

Vurdering av begrensning på kjøp av kvote over produksjonstaket

Rapport nr. 15/2024
27.02.2024



Landbruksdirektoratet
Eanandoallodirektoráhtta



Rapport: Vurdering av begrensning på kjøp av kvote over produksjonstaket

Avdeling: Avdeling landbruksproduksjon

Dato: 27.02.2024

Rapport-nr.: 15/2024

Forsidebilde: Colourbox.com

Innhold

| | |
|---|-----------|
| Innhold | 2 |
| 1 Innledning | 3 |
| 1.1 Om oppdraget..... | 3 |
| 1.2 Hensikten med en begrensning på kjøp av kvote..... | 3 |
| 1.3 Gjennomgangen videre..... | 4 |
| 2 Bakgrunn og utviklingstrekk | 4 |
| 2.1 Gradvis større mulighet for flytting av kvote fra opprinnelig landbrukseiendom | 4 |
| 2.2 Mulighet for leie av melkekvote fra 2009 | 5 |
| 2.3 Produksjonstak og historiske rettigheter | 5 |
| 3 Dagens situasjon | 6 |
| 3.1 Overordnet om kjøp og utleie av grunnkvote..... | 6 |
| 3.2 Strukturfordeling av grunnkvote per landbrukseiendom | 6 |
| 3.3 Nærmere om eiendommene med grunnkvote over eller nær de generelle produksjonstakene..... | 8 |
| 3.4 Om foretakene som har historisk leveringsrett som overstiger grunnkvoten på eiendommen..... | 8 |
| 3.5 Utvikling i melkeproduksjonen..... | 8 |
| 4 Aktuelle problemstillinger ved innføring av kjøpsbegrensning | 9 |
| 4.1 Generelt..... | 9 |
| 4.2 Eiere av flere landbrukseiendommer med grunnkvote kan omgå begrensningen.... | 10 |
| 4.3 Forvaltningsmessige og systemtekniske sider | 10 |
| 4.4 Kjøpsbegrensningen bør ikke knyttes til eier av landbrukseiendom | 11 |
| 5 Eiendommer hvor det allerede tilligger grunnkvote over produksjonstakene | 11 |
| 5.1 Generelt..... | 11 |
| 5.2 Problemstillinger knyttet til tilbakevirkende kraft..... | 11 |
| 5.3 Erstatningsrettslige problemstillinger..... | 12 |
| 5.4 Rettighetene bør videreføres | 13 |
| 5.5 Relasjonen til historiske rettigheter etter §§ 5 og 5a..... | 13 |
| 6 Tidspunkt for iverksettelse av tiltaket | 13 |
| 7 Oppsummering | 14 |

1 Innledning

1.1 Om oppdraget

I jordbruksoppgjøret i 2023 ble Landbruksdirektoratet gitt i oppgave å *vurdere muligheten for å innføre en begrensning på muligheten for å kjøpe kvote over produksjonstaket*. Det er oppgitt at en slik endring eventuelt vil kunne gjelde fra omsetningsrunden 2024.¹

Kvoteforskriften² begrenser per i dag ikke hvor mye grunnkvote som kan tilligge en landbrukseiendom, og det er ikke et krav om å være aktiv melkeprodusent for å kunne kjøpe kvote. Eier av landbrukseiendom kan kjøpe kvote fra private selgere i samme produksjonsregion, eller fra staten dersom kvote selges ut igjen.

Forskriften regulerer produksjonen ved å sette grenser for hvor mye et foretak kan levere til meieri, samt hvor mye det kan leveres fra én enkelt landbrukseiendom. En slik maksimalbegrensning omtales som produksjonstak. Produksjonstaket ved et forholdstall på 1 er på 700 000 liter kumelk og 350 000 liter geitemelk, jf. Kvoteforskriften § 4 tredje ledd.

Vi tolker *over produksjonstaket* i oppdraget til å bety produksjonstaket ved forholdstall 1, som er 700 000 liter. Etersom denne kjøpsbegrensningen vil gjelde for grunnkvoter, er det ikke naturlig at denne begrensningen følger forholdstallet for disponibel kvote.

For å skille mellom produksjonstaket, som gjelder for melkeprodusenter, og det eventuelle grunnkvotetaket ved kjøp av kvote, kaller vi sistnevnte *kjøpsbegrensning* videre i vurderingen. Vi har vurdert at begrensningen må ligge på hver enkelt landbrukseiendom, og ikke være en personlig begrensning for eiere av landbrukseiendommer. Grunnene til dette har vi skrevet mer om i kapittel 4.4.

Oppdraget som Landbruksdirektoratet har fått er begrenset til å vurdere ett enkelt tiltak for å oppnå målet, som er å forhindre oppkjøp av store mengder kvote, og utleie av denne. Vi har derfor ikke inkludert andre mulige tiltak i utredningen.

Oppdraget nevner kun begrensning på kjøp av kvote over produksjonstaket. Det må tas stilling til om begrensningen kun skal gjelde ved kjøp av grunnkvote, eller også ved flytting av grunnkvote fra en landbrukseiendom til en annen. Vi skriver mer om dette i kapittel 4.2.

Oppdraget gjelder for både kumelkkvotep og geitemelkkvotep. Per nå er det imidlertid ingen grunnkvote på geitemelk som ligger over produksjonstaket på 350 000, og de fleste har grunnkvote langt under dette. Vi bruker av den grunn hovedsakelig tall og eksempler fra grunnkvote kumelk videre i vurderingen. Prinsipielt vil det løses på samme måte for geitemelk hvis det blir aktuelt.

1.2 Hensikten med en begrensning på kjøp av kvote

Økende liberalisering av kvoteordningen når det gjelder kjøp, salg og utleie av kvote, har medført at man kan eie grunnkvote i kraft av å være eier av en landbrukseiendom, uten å selv være melkeprodusent. Denne utviklingen går vi nærmere gjennom i kapittel 2. Eierne kan leie ut grunnkvoten til én eller flere melkeprodusenter, og tjene penger på dette. I 2018 ble det nedsatt et utvalg som blant annet skulle kartlegge utviklingen og beskrive ulike måter å organisere seg på ved produksjon på flere kvoter. Arbeidsgruppen viste til at utleie av melkekvote fra passive eiere til aktive produsenter, kan føre til at det forsvinner penger ut av næringen.³

¹ Prop. 121 S (2022–2023) punkt 7.8.1.1.

² Forskrift om kvoteordning for melk (FOR-2011-12-23-1502).

³ Arbeidsgruppe (2018). *Produksjon på flere kvoter*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ba3b99cc73ae4f5da2009df8ae60260e/rapport-fra-arbeidsgruppe---produksjon-pa-flere-kvoter.pdf>

Formålet med en innføring av en begrensning på kjøp av kvote er å forhindre at eiere av landbrukseiendommer kjøper mer kvote enn de trenger til egen produksjon, eller uten å drive med melkeproduksjon selv, for så å leie denne ut igjen. For å stimulere til å øke andelen eid kvote, ble partene i jordbruksoppjøret i 2023 enige om at i omsetningsrundene i 2023 og 2024 kan inntil 100 prosent av kvotemengden selges privat.⁴ Kjøpsbegrensningen som her vurderes, kan tenkes å bidra til samme målsetning, ved å forhindre passive eiere å kjøpe opp ytterligere kvote som leies ut igjen.

Arbeidsgruppen som gjennomgikk kvoteordningen i 2023, skrev at samtidig som det er et ønske om at andelen eid kvote blant aktive melkeprodusenter økes, har det lite å si hvem som eier kvoten fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Kvote markedet bidrar til at ressurser investeres på den måten som gir mest avkastning. Arbeidsgruppen viser til at næringsaktørene gjør tilpasninger som utnytter mulighetene kvoteordningen gir.⁵ 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.

1.3 Gjennomgangen videre

For å forstå utviklingen i melkekvoteordningen som har ført til muligheten for oppkjøp av kvote og utleie av denne, skal vi først se på relevante sider ved kvoteordningens historikk. Vi ser deretter på dagens situasjon og statistikk over strukturfordeling av grunnkvote per landbrukseiendom. Dette for å si noe om omfanget av kjøp og utleie av kvote.

Vi vurderer deretter aktuelle problemstillinger knyttet til en innføring av kjøpsbegrensning, hvor vi gjennomgår forvaltningsmessige og systemtekniske sider. Vi ser videre på problemstillinger for eiendommene hvor det allerede tilligger grunnkvote over produksjonstakene. Til slutt vurderer vi tidspunkt for eventuell iverksettelse av tiltaket.

2 Bakgrunn og utviklingstrekk

2.1 Gradvis større mulighet for flytting av kvote fra opprinnelig landbrukseiendom

Melkeproduksjonen i Norge har i lengre tid vært regulert gjennom ulike varianter av kvotesystemet. Da topriorordningen ble innført i 1983, var utgangspunktet at kvoten lå til den landbrukseiendommen som opprinnelig fikk tildelt kvoten og måtte produseres der, uavhengig av hvem som til enhver tid eide landbrukseiendommen. For å øke fleksibiliteten i ordningen, ble det i 1989 åpnet for at produsenter kunne gå i samdrift. Eierne kunne dermed flytte produksjonen til en annen eiendom enn den som opprinnelig fikk tildelt kvoten.

I 1997 ble det innført kjøp og salg av grunnkvoter med staten, og i 2003 ble det mulig å selge kumelkkvote til andre produsenter med en prosentandel som måtte selges til staten. Dette gjaldt fra 2005 for geit. Formålet med å innføre privat omsetning var å øke melkeprodusentenes handlingsrom.

Det har også blitt mer fleksibilitet når det gjelder å slå sammen og flytte grunnkvote til andre landbrukseiendommer enn den eiendommen som opprinnelig fikk tildelt kvoten. I gjeldende forskrift, framgår det at eier av to landbrukseiendommer kan flytte kvote mellom disse, så lenge de er i samme produksjonsregion.

⁴ Prop. 121 S (2022–2023). Punkt 7.8.1.1.

⁵ Gjennomgang av kvoteordningen for melk. Eierskap og pris på kvoter, samt kvotetak. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/gjennomgang-av-kvoteordningen-for-melk/id2966817/>

Det har dermed vært en gradvis liberalisering fra det opprinnelige utgangspunktet om at melkeproduksjon bare skal finne sted på den eiendommen som i sin tid fikk tildelt kvote. Tilknytningen mellom kvote og landbrukseiendom er først og fremst at grunnkvoten inngår som en del av verdien på eiendommen, og regnes som en del av eiendommens pantegrunnlag.

2.2 Mulighet for leie av melkekvote fra 2009

Mulighet for utleie av kvoter ble tidlig utredet, men ikke innført før i 2009. I 1995 og i 2000 vurderte partssammensatte arbeidsgrupper muligheten for utleie av melkekvote som en måte å omfordele melkekvoter. Det ble pekt på noen uheldige virkninger av en leieordning, som at det ikke gir varig omfordeling av melkekvote til de som faktisk produserer melk, at langsiktige finansielle investeringer vanskeliggjøres av en ordning med kvoteleie fordi produsenten ikke vet om hen får beholde kvoten på sikt, og ble tilført en ny årlig kostnad i produksjonen.

I jordbruksforhandlingene i 2004 foreslo staten å innføre en ordning for kvoteleie. Formålet var å øke fleksibiliteten i kvoteordningen, 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. På grunn av økt oppmerksomhet rundt behovet for større fleksibilitet for melkeprodusentene, ble det i jordbruksoppgjøret i 2008 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.

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. 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. januar 2012 ble kravet om en minimums utleieperiode på fem år fjernet, slik at utleier nå kunne leie ut for ett år av gangen. Av denne forskriften fremgikk det også at det var foretak som skulle leie kvote, og ikke eier av landbrukseiendommen.

2.3 Produksjonstak og historiske rettigheter

Produksjonstaket i kvoteordningen for melk er en maksimumsgrense for hvor stor disponibel kvote en melkeprodusent kan ha, samt hvor stor leveransen fra en enkelt landbrukseiendom kan bli. Formålet med produksjonstaket er regulering av bruksstrukturen i landbruket. I 2002 ble det i kvoteforskriften innført et høyere produksjonstak for samdrifter enn for enkeltpersonsforetak, men fra og med kvoteåret 2015 ble disse likestilt, og produksjonstaket ble hevet til 900 000 liter for både ku- og geitemelk. Siden 2015 har produksjonstaket blitt justert etter gjeldende forhåndstall for disponibel kvote ved forholdstall større enn 1.

Det ble bestemt i jordbruksoppgjøret i 2023 at produksjonstaket skulle reduseres fra 900 000 liter til 700 000 liter kumelk og 350 000 liter geitemelk, med virkning fra 1. januar 2024. På grunn av forholdstallet er det generelle produksjonstaket for kumelk 714 000 liter. Det er også fra 2024 innført historiske leveringsretter for foretak som disponerte grunnkvote i spennet mellom det gamle og de nye produksjonstakene, og en søknadsordning for historisk leveringsrett ved igangsatte bruksutvidelser. Nærmere bestemmelser om ulike historiske leveringsrettigheter følger av kvoteforskriften §§ 5 og 5a.

3 Dagens situasjon

3.1 Overordnet om kjøp og utleie av grunnkvote

Som tidligere nevnt, er det i dag ingen begrensninger på hvor mye grunnkvote som kan tilhøre en landbrukseiendom. Eiere av landbrukseiendommer kan derfor kjøpe så mye kvote de ønsker, og kan flytte grunnkvote mellom egne landbrukseiendommer, så lenge disse ligger i samme produksjonsregion.

Eier av grunnkvote kan disponere bort grunnkvoten til flere foretak, og hvert av disse leieforholdene kan ha ulik mengde grunnkvote og ulikt startår. Foretakene som disponerer grunnkvote kan også disponere kvote fra flere eiere av grunnkvote, ha ulik mengde og varighet. Det er ingen restriksjoner på varigheten ved bortdisponering av kvote, utover at disponeringen må gjelde i minst ett år.

I 2023 var gjennomsnittlig kjøpt kvotemengde privat 88 876 liter for kumelk, og 33 273 liter geitemelk. Ca. 60 prosent av de som solgte grunnkvote i 2023, solgte denne til produsenter som allerede produserte på kvotene. Ser vi på leveransedata knyttet til eiendommene det ble solgt kvote fra, så ser vi at rundt 86 prosent av salgene gikk fra eiendommer hvor det ikke var aktiv melkeproduksjon i 2023. Dette viser at hovedvekten av salgene gikk fra passive eiere til aktive produsenter i salgsomgangen i 2023. Vi kan anta at dette også vil skje i salgsomgangen i 2024, og at andelen melk som produseres på egen kvote vil øke på bakgrunn av dette.

Landbruksdirektoratet har ikke oversikt over utleiere eller utleiepris, da dette er privatrettslig anliggende. I det nye fagsystemet for kvoteordningen som ble tatt i bruk i 2021 er det per nå heller ikke mulighet til å skille på disponering av grunnkvote til eget foretak eller til et annet foretak. Vi har derfor ikke mulighet til å lage en oversikt over hvor mye kvote som er utleid, eller følge med på denne utviklingen framover.

Den fleksible ordningen vi har med kjøp og utleie av grunnkvote i dag, gir mulighet for oppkjøp av kvote, kun med tanke på utleie. Under følger en gjennomgang av statistikk som kan gi en indikasjon på i hvilken grad dette skjer.

3.2 Strukturfordeling av grunnkvote per landbrukseiendom

Per 2024 er det om lag 11 500 eiendommer med grunnkvote for ku- eller geitemelk. Tabell 1 på neste side viser at hoveddelen av eiendommene med grunnkvote for kumelk befinner seg i intervallet mellom 50 000 og 200 000 liter, mens det er under én prosent av eiendommene som har grunnkvote over 700 000 liter. Det er 23 eiendommer som har grunnkvote i intervallet 600 000–700 000 liter, og seks av disse har over 650 000 liter i grunnkvote. Ettersom disse eiendommene ligger tett opp til produksjonstaket, kan disse bli påvirket av en kjøpsbegrensning i nær fremtid.

Tabell 1: Oversikt over antall eiendommer med kumelkkvote i 2024, fordelt etter kvotestørrelse innenfor gitte intervaller

| Intervall på størrelse på eiendommens grunnkvote (1000 liter) | Antall eiendommer | Prosentvis fordeling |
|---|-------------------|----------------------|
| <50 | 945 | 8,4 % |
| 50-100 | 3 656 | 32,7 % |
| 100-150 | 2 985 | 26,7 % |
| 150-200 | 1 421 | 12,7 % |
| 200-250 | 830 | 7,4 % |
| 250-300 | 486 | 4,3 % |
| 300-350 | 326 | 2,9 % |
| 350-400 | 216 | 1,9 % |
| 400-500 | 210 | 1,9 % |
| 500-600 | 71 | 0,6 % |
| 600-700 | 23 | 0,2 % |
| 700-800 | 7 | 0,1 % |
| >800 | 13 | 0,1 % |
| Totalt | 11 189 | 100% |

* Tabellen inneholder også eiendommer med sovende kvote.

For geitemelk viser Tabell 2 at flesteparten av eiendommene ligger i intervallet fra 1 til og med 100 000 liter, med totalt 87,1 prosent.

Tabell 2: Oversikt over antall eiendommer med geitemelkkvote i 2024 fordelt etter kvotestørrelse innenfor gitte intervaller

| Intervall på størrelse på eiendommens grunnkvote | Antall eiendommer | Prosentvis fordeling |
|--|-------------------|----------------------|
| <50 | 148 | 41,7 % |
| 50-100 | 161 | 45,4 % |
| 100-150 | 28 | 7,9 % |
| 150-200 | 13 | 3,7 % |
| 200-250 | 3 | 0,8 % |
| 250-300 | 2 | 0,6 % |
| Totalt | 355 | 100 % |

* Tabellen inneholder også eiendommer med sovende kvote.

Disse tallene viser at de fleste eiendommer har langt under produksjonstakene i grunnkvote, for begge kvotetyper.

Det er vanskelig å si noe om forventet fremtidig utvikling uten innføring av en kjøpsbegrensning. Vi kan peke på en trend i den utviklingen som har vært, men det er usikkert om vi kan anta at utviklingen fortsetter slik den har gjort de siste årene. For ti år siden var det én landbrukseiendom med over 700 000 liter i grunnkvote. I 2023 var det 14 eiendommer med grunnkvote over dette. Det vil si at antallet slike eiendommer har økt med i gjennomsnitt 1,3 eiendommer per år de siste ti årene, fram til 2023.

3.3 Nærmere om eiendommene med grunnkvote over eller nær de generelle produksjonstakene

Det finnes i dag 20 eiendommer med grunnkvote for kumelk over 700 000 liter. Det vil si at etter salgsomgangen i 2023, hvor det var tillatt med fullt ut privat salg, er det seks flere eiendommer som har grunnkvote over produksjonstaket. Det er sannsynlig at denne andelen også øker etter årets salgsomgang, ettersom det er lagt opp til en lik salgsomgang i 2024, i kombinasjon med et skattegrep som skal stimulere til salg.

Vi antar at utviklingen fortsetter mer som normalt etter disse to årene. Det er likevel en mulighet at skattegrepet vil føre til mer salg av grunnkvoter også etter 2024, og at det dermed blir flere eiendommer med mer grunnkvote. Det kan medføre økende risiko for flere tilfeller med oppkjøp og utleie av grunnkvote dersom kjøpsbegrensningen ikke innføres, og kvotemengden per eiendom øker. Omfanget av dette antas å være begrenset, basert på tidligere utvikling.

Det er flest eiendommer med grunnkvote over produksjonstaket i produksjonsregion Rogaland. Her er det åtte slike eiendommer. De resterende eiendommene er fordelt relativt jevnt utover de andre produksjonsregionene. Fire av de seks nye landbrukseiendommene med over 700 000 grunnkvote i 2024, holder til i produksjonsregion Rogaland.

Vi ser at 14 av de 20 eiendommene med grunnkvote over produksjonstaket, disponerer hele grunnkvoten selv. Av de seks eiendommene som er tett opp til taket (over 650 000 liter), disponerer fire av de grunnkvotene selv. Åtte av de 26 eiendommene med mest grunnkvote per i dag, leier ut deler av grunnkvoten. De fleste leier ut under 20 prosent av grunnkvoten, mens én eiendom leier ut 85 prosent av grunnkvoten til 12 forskjellige produsenter. Én eiendom leier ut 100 prosent av grunnkvoten til syv forskjellige produsenter.

De fleste eiendommene med mye grunnkvote, disponerer hele eller mesteparten av denne selv. Dette kan tyde på at det per i dag ikke er et omfattende problem at eiere av landbrukseiendommer med mye grunnkvote leier ut mesteparten av denne.

3.4 Om foretakene som har historisk leveringsrett som overstiger grunnkvoten på eiendommen

Per 1. januar 2024 var det 131 produsenter som disponerte grunnkvote over 700 000 liter kumelk eller 350 000 liter geitemelk. Av disse var 130 kumelkprodusenter, og én geitemelkprodusent. Disse produsentene fikk fastsatt en historisk leveringsrett lik det antall liter grunnkvote foretakene disponerte per 1. januar 2024, begrenset oppad til 900 000 liter. Totalt 50 kumelkprodusenter fikk sin historiske leveringsrett satt til 900 000 liter. De resterende kumelkprodusentene har en nokså jevn fordeling av historisk leveringsrett i spennet mellom 700 000 liter og 900 000 liter. Geitemelkprodusenten fikk 457 364 liter i historisk leveringsrett.

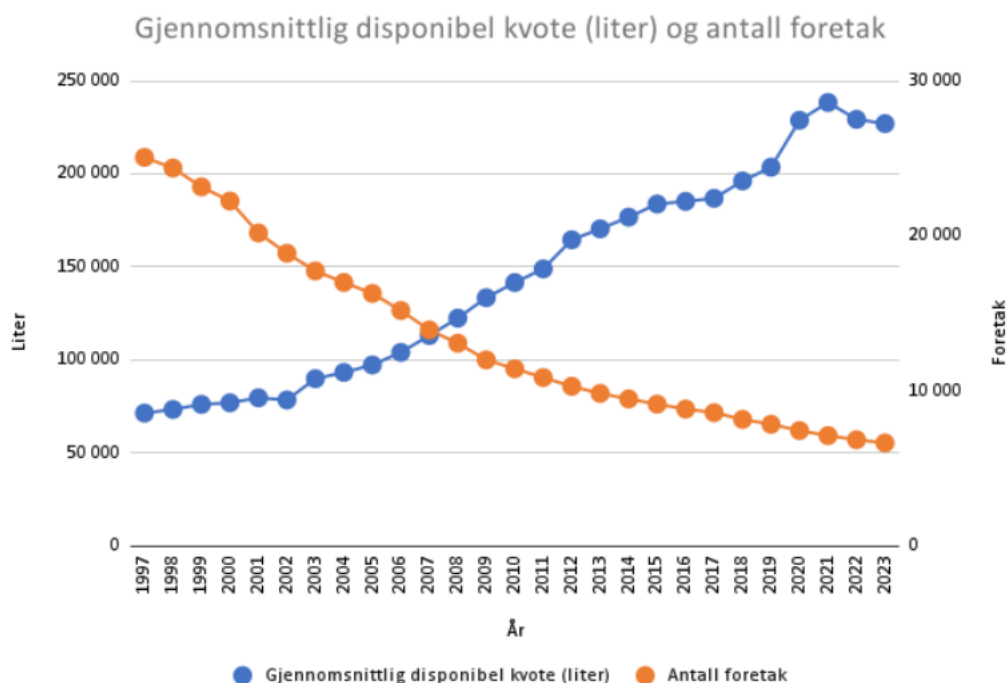
To produsenter har en høyere leveringsrett enn 900 000 liter kumelk etter forskrift 7. januar 2003 nr. 14 om kvoteordningen for melk, og denne er videreført. Hvordan foretak med historisk leveringsrett bør håndteres omtales i kapittel 5.5.

3.5 Utvikling i melkeproduksjonen

Gjennomgangen av kvoteordningen fra 2023 viste at utviklingen i melkeproduksjonen i flere år har gått i retning av færre, men større bruk.⁶ Antallet melkeforetak har gått kraftig nedover, mens gjennomsnittskvoten har økt. I 1997 var det 25 000 foretak som drev med kumelkproduksjon, og

⁶ Arbeidsgruppe (2023), *Gjennomgang av kvoteordningen for melk. Eierskap og pris på kvoter, samt kvotetak*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/gjennomgang-av-kvoteordningen-for-melk/id2966817/>

gjennomsnittlig disponibel kvote var 71 000 liter. I 2024 er det om lag 6 500 foretak, og gjennomsnittlig disponibel kvote er 248 000 liter.



Figur 1: Utvikling i gjennomsnittlig disponibel kvote og antall foretak, 1997-2023. Gjelder kumelk.⁷

Innføring av nye krav som løsdriftskravet kan medføre at flere melkebønder avvikler driften sin, og selger eller leier ut kvoten sin i årene frem mot 2034. I rapporten *Investeringsbehov i melkeproduksjon* fra NIBIO, vises det til at omtrent 26 prosent av melkeprodusenter allerede har uttrykt at de ikke har tenkt å gå over til løsdriftsfjøs, og det kan antas at alternativet er å legge ned melkeproduksjonen.⁸ Det er vanskelig å si hvilke konkrete virkninger dette vil få for det private kvotemarkedet, men det kan bli mer grunnkvote på markedet, og færre produsenter som er interessert i å kjøpe eller leie grunnkvote.

4 Aktuelle problemstillinger ved innføring av kjøpsbegrensning

4.1 Generelt

Det følger av kvoteforskriften § 2 at grunnkvote tilligger en landbrukseiendom. Eier av en landbrukseiendom med grunnkvote kan søke om å selge, kjøpe eller flytte grunnkvote. Endringer som følge av slike søknader, registreres på eiendommen i fagsystemet for kvoteordningen. Dersom eierskapet til landbrukseiendommen endres, påvirker ikke endringen grunnkvoten. Fagsystemet for kvoteordningen for melk og forvaltningspraksis er etablert i tråd med denne oppfatningen av grunnkvote.

⁷ Landbruksdirektoratet (2023), *Melkekvoter - statistikk*. Hentet fra <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/statistikk-og-utviklingstrekk/utvikling-i-jordbruket/melkekvoter>

⁸ NIBIO (2021), *Investeringsbehov innen melkeproduksjon. Å tilpasse produksjonen til løsdriftskravet i 2034*. Hentet fra: https://www.nibio.no/nyheter/fra-basfjos-til-lausdrift-kva-vil-det-koste/_attachment/inline/7f71fcf1-2c19-47c6-af25-b817bb969817:809583d867183078e4b31edaf912df0026839b5e/NIBIO_RAPPORT_2021_7_46.pdf

Forholdstall for grunnkvote har vært uendret i flere år og taler for å bruke forholdstallet på 1 ved fastsettelse av kjøpsbegrensning. Dersom begrensningen settes til produksjonstaket per 1. januar 2024 og forholdstall 1, tilsvarer dette 700 000 liter for eiendommer med grunnkvote for ku og 350 000 liter for eiendommer med grunnkvote for geit. Begrensning knyttet til fast tall gir forutsigbarhet i melkekvoteordningen og er enkelt å forvalte.

Vi kan peke på flere grunner til at begrensning på kjøp av grunnkvote til en landbrukseiendom må settes som et fast tall, og ikke et tall som forandrer seg i takt med forholdstallet for disponibel kvote. En kjøpsbegrensning som justeres, åpner for muligheten til å kjøpe mer grunnkvote i år med forholdstall høyere enn 1. Siden forholdstallet for disponibel kvote fastsettes hvert år og kan oppjusteres midt i året, er det uheldig om slike justeringer skal få betydning for hvor mye grunnkvote som til enhver tid kan tilligge eiendommen. En nedjustering vil da løpende reise juridiske problemstillinger om tilbakevirkning. Videre medfører tallmessig justering av kjøpsbegrensning flere individuelle rettigheter som sterkt kompliserer forvaltningen av melkekvoteordningen.

4.2 Eiere av flere landbrukseiendommer med grunnkvote kan omgå begrensningen

En kjøpsbegrensning reiser spørsmål ved hvor vid adgangen skal være for å flytte grunnkvote fra en landbrukseiendom til en annen. Hvis begrensningen bare skal gjelde ved kjøp av grunnkvote, kan eiere av flere landbrukseiendommer flytte grunnkvote til én av eiendommene, slik at denne har grunnkvote utover kjøpsbegrensningen. Deretter kan denne eieren kjøpe mer grunnkvote til den eiendommen som han flyttet grunnkvote fra, opp til 700 000 liter. Hvis begrensningen skal være mest mulig effektiv og lik for alle, burde den også gjelde flytting av grunnkvote, slik at hver enkelt landbrukseiendom ikke kan ha mer enn 700 000 liter grunnkvote.

Selv hvis begrensningen også gjelder flytting av grunnkvoter, kan en eier av flere landbrukseiendommer fortsatt til en viss grad omgå kjøpsbegrensningen. Eierens samlede grunnkvote kan fordeles på landbrukseiendommene, slik at hver eiendom har grunnkvote under 700 000 liter. Eieren kan dermed kjøpe grunnkvote, slik at hen totalt sett har grunnkvote over kjøpsbegrensningen. Dette uthuler intensjonen bak den eventuelle regelverksendringen ved begrensning på kjøp av kvote, ettersom mye kvote likevel kan samles på én hånd og leies ut.

4.3 Forvaltningsmessige og systemtekniske sider

For å kunne påse at kjøpsbegrensningen overholdes, må forvaltningen innarbeide nye rutiner som sørger for at det ikke kjøpes inn eller flyttes kvote over de nye produksjonstakene for ku- og geitemelk. Dette innebærer endringer i saksbehandling og regelverk ved salg, kjøp og flytting av kvote.

Rent teknisk må alle eiendommer i fagsystemet knyttes til en ny begrensning. Arbeidet kompliseres hvis vi skal ta hensyn til at innehavere av foretak med historisk leveringsrett, omtalt i kapittel 3.4, skal få en individuell begrensning på kjøp av grunnkvote til sine landbrukseiendommer. Videre må en ny kontroll innføres i eksisterende søknader om kjøp, salg og flytting av grunnkvote. Ny kontroll krever ressurser i etableringsfasen, men etter at den er opprettet skal den fungere på lik linje med andre kontroller som i dag gjennomføres ved saksbehandlingen.

Utviklingen i fagsystemet kan gjennomføres innenfor normal ressursbruk og vedlikeholdsbudsjett, forutsatt at begrensningen iverksettes i 2025, og gjelder for landbrukseiendommer. Dersom det er ønskelig med rask ikrafttredelse, eller begrensningen gjelder for eier av landbrukseiendom, kreves det flere ressurser, og det er behov for ekstra bevilgning utover vedlikeholdsbudsjettet. Kjøpsbegrensningen krever ikke flere ressurser til forvaltning etter innføring, med mindre det knyttes til eier av landbrukseiendom. Når det gjelder tidspunkt for iverksettelse av tiltaket, viser vi til kapittel 6.

En innføring av kjøpsbegrensning, i tillegg til de historiske leveringsrettighetene, medfører også at kvoteordningen blir mer individuell enn den tidligere har vært. Da kan både foretak og landbrukseiendommer ha fastsatte individuelle begrensninger. Fagsystemet for kvoteordningen ble utviklet på bakgrunn av generelle produksjonstak og uten begrensningen på grunnkvoten, og disse endringene

krever systemutvikling. Dersom man skal gjøre ytterligere endringer i produksjonstakene i fremtiden, er dette mer komplisert å gjennomføre når det er flere individuelle begrensninger å ta hensyn til.

4.4 Kjøpsbegrensningen bør ikke knyttes til eier av landbrukseiendom

Som nevnt over, vil det være mulig å omgå begrensningen på kjøp av kvote ved å eie flere landbrukseiendommer, og på den måten eie totalt sett mer grunnkvote enn produksjonstaket. Et alternativ som kunne ha hindret denne omgåelsen, er å knytte kjøpsbegrensningen opp mot eier av landbrukseiendom. Det vil sørge for at eiere av grunnkvote ikke kan kjøpe inn mer grunnkvote enn produksjonstaket til sammen, selv om de eier flere landbrukseiendommer. Det å knytte kjøpsbegrensningen til eier, medfører imidlertid flere problemer og utfordringer, og vi anser ikke dette som et aktuelt alternativ. Nedenfor lister vi opp noen av disse grunnene.

- Det medfører en stor endring i hvordan man ser på grunnkvotens tilhørighet, som alltid har vært knyttet til en landbrukseiendom i forskriften.
- Hensikten med begrensningen kan omgås ved at eieren oppretter foretak som står som eier på en landbrukseiendom, eller ved at for eksempel ektefelle eller barn står som eier på landbrukseiendom nummer to.
- Det er vanskelig å håndtere at det er flere medeiere på en landbrukseiendom, ettersom det blir unaturlig å dele grunnkvoten mellom medeierne, og hver medeier kan eie andre landbrukseiendommer med grunnkvote.
- Det finnes ikke en passende løsning for duplisering av eieropplysninger i fagsystemet for kvoteordningen, og utvikling av dette vil være tid- og ressurskrevende.
- Det er utfordrende å kontrollere og hindre en eier av landbrukseiendom med kvote fra å erverve en til landbrukseiendom med kvote, slik at man kommer over produksjonstaket.

5 Eiendommer hvor det allerede tilligger grunnkvote over produksjonstakene

5.1 Generelt

En kjøpsavgrensning blir en ny konstruksjon i forskriften, som krever forskriftsendring og en helhetlig samordning med øvrige bestemmelser som berøres. Det må vurderes særskilt hvordan eiendommene som har mer grunnkvote enn produksjonstakene, skal håndteres ved en eventuell innføring av kjøpsbegrensning på eiendom.

Under gjennomgås juridiske utfordringer ved innføring av kjøpsbegrensninger på eiendom for de som har mer grunnkvote enn produksjonstakene. Det tas forbehold om at det også kan oppstå andre problemstillinger vi ikke har full oversikt over per nå.

5.2 Problemstillinger knyttet til tilbakevirkende kraft

Å innføre begrensninger på eiendommer hvor det allerede tilligger kvote over produksjonstakene, reiser problemstillinger knyttet til Grunnloven § 97 der det heter at «ingen lov må gis tilbakevirkende kraft». Selv om bestemmelsen kun viser til lov, er det klart at vernet også omfatter forskrifter. Bestemmelsen verner bare mot tilbakevirkning til skade. Nyere praksis fra Høyesterett gir begrenset konkret veiledning som er direkte overførbart på tilfellet med melkekvoter.

I vurderingen av grunnlovsmessigheten sondres det mellom to former for tilbakevirkning. Den ene formen for tilbakevirkning består av å legge byrder til tidligere handlinger, såkalt «egentlig tilbakevirkning», og er i utgangspunktet grunnlovsstridig med mindre det foreligger sterke samfunnsmessige hensyn som begrunner tilbakevirkningen. Den andre formen kalles gjerne «uegentlig tilbakevirkning», og foreligger ved inngrep i etablerte rettsposisjoner. Uegentlig tilbakevirkning vil normalt bare være grunnlovsstridig

dersom tilbakevirkningen er særlig eller klart urimelig eller urettferdig. ⁹ Høyesterett har gitt uttrykk for at det kan være glidende overgang mellom disse to hovedtypene, iblant annet Rt. 2013 s. 1345.

Det følger videre av rettspraksis at det må skje en avveining mellom de vernede interesser på den ene siden, og de samfunnsmessige hensynene på den andre. Her inngår hvilke rettigheter og posisjonen inngrepet gjelder, grunnlag for forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig, og om fordelingen av byrdene rammer noen særlig hardt. Opp mot dette må man holde de samfunnsmessige hensynene. ¹⁰

Et utgangspunkt for vurderingen er den rettslige karakteren til melkekvoter. Melkekvoter er en produksjonsrettighet, der den økonomiske verdien kan variere mellom ulike produksjonsregioner, og med andre forhold. Det har skjedd en gradvis utvikling i den rettslige karakteren, i takt med utviklingen vi har pekt på i kapittel 2. Verdien av melkekvote tas med i vurderingen når man fastsetter salgsværdien for landbrukseiendommen, og inngår i pantegrunnlaget på eiendommen. Eier av melkekvote er gitt rådighet over kvoten slik at denne kan selges eller leies bort. Det er likevel nærmere vilkår og frister knyttet til dette i kvoteforskriften.

Selv om begrensningen i volum er lik for alle, vil den i praksis slå ulikt ut. Det er et fåtall eiendommer som f.eks. må selge kvoten for å være innenfor begrensningen. Det varierer mellom eiendommene hvor betydelig dette inngrepet er, og den gradvise oppmykningen av mulighetene for utleie kan være egnet til å gi en viss forventning om at mengden kvote på eiendommen ikke skal begrenses. Dette står opp mot viktige samfunnsmessige og politiske hensyn, hvor det ikke er ønskelig at penger forsvinner ut av melkeproduksjonsnæringen gjennom utleie¹¹. Hvis en kjøpsbegrensning kan hindre en opphopning av eiere av eiendommer med grunnkvote, med formål om å leie ut, er dette et viktig hensyn.

Kvotordningen er et viktig landbrukspolitisk virkemiddel for å bidra til melkeproduksjonen i hele landet. Stortinget har vedtatt politiske målsetninger for landbruket, noe som tilsier at staten burde ha atskillig handlefrihet til å regulere innholdet i regelverk knyttet til produksjonsregulering i landbruket. Totalt sett er antakeligvis ikke § 97 til hinder for en regelendring som også påvirker eiendommer hvor det allerede tilligger grunnkvote over produksjonstakene. Et slik grep må uansett sees i sammenheng med § 105, se kapittel 5.3 nedenfor.

5.3 Erstatningsrettslige problemstillinger

Grunnloven § 105, og EMK P1-1 gir rett til full erstatning ved ekspropriasjon. Hvis kjøpsbegrensningen også skal påvirke eksisterende eiendommer med grunnkvote over produksjonstaket, kan det reises spørsmål ved om dette gir rett til erstatning ut fra ekspropriasjonsrettslige synspunkter. Melkeknoten har en tett tilknytning til eiendommen, og utgjør en verdi. Det kan derfor argumenteres for at hvis man må avstå deler av kvoten, gir dette rett til erstatning. En eventuell erstatningsordning krever blant annet at det fastsettes eget regelverk for håndtering og utmåling. Dette har visse fellestrekk med avviklingen av pelsdyrnæringen, der det ble innført kompensasjonsordninger.

Å innføre en begrensning på eksisterende mengde grunnkvote, griper også potensielt inn i en rekke etablerte privatrettslige forhold. Det kan få konsekvenser ovenfor både utleier og melkeprodusenten som disponerer kvoten. Dette reiser erstatningsrettslige spørsmål i begge relasjoner. Man vil måtte vurdere og kartlegge forholdene ved hver av de konkrete eiendommene der det allerede tilligger en større kvote enn produksjonstakene. Det finnes ikke noen oversikt eller register over leieavtaler for melkekvote. Form, innhold og varighet av leiekontrakter antas å variere, slik at det er vanskelig å si noe konkret om konsekvensen for den enkelte eier og leietaker.

⁹ Om sondringen, se Rt. 2010 (Rederiskatt) s. 143 avsnitt 153 og Rt. 2013 s. 1345 (Strukturkvoter) avsnitt 93 og 94.

¹⁰ Se HR-2016-389-A (Stortingspensjon) avsnitt 77.

¹¹ Arbeidsgruppe (2018). *Produksjon på flere kvoter*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ba3b99cc73ae4f5da2009df8ae60260e/rapport-fra-arbeidsgruppe---produksjon-pa-flere-kvoter.pdf>

5.4 Rettighetene bør videreføres

I lys av problemstillingene som er reist knyttet til blant annet grl. § 97 og § 105, bør ikke kjøpsbegrensningen påvirke eiendommer som allerede har grunnkvote over produksjonstakene. Selv om vi konkluderte med at § 97 antakeligvis ikke er til hinder, er en håndtering av sakene både forvaltningsmessig og juridisk krevende. Med endringene i kvoteforskriften fra kvoteåret 2024, la man opp til en videreføring av rettigheter på foretaksnivå, slik at det er naturlig at en begrensning for eiendommen bør følge samme logikk. Det er også helt sentralt, at blant de nå 20 eiendommene som har grunnkvote over produksjonstaket, ser vi at den klare hovedtendensen er at innehaver av eiendommen selv driver melkeproduksjon på store deler av kvoten. En begrensning på disse eiendommene vil derfor i de fleste tilfeller bety å måtte leie inn kvote for å opprettholde samme produksjon. Det er derfor også mest i tråd med formålet med kjøpsbegrensningen å videreføre rettighetene for de aktuelle eiendommene.

For å videreføre rettighetene kreves det endring i kvoteforskriften. Disse bør sees i sammenheng med tidligere grep i fjorårets jordbruksoppgjør. Det må tas stilling til hva som bør være beregningstidspunktet for eventuelle individuelle kjøpsbegrensninger på eiendommen basert på hvor mye grunnkvote som ligger til eiendommen per en dato. Vi viser her til drøftelsen nedenfor i kapittel 6.

5.5 Relasjonen til historiske rettigheter etter §§ 5 og 5a

I dagens regelverk er det foretaket som får en historisk rettighet og ikke selve eiendommen. Formålet med § 5 og § 5a tilsier at det bør gjøres unntak fra en kjøpsbegrensning på eiendommer der foretaket som driver har en historisk leveringsrett. Kjøpsbegrensningen bør følge det individuelle produksjonstaket ved et forholdstall på 1. Det må da reguleres i det tilfellet der foretaket har fått fastsatt et individuelt produksjonstak.

Dersom et foretak som er i prosess med å utvide produksjonen etter § 5a, og oppfyller vilkårene for å få en historisk leveringsrett, er det uheldig dersom vedkommende kun få mulighet til å leie inn ytterligere kvote og ikke kjøpe selv pga. kjøpsbegrensning på eiendommen det drives fra. De som har historisk leveringsrettighet etter §§ 5 og 5a, bør derfor ikke avgrenses ved generelle produksjonstakene, men heller på det samme volumet som den historiske rettigheten tilsier. På den måte sørger man for at foretak som på sikt har behov for å utvide grunnkvoten på grunn av en iverksatt bruksutvidelse, blir ivaretatt av søknadsordningen i § 5a.

Rent teknisk må det legges inn individuelle begrensninger for de aktuelle eiendommene, og eventuelle nye slike eiendommer. I tillegg krever det ressurser å kontrollere og følge opp begrensningen ved framtidige søknader knyttet til endringen i kvoten. Som omtalt ovenfor er det en endring som kan ta mellom to og fire måneder å iverksette.

6 Tidspunkt for iverksettelse av tiltaket

I oppdraget er det oppgitt at begrensningen på kjøp av kvote eventuelt vil kunne gjelde fra omsetningsrunden 2024.¹² Normalt starter en salgsomgang kort tid etter at årets jordbruksforhandlinger er avsluttet. Det tar anslagsvis minimum to måneder å innføre nødvendige endringer i fagsystemet. Hvis det skal utvikles systemstøtte før årets salgsomgang, kan det med andre ord medføre at salgsomgangen forskyves med to måneder. Det krever i så fall en rask forskriftsendring, ettersom fristen for salgssøknader er forskriftsfestet til 1. august i § 9a. Ved å flytte søknadsfristen for salg av kvote to måneder, blir det heller ingen tid til saksbehandling av disse søknadene før det åpnes for registrering av disponering av grunnkvote 1. oktober, med frist 1. november. Disponeringsfristen må nødvendigvis flyttes som konsekvens av dette, og dermed vil arbeidsoppgavene resten av kvoteåret også påvirkes.

¹² Prop. 121 S (2022–2023) punkt 7.8.1.1.

Et alternativ er å ikke utvikle endringer i fagsystemet før årets salgsomgang, men at saksbehandlerne gjennomfører manuelle sjekker når søknadene om salg behandles. Utviklingen i systemet kan dermed utføres i løpet av det neste året, før salgsomgangen i 2025. Ved saksbehandling av salgssøknader, gjennomføres allerede en kontroll av fra-eiendom og til-eiendom. Det å innføre en kontroll av kjøper sin eiendom, og hvorvidt grunnkvoten på denne kommer over begrensningen, vil være mulig. Ettersom det er mulig å kjøpe grunnkvote fra flere eiendommer, kan det imidlertid være vanskelig å oppdage om en kjøper kommer over grensen ved behandling av en enkelt salgssøknad. Det vil dermed være økt sannsynlighet for feil, slik at kjøperne med grunnkvote nær kjøpsbegrensningen, får kjøpt grunnkvote over produksjonstaket. Det vil også være mer tidkrevende å gjennomføre en manuell kontroll, spesielt ettersom det sannsynligvis vil være mange salgssøknader i år, fordi det er siste året med mulighet for 100 prosent privat salg.

Dersom 1. januar 2024 skal være styrende for individuelle kjøpsbegrensninger, vil det være 20 eiendommer som skal få videreført muligheten til å ha den kvote som allerede ligger til eiendommen. Salg til eiendommer med grunnkvote over produksjonstaket kan dermed ikke godkjennes i årets salgsomgang. Ved iverksettelse fra årets omsetningsrunde, får ikke melkeprodusentene innrettelsesmulighet gjennom ytterligere kjøp i 2024. Det planlagte skattegrepet, der isolert salg av kvoten skal beskattes som alminnelig inntekt, kan være en god grunn for at enkelte eiere har avventet med å selge til salgsomgangen 2024.

Vi vurderer derfor at 1. januar 2025 er det mest aktuelle tidspunktet for innføring av kjøpsbegrensningen, og dermed også beregningstidspunkt for individuelle kjøpsbegrensninger på eiendommer. Det fremstår også som regelteknisk enklest. Hvis vi ser en lignende tendens i årets salgsomgang som fjorårets, så vil det da kunne være flere eiendommer som får en individuell kjøpsbegrensning. Vi ser hen til at mesteparten av grunnkvoten som ble solgt i 2023, ble solgt fra passive eiere til aktive produsenter, som er ønskelig. Da tar vi også hensyn til foretak som har leid inn kvote i 2024, med tanke på å kjøpe den med virkning fra 2025.

7 Oppsummering

Landbruksdirektoratet vurderer at det er mulig å innføre en kjøpsbegrensning, forutsatt at den knytter seg til landbrukseiendom. Dersom tiltaket blir innført, anbefaler vi å vente med iverksettelsen til 1. januar 2025. Dette for å gi melkeprodusenter rom til å gjennomføre planlagte kjøp av grunnkvote i 2024, og for å ikke måtte skyve på gjennomføringen av salgsomgangen eller utføre tidkrevende manuelle kontroller med mulighet for feil.

Det er mulig å iverksette en kjøpsbegrensning knyttet til landbrukseiendom både i forskrift og systemteknisk, forutsatt at begrensningen settes som et fast tall som ikke endrer seg i takt med forholdstallet for disponibel kvote. Det vil være relativt enkelt å tilpasse fagsystemet for kvoteordningen til den nye begrensningen, og utviklingen vil kunne dekkes av vedlikeholdsbudsjettet, forutsatt at endringene ikke må utvikles raskt.

En fordel ved tiltaket er at det begrenser muligheten til å kjøpe inn store mengder kvote som leies ut for å tjene penger, istedenfor å produsere på den selv. Vi har imidlertid vist at omfanget at dette problemet ikke er så stort per nå, ettersom de fleste som eier grunnkvote nær eller over produksjonstaket, produserer på hoveddelen av denne selv.

Vi peker på at effekten av tiltaket sannsynligvis vil være begrenset og usikker. Det vil legge en begrensning på et fåtall av dagens melkeprodusenter, ettersom de fleste landbrukseiendommer har grunnkvote langt under produksjonstaket. Tiltaket alene vil heller ikke hindre eiere fra å erverve flere eiendommer for å i praksis kunne eie grunnkvote over taket. Effekten av tiltaket må holdes opp mot eventuelle uventede konsekvenser og bruk av ytterligere forvaltningsressurser.

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Postboks 1450 Vika, 0116 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:
Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no
