregå på "én eller flere landbrukseiendommer". Dette innebærer for eksempel at det ikke kan beregnes disponibel kvote for produksjon av melk på industritomt. Når det gjelder innholdet av begrepet "landbrukseiendom", vises det til merknadene til § 2 første ledd annet punktum ovenfor. Dersom det i sjeldne tilfeller skulle foreligge et behov for å levere melk fra flere fjøs på ulike landbrukseiendommer, er bestemmelsen ikke til hinder for dette.

Første ledd annet punktum fastslår at disponibel kvote ikke kan flyttes fra den produksjonsregionen hvor grunnkvotene er registrert. Bestemmelsen er ny i forhold til høringsutkastet, og er kun ment som en tydeliggjøring av at produksjonen på grunnkvotene ikke kan flyttes på tvers av produksjonsregionene. Et foretak kan likevel produsere på grunnkvoter registrert i ulike regioner, så lenge produksjonen foregår i de respektive regionene.

Annet ledd angir hovedregelen for beregningen av disponibel kvote: For enkeltstående foretak som bare disponerer én grunnkvote på én landbrukseiendom, vil den disponible kvoten utgjøre grunnkvoten som foretaket disponerer, multiplisert med forholdstallet for disponibel kvote for henholdsvis ku- og geitemelk. I tilfeller der melkeproduksjonsforetaket disponerer flere kvoter summeres disse, enten de ligger i samme eller i forskjellige produksjonsregioner. Deretter multipliseres resultatet med forholdstallet for disponibel kvote.

De benyttede tallene er en videreføring av dagens forholdstall. Forholdstallet for geitemelk ble imidlertid ikke endret som følge av kvotedrøftingene i slutten av november 2011. For kumelk vil forholdstallet tilsvarende bli endelig fastsatt ved kvotedrøftingene i januar 2012.

Tredje ledd angir produksjonstaket som avgrensner både hvor stor disponibel kvote et foretak kan få beregnet, samt hvor stor leveransen fra en landbrukseiendom kan bli. Verken foretaket eller landbrukseiendommen kan således ha leveranser utover 400 000 liter kumelk eller 200 000 liter geitemelk. Disponerer foretaket kvoter i forskjellige produksjonsregioner, beregnes disponibel kvote samlet, selv om produksjonen må skje i de respektive regionene, jf. første ledd annet punktum.

Til tross for at beregningsreglene i § 2 annet ledd indirekte innebærer at det både kan ligge kumelk- og geitemelkkvote til en eiendom, vil disse bli vurdert samlet i forbindelse med beregning av disponibel kvote. Foretak som for eksempel driver kombinasjonsbruk basert på 100 000 liter kumelkkvote og 50 000 liter geitemelkkvote, vil således få beregnet en disponibel kvote på 200 000 liter kumelk, og vil dermed kunne leie ytterligere 200 000 liter kumelkkvote. Alternativt kan foretaket få beregnet en disponibel kvote på 100 000 liter geitemelkkvote og vil dermed kunne leie ytterligere 100 000 liter geitemelk, før produksjonstaket er nådd.

Noen enkeltpersonsforetak har av ulike årsaker opparbeidet seg en høyere historisk kvoterettighet enn dette som følge av bestemmelser i tidligere regelverk. Disse får videreført leveringsretten sin ubeskåret.

Fjerde ledd første punktum fastslår at foretak som leier grunnkvote aldri kan leie ut kvote. Annet punktum legger i tillegg særlige restriksjoner for eieren av landbrukseiendom hvor hele eller deler av grunnkvoten er utleid. I slike tilfeller kan ikke denne eieren ha eierinteresser i et foretak som disponerer innleid grunnkvote for produksjon på samme eiendommen. Bestemmelsen er likevel ikke til hinder for at andre foretak kan legge sin produksjon til den aktuelle eiendommen og samtidig leie kvote.

Til § 5. Samdriftskvote

Paragrafen fastsetter vilkår for, og beregning av, "samdriftskvote". Det er noen forskjeller i bestemmelsen i forhold til høringsutkastet. Dette er en følge av at departementet har besluttet å videreføre reglene for samdrifter mest mulig uendret i forhold til gjeldende regelverk, se nærmere omtale ovenfor i kapittel 3.3.

En samdrift er definert som et "foretak som disponerer flere grunnkvoter", jf. første ledd. Dette innebærer at det er samdriftsforetaket som får beregnet kvoten basert på alle grunnkvotene fra landbrukseiendommene som inngår i samdriften. Som i dag knyttes det en rekke kumulative krav til eiendommene som inngår i samdriften og til samdriftsdeltakerne. Begrepet "samdriftsdeltakeren" må forstås som eieren av en landbrukseiendom der grunnkvoten disponeres av samdriftsforetaket.

Ved å henvise til landbrukseiendommer i flertall, markeres det at bestemmelsen ikke er til hinder for at melkeproduksjonen kan foregå på flere av de eiendommene som inngår i samdriften. Forskriftens øvrige bestemmelser knyttet til produksjonsregioner får ikke betydning for fastsettelse av samdriftskvote. For eksempel vil det være 17 kilometerskravet som utgjør den geografiske avgrensningen for samdriftsdeltakelse, ikke om eiendommene befinner seg i ulike produksjonsregioner.

Når det etter annet ledd fremgår at det er summen av "grunnkvotene" som danner grunnlaget for samdriftskvoten, innebærer dette at hele kvoten på den enkelte landbrukseiendom må inngå. Ettersom hele grunnkvoten må inngå i samdriften, vil det ikke være noen kvotemengde igjen som vil kunne være disponibel for utleie. Fordi leid kvote ikke inngår i grunnkvoteberegningen (jf. § 2), vil det heller ikke være mulig å leie inn kvote fra andre enn samdriftsdeltakerne med det formål å la denne kvotemengden inngå i samdriften. Forbudet mot å leie ut og inn kvote er i tillegg presisert i siste ledd.

Til § 6. Lokalforedlingskvote

Bestemmelsen regulerer vilkår og beregningsregler for kvote ved lokal foredling av melk. Bortsett fra at begrepet "fritakskvantum" er erstattet med begrepet "lokalfored-

lingskvote”, er bestemmelsen en videreføring av gjeldende rett.⁸ Lokalforedlingskvoten settes alltid til 400 000 liter for hvert enkelt foretak (750 000 liter for samdriftsforetak), uavhengig av om det produseres kumelk eller geitemelk. Dersom foretaket også disponerer grunnkvote, kommer denne imidlertid til fradrag slik at foretakets samlede produksjon innenfor kvote aldri kan overstige taket. For øvrig vises det til omtalen i høringsnotatet kapittel 4.3.9.

Til § 7. Leveranse som utløser overproduksjonsavgift

Hvor mye melk hvert enkelt foretak kan produsere i løpet av et kvoteår fastsettes i medhold av §§ 4, 5 og 6. Deretter kommer § 7 til anvendelse for å kunne avgjøre om denne fastsatte produksjonsretten er overskredet. Konsekvensene av slik overskridelse er at det skal svares overproduksjonsavgift for det overskytende kvantum. Avgiftssatsen fremgår av forskrift 29. juni 1999 nr. 763 om omsetningsavgift på jordbruksvarer, og om overproduksjonsavgift på mjølk. Bestemmelsen er språklig omarbeidet i forhold til høringsutkastet, men innebærer i hovedtrekk en videreføring av denne. Det vises for øvrig til nærmere omtale i høringsnotatets kapittel 5.

Etter første ledd første punktum utmåles overproduksjonsavgift på den delen av foretakets leveranse som overskrider fastsatt kvote. Med ”leveranse” forstås som hovedregel det melkevolum som produsenten mottar oppgjør for (av meieriet). Dette danner grunnlag for beregningen av en eventuell overproduksjonsavgift. Det skal som følge av dette ikke ilegges avgift på den melken som for eksempel benyttes av produsenten selv eller som kasseres før meieriet aksepterer den som egnet i foredlingen av meieriprodukter. Avgiften ilegges ”den ansvarlige” for overproduksjonen. I de fleste tilfeller vil dette være det foretaket som har fått beregnet kvoten. Ved å knytte ansvaret for avgiften til ”den ansvarlige”, vil det også kunne etableres et solidaransvar mellom ulovelig samarbeidende produsenter, f.eks. i tilfeller disse er i et driftsfellesskap. Det er ikke noe krav om at den ansvarlige må være et melkeproduksjonsforetak. Ansvaret kan etter omstendighetene være personlig dersom forholdene i den konkrete sak tilsier det.

I et fåtalls tilfeller der et foretak har fått beregnet disponibel kvote basert på grunnkvote i ulike regioner, frem går det av § 4 første ledd annet punktum at melkeproduksjon på den enkelte grunnkvote må skje i den produksjonsregionen der grunnkvoten er registrert. Dette innebærer at en ser på hver region isolert ved beregning av overproduksjonsavgift. Dersom et foretak eksempelvis disponerer 100 000 liter i region X og 100 000 liter i region Y, er foretakets disponible kvote 200 000 liter. Til tross for dette beregnes overproduksjonsavgiften når leveransen går utover 100 000 i den enkelte region.

Av første ledd annet punktum fremgår det at også leveranse fra dyr som melkeproduksjonsforetaket ikke disponerer på varig basis skal regnes som leveranse ut over kvote. Regelen er justert noe i forhold til høringsutkastet, uten at dette er ment å innebære noen realitetsendring. For å bedre systematikken i bestemmelsen er regelen flyttet opp

⁸ Jf. forskrift 24. juni 2003 nr. 777 om fritak fra overproduksjonsavgift ved lokal foredling av melk.

til første ledd. Videre er ordlyden endret fra "eier eller leier på varig basis" til "disponerer på varig basis". Hensikten er å tydeliggjøre at det formelle eierskapet alene ikke er avgjørende. For å bli ansett å disponere melkekyrne må foretaket eie eller leie de aktuelle dyrene på varig basis. Videre må foretaket selv ha det daglige ansvaret for dyra, inkludert fôrproduksjon og fôring/stell av dyra, samt selge husdyrprodukter.⁹ Det tidligere vilkåret om "normal helårsproduksjon" vil for øvrig fortsatt kunne være en indikator på om man har innrettet seg på en måte som er vanlig i melkeproduksjon.

Endringen innebærer et krav om at både eierskap og leieforhold til melkekyrne må være av en viss varighet. Det vil si at det f.eks. fortsatt ikke vil være tillatt å starte opp melkeproduksjonen på sovende kvote i et beitesamarbeid, for deretter å legge ned igjen produksjonen når beitesesongen er over. Denne type "korttidskontrakter" vil dermed ikke oppfylle vilkåret om å "disponere på varig basis".

Annet ledd regulerer utmåling av overproduksjonsavgift i tilfeller der det er påvist at ulike foretak som har oppgitt å drive selvstendig melkeproduksjon, må anses å være i et driftsfellesskap.¹⁰ Etter første punktum vil den ansvarlige for driftsfellesskapet da kunne ilegges overproduksjonsavgift i den utstrekning ett eller flere av de involverte foretakene overskrider egen kvote. Ut over dette behandles overproduksjonsforholdet på samme måte man ville gjort for enkeltstående bruk etter første ledd.

Hvis f.eks. to av tre samarbeidende foretak har overskredet egen kvote med 10 000 liter, vil dét av de tre foretakene som blir utpekt som ansvarlig, måtte svare overproduksjonsavgift for til sammen 20 000 liter, uavhengig av om foretaket selv har produsert ut over egen kvote. Dersom man i stedet tenker seg at to samarbeidende foretak med kvote på 100 000 liter hver seg, leverer henholdsvis 90 000 liter og 110 000 liter, skal det svares avgift for en overproduksjon på 10 000 liter, til tross for at det ikke kan sies å foreligge noen overproduksjon for foretakene sett under ett. Hadde partene i stedet formalisert samarbeidet på forhånd, hadde de således i en slik situasjon sluppet å betale avgift.

Annet ledd annet punktum regulerer tilfeller der den samlede leveransen fra de ulike foretakene i driftsfellesskapet overskrider de ulike produksjonstakene på henholdsvis 400 000 liter kumelkkvote eller 200 000 liter geitemelkkvote. For å likestille avgiftsbehandlingen av denne type større driftsfellesskap med håndteringen av enkeltstående foretak, må avgiftsgrunnlaget i slike tilfeller være det litertallet som best samsvarer med hva resultatet ville blitt dersom man sto overfor ett enkeltstående foretak. Bestemmelsen åpner derfor for å fastsette grunnlaget både ut fra produksjonstaket og ut fra den disponible kvoten til hvert av de involverte foretakene. Det korrekte avgiftsgrunnlaget vil alltid være det høyeste av disse to litertallene.

⁹ Denne type vurderinger gjøres allerede i dag innenfor produksjonstilskudsregelverket.

¹⁰ Dvs. der det foreligger felles eierinteresser eller der ulike foretak samarbeider om melkeproduksjon i en slik grad at de må anses å ha økonomiske interesser i samme produksjon.

Der *ingen* av enkeltforetakene i driftsfellesskapet isolert sett leverer ut over kvote, vil man naturligvis alltid se overproduksjonen i relasjon til produksjonstaket. Dersom foretakene A og B begge har hver sin disponible kvote på 250 000 liter og ingen av dem leverer over disse, skal det således beregnes overproduksjonsavgift av 100 000 liter ($250\ 000 + 250\ 000 - 400\ 000$).

Har derimot minst ett av foretakene i driftsfellesskapet levert melk utover egen beregnet kvote, vil man imidlertid måtte vurdere om omfanget av denne (eller de) individuelle overproduksjonen(e) er større enn driftsfellesskapets samlede overskridelse av produksjonstaket.¹¹ Hvis svaret er ja, legges førstnevnte tall til grunn. Er svaret nei, beregnes avgiften ut fra den del av driftsfellesskapets leveranse som gikk ut over produksjonstaket. Under følger to eksempler for å illustrere dette:

Eksempel 1: Foretak A har en disponibel kvote på 200 000 liter og foretak B har en på 210 000 liter. Foretak A leverer 200 000 liter, mens foretak B leverer 220 000 liter. Selv om foretak B bare har overskredet sin kvote med 10 000 liter, legges overproduksjonsavgiften på all leveranse utover produksjonstaket. Det vil i dette tilfellet innebære 20 000 liter. (Leveranse på 220 000 – disponibel kvote på 210 000 < Samlet leveranse på 200 000 + 220 000 – produksjonstak på 400 000. Siden 10 000 er mindre enn 20 000, ilegges den ansvarlige overproduksjonsavgift på 20 000 liter.)

Eksempel 2: Foretak A har en disponibel kvote på 200 000 liter og foretak B har en kvote på 210 000 liter. Foretak A leverer 180 000 liter, mens foretak B leverer 220 000 liter. Selv om foretakene samlet sett ikke overskrider produksjonstaket, ilegges avgiften på grunnlag av foretak Bs overproduksjon på 10 000 liter. (Leveranse på 220 000 – disponibel kvote på 210 000 > Samlet leveranse på 180 000 + 220 000 – produksjonstak på 400 000. Siden 10 000 er større enn 0, ilegges den ansvarlige overproduksjonsavgift på 10 000 liter.)

Annet ledd tredje punktum viser til de tilfeller der ett eller flere av foretakene har fått beregnet samdriftskvotet. Da legges i stedet et produksjonstak på 750 000 liter til grunn for avgiftsberegning etter dette ledd.

Av annet ledd fjerde punktum fremgår det at økonomiske interesser i samme produksjon alltid anses å foreligge dersom forholdet er endelig konstatert av landbruksmyndighetene i medhold av produksjonstilskuddsregelverket. Regelen fremgikk tidligere av høringsutkastet § 4 siste ledd. For øvrig vises det til omtalen i høringsnotatets kapittel 4.3.7.

Tredje ledd fastslår at leveranse av melk som produseres på fellesbeite/-seter i beitesongen skal fordeles i samsvar med størrelsen på de respektive kvotene som inngår i beitesamarbeidet. Bestemmelsen innebærer et unntak fra første ledd annet punktum, der det fremgår at det skal svares overproduksjonsavgift på melk som stammer fra dyr som melkeproduksjonsforetaket ikke disponerer på varig basis. Bestemmelsen har

¹¹ Evt. "samdriftstaket" dersom noen av de involverte er samdriftsdeltakere.

også en funksjon når det gjelder å definere grensene for driftsfellesskap. Samarbeid avgrenset til "beitesesongen" vil således isolert sett aldri kunne utgjøre noe driftsfellesskap i relasjon til § 7 annet ledd.

Fjerde ledd fastslår at omsatt foredlet melkeprodukt etter § 6 omregnes til liter levert melk i samsvar med omregningsfaktorer inntatt i vedlegg 1. Det er bare produkter som er "omsatt" som danner utgangspunkt for slik omregning. I motsetning til hva som er tilfelle ellers i kvoteordningen, vil det dermed ikke kunne regnes overproduksjonsavgift av melkeprodukter som for eksempel er på lager hos, eller kassert av, lokalmeieriet.

Til § 8. Omsetning av kvote

Bestemmelsen regulerer salg av grunnkvote som ikke skjer i forbindelse med eiendomsoverdragelse. Ved salg av hele landbrukseiendommen, regnes kvoten i stedet som "tilbehør" til eiendommen, og følger dermed reglene i avhendingslova.¹² For øvrig vises det til omtalen i høringsnotatet kapittel 7.

Av første ledd fremgår det at eier av landbrukseiendom kan selge hele eller deler av eiendommens grunnkvote innenfor samme produksjonsregion. Det er imidlertid et vilkår at minst halvparten av den delen av kvoten som selges, overdras til staten til en pris på kvoten på kr 3,50 per liter. Bestemmelsen er ikke til hinder for at også eiere av landbrukseiendom uten kvote fra før kan kjøpe kvote på det private markedet.

Annet ledd regulerer vilkårene for kjøp av den kvotemengden som staten måtte legge ut for salg i det enkelte år. Det er et vilkår for kjøp av kvote fra den statlige omsetningsordningen at det allerede ligger kvote til kjøperens landbrukseiendom. I tillegg kan nyetablerere, som har kjøpt kvote over en viss størrelse på det private markedet, kjøpe over den statlige ordningen allerede samme år. Det er ingen begrensning i hvor mye den enkelte kan melde inn for kjøp. Ved etterspørselsoverskudd vil tilgjengelig kvote bli fordelt likt mellom kjøperne, oppad begrenset til innmeldt mengde.

Tredje ledd regulerer kjøpers kostnader ved statlig kvotesalg.

Fjerde ledd inneholder en ren henvisning til bestemmelser i jordbruksavtalen som berører kvoter som jordbruksavtalepartene eventuelt avsetter til særskilte formål. Nærmere bestemmelser om fordelingen av slike kvoter fastsettes av avtalepartene.

Til § 9. Administrasjon

Første ledd første og annet punktum fastslår at SLF forvalter kvoteordningen for melk og har vedtaksmyndighet etter forskriften, herunder myndighet til å gi utfyllende bestemmelser. Alle disposisjoner som forskriften åpner for vil måtte forhåndsgodkjennes av SLF, før endringen kan gjøres gjeldende. Dette omfatter alle typer overdragelser

¹² Lov 3. juli 1992 nr. 93 om avhending av fast eiendom § 3-4.

som berører kvoteforholdet, for eksempel kvotekjøp, -salg og -leie, samt opprettelse av fellesforetak.

At kvoten overdras sammen med eiendommen, regnes også som en endring i kvoteforholdet, fordi endringen både kan berøre eierskapet til grunnkvoten, og hvilket foretak som disponere kvoten. Gjenopptagelse av melkeleveransen etter at kvoten har vært lagt sovende etter gjeldende regelverk, innebærer derimot bare en endring i kvoteforholdet dersom gjenopptagelsen skjer i regi av et annet foretak enn det som i sin tid la kvoten sovende. Det samme gjelder dersom produksjonen på en grunnkvote gjenopptas innen utløpet av 10-årsperioden, jf. § 2 tredje ledd.

I medhold av første ledd tredje punktum kan endringsøknader som mangler samtykke fra berørte tredjeparter, avvises. Det vil være SLF som avgjør for hvilke søknadstyper det er naturlig å kreve slikt samtykke, men departementet legger til grunn at begrepet "*berørte tredjeparter*" må tolkes snevert, og at det må kreves at det foreligger en klar og direkte tilknytning til kvoteforholdet. Bestemmelsen må for øvrig sees i sammenheng med forvaltningens generelle utredningsplikt, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd. SLF plikter å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak om godkjenning treffes.

I de tilfellene eier av landbrukseiendom med kvote ønsker å leie ut kvoten sin eller inngå i et fellesforetak, vil berørte tredjeparter typisk være medeiere og forpaktere. At man ikke kan disponere en annens sameieandel uten samtykke, følger av sameigelova.¹³ Når det gjelder forpaktere, vil disse kunne få redusert eller endret sitt produksjonsgrunnlag, og vil derfor anses som berørte tredjeparter i relasjon til bestemmelsen. Eventuelle panthavere vil på den annen side ikke være berørt, da kvoten fremdeles vil tilligge landbrukseiendommen. Det forhold at produksjonen flyttes, forringer ikke pantets verdi. Spørsmålet om hvem som vil være berørte tredjeparter når det gjelder salg av kvote, er særskilt omtalt under høringsnotatet kapittel 7.2.1.

Frister for innmelding av endringer i kvoteforholdet fremgår av annet ledd. Departementet har ønsket å sette disse fristene så tett som mulig opptil kvoteårets begynnelse. Administrative hensyn knyttet til omsetnings- og leieordningen, gjør det likevel nødvendig å sette disse fristene tidligere, slik det også er i dag.

Til § 10. Opplysningsplikt og kontroll

Første ledd innebærer at alle foretak som får beregnet produksjonsrett plikter å gi de opplysninger som SLF finner nødvendig i forbindelse med forvaltning av ordningene. I nødvendighetskriteriet ligger det at opplysningsplikten ikke er ubegrenset. Det kan bare kreves opplysninger som er *relevante*, for eksempel opplysninger som er egnet til å vurdere om beregningen av produksjonsretten skjer i henhold til regelverket. SLF kan gjennom sin administrering av kvoteordningen konkretisere opplysningsplikten, herunder fastsette nærmere krav til dokumentasjon.

¹³ Lov 18. juni 1965 nr. 6 om sameige.

Med hjemmel i annet ledd kan SLF også kontrollere foretakets bokføring, korrespondanse og opptegnelser som vedkommer kvoteordningen. Kontrollen kan gjennomføres ved stedlig kontroll på de landbrukseiendommer foretaket disponerer, jf. tredje ledd. Når det gjelder kravet om revisorbekreftelse, er dette tatt med som en ”kan-bestemmelse” i annet ledd annet punktum. Etter departementets vurdering er det ikke behov for et generelt krav om slik bekreftelse. SLF kan likevel kreve dette i den enkelte sak dersom det anses å foreligge et konkret behov.

Til § 11. Klage

Bestemmelsens første ledd fastslår at vedtak fattet i medhold av kvoteforskriften kan påklages til Klagenemnda for kvoteordningen. Bestemmelser om klagenemndas sammensetning fremgår av annet ledd.

Til § 12. Dispensasjon

Bestemmelsen fastslår at SLF i ”særlige tilfeller” kan dispensere fra bestemmelsene i §§ 5, 6, 8 annet ledd, 9 annet ledd og 14. Dispensasjonsadgangen er ment som en sikkerhetsventil og skal dermed bare anvendes i helt spesielle tilfeller. Dispensasjonen kan ikke gå ut over formålet med forskriften.

Til § 13. Ikrafttredelse

Ikrafttredelsestidspunktet er satt til 1. januar 2012, samtidig med begynnelsen av det nye kvoteåret for geitemelk.

Til § 14. Overgangsbestemmelse

Paragrafen er ny i forhold til høringsutkastet. Bestemmelsen regulerer kvote som ligger sovende i dag, og innebærer i store trekk en videreføring av regelverket for hvordan disse skal ”vekkes”. Når det gjelder bakgrunnen for overgangsordningen, vises det til kapittel 3.2 ovenfor.

Etter bestemmelsen er det likegyldig hvilket foretak som gjenopptar produksjonen, så lenge denne skjer på den landbrukseiendommen kvoten tilligger. Som det er gjort rede for over, skal det svært mye til for å dispensere fra dette vilkåret.

Dersom melkeproduksjonen på en grunnkvote opphørte før 1. januar 2011, må produksjonen på denne kvoten gjenopptas på den landbrukseiendommen som kvoten tilligger i minimum to år før produksjonen kan flyttes til en annen landbrukseiendom. Gjeldende krav om to års sammenhengende leveranse i løpet av de siste tre årene er således videreført, men kravet til leveranseperiode er noe forskjøvet i forhold til dagens kvoteforskrift. I dag er kravet at den sammenhengende leveranseperioden må være fullført på søknadstidspunktet, mens det nå vil være tilstrekkelig at toårsperioden er sluttført før selve flyttingen av produksjonen skjer, dvs. før inngangen til det nye kvoteåret, jf. § 9 første ledd annet punktum.

Til § 15 Endringer i andre forskrifter

Ikrafttredelsen av ny forskrift om kvoteordningen for melk krever at alle henvisningene til någjeldende kvoteforskrift oppdateres i øvrig regelverk.

Når det gjelder forskrift 22. mars 2002 nr. 283 om produksjonstilskudd i jordbruket har departementet i tillegg foretatt noen mindre justeringer av ordlyden i § 7. Dette innebærer imidlertid ingen realitetsendringer.

I § 7 annet ledd bokstav b er det vist til at tilskudd til bevaringsverdige storferaser kan gis for husdyr som er registrert i husdyrkontrollen eller Nordisk Genbank Husdyr (kuregisteret ved Norsk landbruksmuseum). Korrekt navn skal nå være Kuregisteret ved Norsk Genressurssenter. Bestemmelsen er endret i samsvar med dette.

Av tidligere gjeldende bokstav b fremgår det at "Kyr må ha kalvet minst en gang, og okser må være 12 måneder eller eldre på registreringstidspunktet". Setningen anses som overflødig i forskriften siden tilsvarende bestemmelse inngår i kapittel 7.6 i Jordbruksavtalen. Bestemmelsen er derfor tatt ut av forskriften.

Til vedlegg 1 til kvoteforskriften

Vedlegget viderefører dagens omregningsfaktorer ved lokal foredling av melk. Den nye omregningsfaktoren for iskrem som er produsert av egenprodusert melk og fløte er satt til 2,0, mens omregningsfaktor for iskrem som er produsert av egen melk og innkjøpt fløte er satt til 0,35.

Med hilsen

Sigurd Sandaaker (e.f.)
avdelingsdirektør

Guro Dæhlen
rådgiver

Vedlegg: Forskrift om kvoteordningen for melk

Kopi til:

- Norges Bondelag; Postboks 9354, Grønland, 0135 Oslo
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Øvre Vollgt. 9, 0158 OSLO
- Tine SA, Postboks 25, 0051 OSLO
- Q-Meieriene, Postboks 7360, 5020 BERGEN