Produksjonsregioner for kumelkkvoter

RAPPORT NR. 13 / 2015
13.03.2015

RAPPORT FRA ARBEIDSGRUPPE

Landbruksdirektoratet
Eanandoallodirektoráhtta

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse **3**

Sammendrag **7**

1 Innledning **9**

1.1 Bakgrunn for arbeidet 9

1.2 Mandat 9

1.3 Arbeidsgruppens sammensetning 10

1.4 Drøfting av mandatet 10

1.5 Tidligere utredninger 11

1.6 Nærmere om statistikk og begrepsbruk 11

2 Melkeproduksjonens økonomiske betydning **13**

2.1 Verdiskaping og sysselsetting i norsk melkeproduksjon 13

2.2 Tilskuddene i melkeproduksjonen 14

2.3 Meieristrukturen i Norge 16

3 Historisk oversikt over endringene i kvoteordningen for melk **18**

3.1 Toprisordningen for melk 20

3.2 Utredning av et system med omfordeling av melkekvoter 20

3.3 Kort om de ulike årene med omsetning av melkekvote 21

3.4 Andre ordninger og særskilte tildelinger 26

4 Utviklingen i melkekvoter og marked **29**

4.1 Utvikling i total og gjennomsnittlig grunnkvote 29

4.2 Utvikling i antall foretak og disponibel kvote 30

4.3 Strukturutvikling i melkeproduksjon 31

4.4 Utviklingen i statlig og privat kjøp av kumelkkvoter 34

4.5 Utvikling i etterspørsel etter kvote (kjøpsprosent) 35

4.6 Pris på privat omsatte melkekvoter 38

4.7 Samlet vurdering 40

5 Forflytning av melkekvoter innenfor dagens produksjonsregioner 2003ï 2014 42

5.1 Lønnsomhet i melkeproduksjon 42

5.2 Hypoteser om flytting av melkekvote 42

5.2.1 Hypotese 1: Arbeidsmarkedet påvirker forflytting av kvote 43

5.2.2 Hypotese 2: Sterke produsentmiljø tiltrekker seg mer kvote 44

5.2.3 Hypotese 3: Områder med gode produksjonsbetingelser tiltrekker seg mer kvote 46

5.2.4 Hypotese 4: Mindre produsenter selger kvote, større produsenter kjøper kvote 48

5.2.5 Hypotese 5: Kvote omsettes eller leies fortrinnsvis lokalt 50

5.3 Andre aspekter ved flytting av melkekvote 51

5.3.1 Samfunnsøkonomiske kostnader i melkeproduksjon 51

5.3.2 Analyse av arealeffekter ved flytting av kvote 53

5.3.3 Effekter av teknologiendringer 55

5.3.4 Effekter av krav til løsdriftsfjøs 55

5.3.5 Effekter av krav til spredeareal 56

5.3.6 Effekter av nye krav til beite 57

5.3.7 Effekter av generasjonsskifte 57

5.4 Analyse av erfaringer med omfordeling av kvote innen dagens produksjonsregioner 58

5.4.1 Relativ endring i melkeproduksjon 58

5.4.2 Erfaringer fra Oslofjordregionen 2005ï 2009 60

5.4.3 Analyse av mulige konsekvenser i Rogaland 61

5.5 Oppsummering 62

5.5.1 Samlet vurdering av drivere for omfordeling av kvote 62

5.5.2 Oppsummering av øvrige analyser 63

6 Forslag til nye produksjonsregioner 64

6.1 Innledning 64

6.2 Metode for belysning av hensynene i mandatet 64

6.3 Kvotemobilitet 65

6.4 Dagens produksjonsregioner 67

6.5 Alternativ A: Tre regioner 68

6.5.1 Kostnadseffektiv matproduksjon 70

6.5.2 Landbruk over hele landet 71

6.5.3 Likere utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner 72

6.6 Alternativ B: Fem regioner 74

6.6.1 Kostnadseffektiv matproduksjon 77

6.6.2 Landbruk over hele landet 77

6.6.3 Likere utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner 78

6.7 Alternativ C: Ni regioner 80

6.7.1 Hensynet til en kostnadseffektiv matproduksjon 83

6.7.2 Landbruk over hele landet 83

6.7.3 Likere utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner 84

6.8 Effekter og konsekvenser av forslagene 87

6.8.1 Effekter på markedet for kvote 88

6.8.2 Effekter på geografisk fordeling av kumelkproduksjon og bruksstruktur 88

6.8.3 Effekter på antall bruk, sysselsetting og bosetting i distrikter 89

6.8.4 Effekter på annen primærproduksjon og areal i drift 89

6.8.5 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene 90

7 Arbeidsgruppens samlede vurdering 91

7.1 Viktigheten av melkeproduksjon i Norge 91

7.2 Arbeidsgruppens vurderinger 91

7.3 Avveiing av hensynene i mandatet 92

7.4 Merknader.....94

8 Litteraturliste 97

Sammendrag

I jordbruksoppgjøret 2014 ble det bestemt at det skulle nedsettes en arbeidsgruppe som skulle se på produksjonsregionene for kumelkkvoter i kvoteordningen for melk. I mandatet ble det presisert at arbeidsgruppen skulle foreslå alternative inndelinger i produksjonsregioner, og vurdere disse ut fra hensynet til kostnadseffektiv matproduksjon, landbruk over hele landet og utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner. Arbeidsgruppen skulle også vurdere mulige effekter og konsekvenser knyttet til markedet for kvote, den geografiske fordelingen av kumelkproduksjon, antall bruk, struktur, sysselsetting, annen primærproduksjon, areal i drift og bosetting i distrikter.

Melkeproduksjonen står, og har alltid stått, sentralt i norsk landbruk og landbrukspolitikk. Den veier tungt i verdiskapning og sysselsetting, er spredt over hele landet og står for en vesentlig andel av bruken av jordbruksarealer. I mange kommuner og lokalsamfunn er melkeproduksjon fortsatt en bærebjelke.

I perioden 2003ï 2014 har det blitt færre melkeproduksjonsforetak, og gjennomsnittskvoten har økt. Analysene av tilbud og etterspørsel etter kvote viser at det i perioder har vært stor variasjon i tilbud og etterspørsel etter kvote. Prisen på privat omsatt kvote er usikker, men datamaterialet indikerer at det har vært store ulikheter i pris mellom regionene over tid.

Omfordeling av kvote skjer hovedsakelig gjennom salg og leie. Hvordan omfordeling av kvote vil være i nye produksjonsregioner, vil variere ut fra hvilke fylker som blir slått sammen. Arbeidsgruppen har sett på drivere som kan ha betydning på forflytningen av melkekvote innenfor dagens produksjonsregioner.

For den enkelte produsent er lønnsomhet i melkeproduksjon den viktigste driveren. Analysene i rapporten viser imidlertid at det ikke er noen systematiske variasjoner i lønnsomhet mellom dagens produksjonsregioner, og at lønnsomhet dermed ikke vil være en driver for forflytning av kvoter til bestemte områder. På nasjonalt nivå er det er lite som tyder på at egenskaper ved arbeidsmarkedet vil påvirke melkeproduksjonen i ulike regioner.

Analysen i rapporten viser en generell tendens til økende konsentrasjon av melkeproduksjon innenfor dagens produksjonsregioner. Tendensen synes imidlertid å være uavhengig av naturgitte produksjonsbetingelser. Produsentmiljø, i rapporten definert som klynger av melkeprodusenter, ser ut til å være den driveren som i størst grad bidrar til å forklare omfordeling av kvote innenfor dagens produksjonsregioner. Produsentmiljø må derfor forventes å påvirke omfordeling av kvote også innenfor eventuelt større produksjonsregioner.

Arbeidsgruppen har vurdert tre alternative regioninndelinger:

- Alternativ A: Tre regioner
- Alternativ B: Fem regioner
- Alternativ C: Ni regioner

Større regioner medfører flere tilgjengelige kvoter i hver region. Dette vil gi mer fleksible markeder enn i dag, og større forutsigbarhet med hensyn til pris og volum, fordi det er flere kjøpere og selgere i markedet. En mer kostnadseffektiv matproduksjon vil da følge av potensielt lavere enhetskostnader i generelt større og mer effektive melkeproduksjonsforetak. Av de foreslåtte regionalternativene, vil

alternativ A i større grad oppfylle hensynet til kostnadseffektiv matproduksjon enn alternativ B, som følge av større regioner. Alternativ B vil igjen legge mer til rette for en mer kostnadseffektiv matproduksjon enn alternativ C.

Større og færre produksjonsregioner vil isolert sett innebære at den geografiske fordelingen av melkekvoter i mindre grad styres gjennom geografiske begrensninger, noe som kan forsterke konsentrasjonstendensen i melkeproduksjon. Omfanget av forflytning og konsentrasjon vil imidlertid særlig være avhengig av de økonomiske drivkreftene og virkemidlene i landbruket. Økt konsentrasjon rundt allerede sterke produsentmiljøer vil kunne styrke melkeproduksjonen i noen områder, men svekke den der den allerede står svakt. Dette er en utvikling som allerede skjer i dagens regioner, og som synes å være uavhengig av naturgitte produksjonsbetingelser. Forhold som teknologisk utvikling og endringer i regelverk i form av blant annet økt produksjonstak, økt tillatt andel privat omsatt kvote og løsdriftskrav, vil kunne påvirke tempoet i utviklingen. Behovet for sprede- og grovfôrareal vil kunne virke i motsatt retning. Regionalternativ A vil isolert sett kunne få større effekter på den regionale produksjonsfordelingen enn alternativene med flere og mindre regioner. Regionalternativ C vil innebære minst forskjell sammenlignet med i dag.

Økonomisk teori tilsier at større og mer stabile markeder også vil kunne gi en utjevning i pris over tid. Større markeder vil gi økt til gang på privat omsatt kvote, samtidig som mengden statlig omsatt kvote vil bli likere mellom regionene. Regionalternativ A oppfyller i størst grad hensynet til likere utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner. Alternativ C vil gi uendret situasjon for to av dagens produksjonsregioner. Alternativ B kommer i en mellomstilling.

Flere av medlemmene har merknader til rapporten, jf. kapittel 7.4.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for arbeidet

I jordbruksoppgjøret 2014 ble det bestemt at det skulle nedsettes en arbeidsgruppe som skulle se på produksjonsregionene for kumelkkvoter i kvoteordningen for melk.

I Prop. 106 S (2013ï 2014) *Jordbruksoppgjøret 2014 ï endringer i statsbudsjettet 2014 m.m.* heter det:

«For å øke melkeprodusentenes tilpasningsmuligheter og bedre mulig utnyttelse av det lokale ressursgrunnlaget og kapitalen, foreslås følgende endringer i kvoteordningen for melk:

- *(é)*

- *Å igangsette en utredning av konsekvensene ved å gjøre produksjonsregionene større, med sikte på å innføre større regioner i jordbruksavtalen 2015.»*

I samarbeidsavtalen mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti om jordbruksoppgjøret 2014 heter det at:

«Samarbeidspartiene er enige om at V og KrF skal involveres i utforming av mandatet til utvalget som skal se på omsetningsområder for melkekvoter. Videre skal detaljer i mandatet til utvalget utformes i samarbeid med relevante aktører.»

I Innst. 285 S (2013ï 2014) viser flertallet til at «*det skal nedsettes en partssammensatt arbeidsgruppe som skal se på omsetningsområder for melkekvoter*».

1.2 Mandat

I brev fra Landbruks- og matdepartementet datert 11.11.2014 ble deltakerne i arbeidsgruppen oppnevnt. Videre ble det fastsatt følgende mandat for utredningen:

«Dagens produksjonsregioner for kumelk er hvert enkelt fylke, bortsett fra Oslo og Akershus som er én region. Produksjonsregionene begrenser den geografiske forskyvningen av melkeproduksjonen, og bidrar gjennom det til målet om landbruk over hele landet. I dag er det etterspørselsunderskudd etter kvoter i noen regioner og etterspørselsoverskudd i andre, noe som gir ulike utviklingsmuligheter for melkeprodusentene avhengig av hvilken produksjonsregion de tilhører. Endring i produksjonsregionene må gjøres etter avveiing mellom hensynet til en kostnadseffektiv matproduksjon, hensynet til målet om landbruk i hele landet og hensynet til utviklingsmulighetene for produsenter i alle regioner.

Arbeidsgruppen skal:

- *Kartlegge utvikling i volum, tilbud, etterspørsel og pris (så langt som mulig) på kvote i dagens produksjonsregioner for kumelk*

- *Foreslå alternative inndelinger i produksjonsregioner*

- *Vurdere mulige effekter av å endre produksjonsregionene, blant annet på markedet for kvote, på den geografiske fordelingen av kumelkproduksjon, på antall bruk, struktur og sysselsetting*

- *Vurdere mulige konsekvenser for annen primærproduksjon, spesielt produksjon av korn og andre planteprodukter, ved å endre produksjonsregionene*

- *Vurdere mulige effekter på areal i drift og bosetting i distrikter ved å endre produksjonsregionene»*

1.3 Arbeidsgruppens sammensetning

Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

Medlem	**Institusjon/Organisasjon**
Haavard Elstrand (leder)	Fylkesmannen i Hedmark
Einar Frogner	Norges Bondelag
Einar Meisfjord	Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Ragnhild Fransplass	Q-Meieriene
Cecilie Bjørlo	Tine SA
Per Skjeflo	Finansdepartementet
Guro Dæhlen	Landbruks- og matdepartementet

Det har vært mulig å stille med vararepresentant dersom medlemmet ikke har hatt mulighet til å møte. Geir Vestly har stilt for Ragnhild Fransplass på samtlige møter. Steinar Helgen har stilt for Guro Dæhlen på møtene 5.3.15 og 12.3.15.

Landbruksdirektoratet ved Ragna Eltun og Maria F. Krekling (leder) har hatt sekretariatsansvaret.

1.4 Drøfting av mandatet

Mandatet til arbeidsgruppen er spesifisert gjennom strekpunktene i kapittel 1.2. Arbeidsgruppen har likevel hatt behov for å drøfte og definere nærmere de tre styrende hensyn for utredningen: «kostnadseffektiv matproduksjon», «landbruk i hele landet» og «utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner». Mandatet presiserer at endring i produksjonsregionene må gjøres etter en avveiing mellom disse tre hensynene, og beskriver slik sett en av de sentrale målkonfliktene ved utforming av nye produksjonsregioner for kumelkkvoter.

Begrepet «kostnadseffektiv matproduksjon» tolker arbeidsgruppen dithen at det innebærer kostnadseffektivitet både i et produsentperspektiv og et samfunnsperspektiv. Arbeidsgruppen har tatt utgangspunkt i analyser både på mikro- og makronivå.

Arbeidsgruppen har ikke funnet det hensiktsmessig å drøfte og definere den landbrukspolitiske målsettingen «landbruk over hele landet» nærmere. Den er heller ikke definert presist i andre offentlige dokumenter. Gruppen er likevel enige om at dette er et sentralt landbrukspolitisk mål som ikke nødvendigvis peker i samme retning som samfunnsøkonomisk effektivitet.

I begrepet «hensynet til utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner» legger arbeidsgruppen at produsenter i ulike regioner skal gis noenlunde like muligheter til å utvikle produksjonen sin. I denne

sammenheng er dette både et spørsmål om å legge til rette for en likere pris og prisdannelse mellom regionene, og om likere muligheter for den enkelte produsent i alle regioner til å kjøpe og leie kvote.

Arbeidsgruppen anser det som utenfor mandatet å definere hele landet som én region. Dette alternativet er derfor ikke utredet i rapporten. Arbeidsgruppen har videre lagt til grunn den gjeldende landbrukspolitikken, og dagens kvoteregelverk, for sitt arbeid.

I tillegg til mandatet, har arbeidsgruppen lag vekt på at regionene skal følge fylkesgrensene. Forenkling er et relevant hensyn i all offentlig forvaltning. Fylker er hensiktsmessige administrative grenser, og administrativt enkle. Regionene må ikke føre til et mer komplisert system, og arbeidsgruppen mener at regionene som følge av dette bør være sammenhengende.

Presisering av begrep

I Prop. 106 S (2013ï 2014) *Jordbruksoppgjøret 2014 ï endringer i statsbudsjettet 2014 m.m.* benyttes begrepet «produksjonsregioner». I samarbeidsavtalen mellom regjeringspartiene, Venstre og Kristelig Folkeparti om jordbruksoppgjøret 2014, samt i Innst. 285 S (2013ï 2014), benyttes begrepet «omsetningsområder». I mandatet til arbeidsgruppen er «produksjonsregioner» brukt som begrep.

I forskrift nr. 1502 om kvoteordningen for melk, heter det i § 3 at:

«§ 3 Produksjonsregioner
Med produksjonsregion for kumelkkvoter menes i denne forskriften hvert enkelt fylke, samt Akershus og Oslo.»

Produksjonsregioner innebærer at også markedet for kvoteleie omfattes, i tillegg til kjøp og salg av kvote. Arbeidsgruppen bruker begrepet produksjonsregioner i den videre analysen.

1.5 Tidligere utredninger

Det er tidligere gjort flere utredninger om omsetning/omfordeling av melkekvoter. Hovedsakelig er det tre utredninger som har vært relevante for arbeidsgruppens arbeid med denne rapporten:

- *System for omfordeling av melkekvoter i Norge*. Utredning av partssammensatt gruppe (1995).
- *System for omfordeling av melkekvoter*. Utredning av partssammensatt arbeidsgruppe (1996).
- *Evaluering av omsetningsordningen for melk*. Rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe (2007).

1.6 Nærmere om statistikk og begrepsbruk

Formålet med dette kapittelet er å presisere begrepsbruk, tallmaterialet og forutsetninger som er lagt til grunn i rapporten.

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

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

Det har vært en generell økning for alle foretak på sju prosent på disponibel kvote fra 2003 til 2014, fire prosent på grunnkvoten fordelt over flere år, og tre prosent på den disponible kvoten i 2014.

Arbeidsgruppen har i denne utredningen valgt å se på perioden 2003 til 2014. 2003 var det første året med privat omsetning av kvoter. Datamateriale før 2008 ligger i et gammelt it-system. I overgangen mellom gammelt og nytt system har det oppstått noen registreringsulikheter, og gammel statistikk kan derfor være usikker. I noen analyser er det brukt tall fra 2008, i stedet for 2003, fordi det har manglet statistikk fra 2003.

I perioden 2007ï 2014 var kvoteåret 1.3ï 28.2. Produsentene fikk beregnet en disponibel kvote som de kunne produsere i løpet av kvoteåret. Fra og med 1.1.2014 samsvarer kvoteåret med kalenderåret, slik det også gjorde før 2007.

Omsetningsår refererer til hvilket kvoteår omsetningen av melkekvote skjedde, og omtales også i rapporten som omsetningsrunde. All kvote som omsettes i et omsetningsår, omfordeles med virkning fra påfølgende kvoteår. Når vi ser på resultatene fra den enkelte omsetningsrunde, vil det derfor være viktig å huske på at effekten først kommer til syne fra påfølgende kvoteår.

Sovende kvoter er ikke inkludert i statistikken. Sovende kvoter er kvoter som det ikke blir levert melk på. Når en kvote har vært sovende i ti år, slettes den fra kvotesystemet.

Med statlig kjøp menes grunnkvote som blir kjøpt fra staten til en administrativt fastsatt pris. Privat kjøp betyr at grunnkvoten blir kjøpt fra en privat selger, til en pris som kjøper og selger har blitt enige om.

2 Melkeproduksjonens økonomiske betydning

Melkeproduksjonen kjennetegnes ved at den er spredt over hele landet. Produksjonsformen står alene for om lag halvparten av landbrukets samlede sysselsetting og verdiskaping, og sørger for et betydelig bidrag til verdiskaping og sysselsetting i mange kommuner og regioner, spesielt i distriktene. Formålet med dette kapittelet er å belyse nærmere melkeproduksjonens økonomiske betydning i norsk landbruk. Dette gjøres ved å se på tall for verdiskaping og sysselsetting i melkeproduksjonen, og tilskuddsstrukturen for melkeproduksjonsforetakene. Avslutningsvis følger en oversikt over dagens meieristruktur i Norge.

2.1 Verdiskaping og sysselsetting i norsk melkeproduksjon

Tallene i kapittelet er hentet fra NILF-utredninger om verdiskaping for jordbruket, som er gjort for 15 fylker. NILF har ikke utført verdiskapingsberegninger for Østfold, Oslo, Akershus og Vestfold. I resultatene og beregningen som er presentert, er bruttoprodukt brukt som uttrykk for verdiskaping. Bruttoprodukt er verdien av produserte varer og tjenester minus vareinnsatsen. En nærings bruttoprodukt, eksklusive næringsstøtte, er lik næringens bidrag til bruttonasjonalproduktet (BNP) i Nasjonalregnskapet. I NILFs beregning av verdiskaping er tilskuddene landbruket mottar, inkludert. Dette verdiskapingsbegrepet kan være relevant på lokalt nivå der tilskuddene gir inntektsvirkning uten en tilsvarende kostnad siden finansieringen skjer på nasjonalt nivå. For å beregne sysselsetting er det tatt utgangspunkt i foretak som er med i driftsgranskningene til NILF. I driftsgranskningene er tallene for sysselsetting basert på registrerte timer.

Tabell 1 viser verdiskaping og sysselsetting fra melkeproduksjon som prosent av total verdiskaping i jordbruket, samt de absolutte tallene for verdiskaping fra melkeproduksjon og verdiskaping per årsverk, som er 1 845 timer per år. Det er en betydelig sammenheng mellom verdiskaping og sysselsetting, og man kan derfor anta at fylker med høy verdiskaping fra melkeproduksjon også vil ha høy sysselsetting i melkeproduksjon.

Tabell 1: Verdiskaping og sysselsetting fra melkeproduksjon som prosent av total verdiskaping i jordbruket, i mill. kroner og per årsverk

	Verdiskaping fra melkeprod. % av total verdiskaping i jordbruket	Sysselsetting i melkeprod. i % av total sysselsetting i jordbruket	Verdiskaping fra melkeproduksjon (mill. kroner)	Verdiskaping per årsverk i melkeproduksjon (1000 kroner)
Østfold			167	90,5
Oslo/Akershus			137	74,3
Hedmark	30 %	32 %	419	227,1
Oppland	56 %	51 %	848	459,6
Buskerud	23 %	23 %	153	82,9
Vestfold			82	44,4
Telemark	21 %	19 %	63	34,1
Agderfylkene	48 %	42 %	221	34,1
Rogaland	49 %	45 %	1 352	732,8
Hordaland	43 %	40 %	360	195,1
Sogn og Fjordane	58 %	52 %	503	272,6
Møre og Romsdal	68 %	63 %	697	377,8
Sør-Trøndelag	66 %	64 %	708	383,7
Nord-Trøndelag	50 %	53 %	841	455,8
Nordland	57 %	50 %	496	268,8
Troms	46 %	41 %	147	79,7
Finnmark	79 %	67 %	95	51,5
Landet			7 289	3 950,7

For fylkene det er beregnet verdiskaping for, viser tabellen at melkeproduksjonens andel av total verdiskaping i jordbruket varierer fra 21 prosent i Telemark til 79 prosent i Finnmark. Møre og Romsdal og Finnmark har høyest verdiskaping fra melkeproduksjon, mens Telemark og Buskerud har den laveste prosentandelen. Tallene i tabellen reflekterer kun verdiskaping og sysselsetting i seg selv. Det vil i tillegg være ringvirkningseffekter ut over disse, som ikke er reflektert i tabellen.

Tabell 1 viser også melkeproduksjonens andel sysselsetting i jordbruket. Finnmark og Møre og Romsdal har høyeste andel på henholdsvis 67 og 63 prosent Telemark og Buskerud har lavest sysselsetting i melkeproduksjon av den totale sysselsettingen i jordbruket, på 19 og 23 prosent. Høyest verdiskaping fra melkeproduksjon i absolutte tall har Rogaland, Oppland og Nord-Trøndelag. I motsatt ende av skalaen finner vi Vestfold, Telemark og Finnmark.

Tallene understreker den store betydningen melkeproduksjonen har i store deler av Norge.

2.2 Tilskuddene i melkeproduksjonen

For å bidra til produksjon, inntektsutjevning og landbruk over hele landet, er flere av de økonomisk viktige tilskuddsordningene differensiert geografisk, etter bruksstørrelse, eller begge deler. Differensieringen skal utjevne forskjeller i produksjonsbetingelser, og dermed også i inntektsmuligheter. Vi har sett på de viktigste tilskuddene for melkeprodusenter:

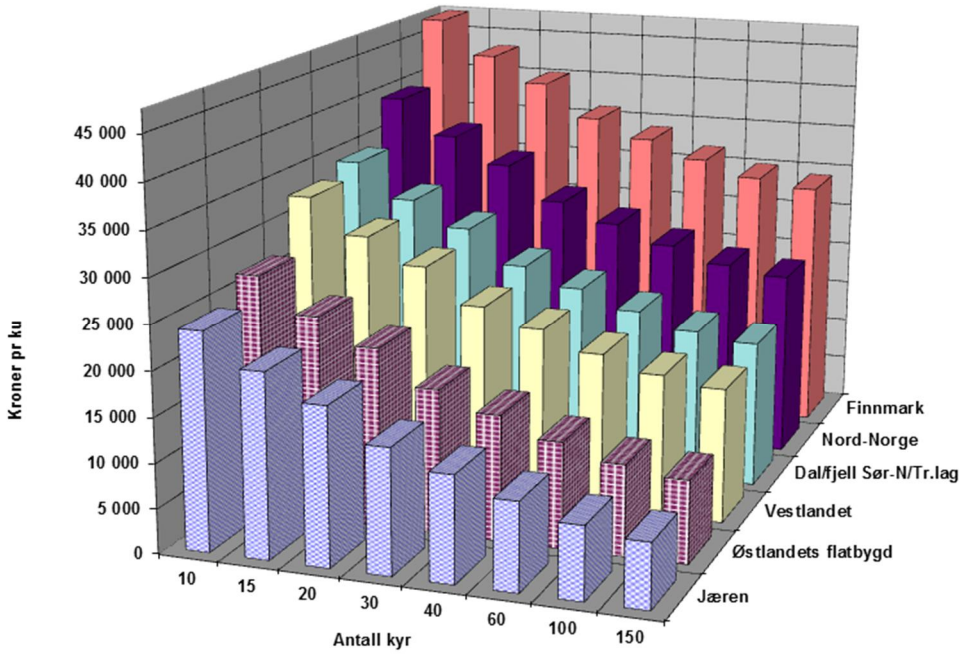
- Pristilskudd for melk: Distriktsdifferensiert, ti soner (Jæren er i sone A uten tilskudd).
- Driftstilskudd til melkeproduksjon: Distriktsdifferensiert, tre soner (Jæren er egen sone).

- Tilskudd til husdyr, melkeku: Strukturdifferensiert.
- Arealtilskudd: Distriktsdifferensiert, sju soner.

I tillegg gir avløsertilskuddet refusjon for utlegg til avløser. Beitetilskuddet er likt for hele landet, men antall uker dyrene må beite varierer ut fra reelle beitemuligheter.

I tillegg til distriktstilskuddene som er differensiert etter soner, bidrar fraktordningene til å redusere avstandsulempene til gårdsbruk som er perifert plassert. Strukturdifferensieringen i produksjonstilskuddene skal kompensere små bruk for skalaulemper på kostnadssiden. Disse ulempene varierer geografisk, blant annet på grunn av topografi. I en del områder er mulighetene for mer rasjonell drift gjennom strukturendring mindre enn i de mer sentralt plasserte flatbygdområdene. Derfor har også strukturprofilen i tilskuddene en viktig distriktseffekt.

Effekten av distrikts- og strukturprofilen er at støtteintensiteten per enhet er høyest i områder hvor muligheten for rasjonell drift er dårligst. Figur 1 illustrerer distrikts- og strukturprofilen i de direkte tilskuddene til melkeproduksjon. Illustrasjonen er gjort på kalkylebasis, og omfatter de løpende tilskuddene til melkeproduksjon, regnet per ku ved økende driftsomfang og i ulike områder. Pristilskudd, driftstilskudd, husdyrtilskudd, arealtilskudd, avløsertilskudd og beitetilskudd er inkludert i beregningene. Frakttilskudd innenfor prisutjevningsordningen og investeringstilskudd er ikke med i beregningene.



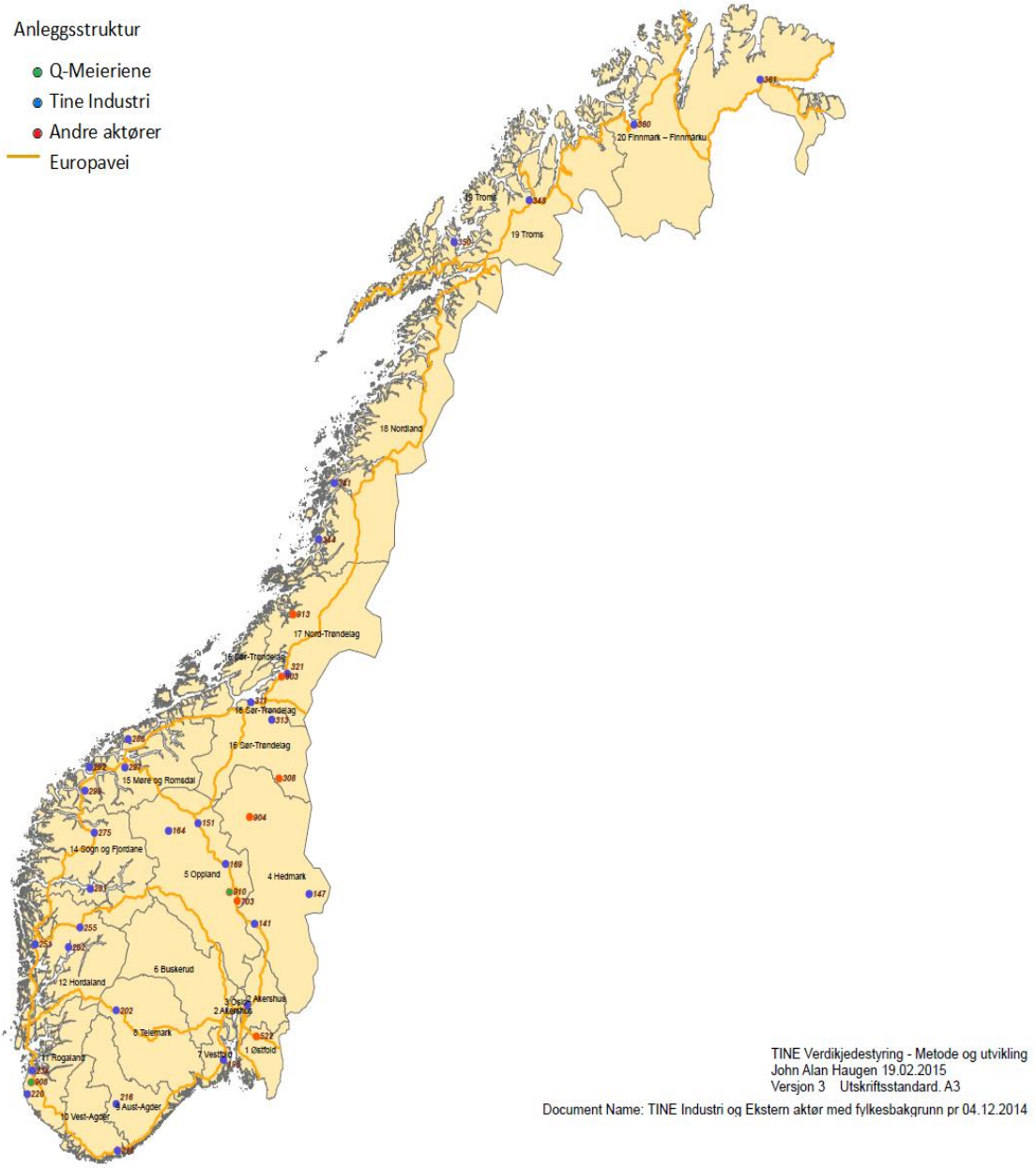
Figur 1: Direkte tilskudd i kroner per ku ved ulikt antall kyr og for ulike landsdeler, 2015-satser jf. teknisk jordbruksavtale 2014ï 2015

Figuren viser at det blir gitt mest tilskudd per ku til små bruk (10 kyr) i Finnmark, der de naturgitte forholdene er mest utfordrende.

Som nevnt i kapittel 1, legger arbeidsgruppen til grunn i våre analyser og vurderinger at øvrige virkemidler i dagens regelverk, både økonomiske og juridiske, i hovedsak ligger fast.

2.3 Meieristrukturen i Norge

Det er 39 meierier i Norge. Åtte meieriselskap rapporterer til prisutjevningsordningen (PU-ordningen). Tine er den største aktøren, med 32 meierier, mens både Q-Meieriene og Synnøve Finden har to anlegg hver. De resterende aktørene har ett anlegg hver. Figur 2 viser en oversikt over alle meieriene i PU-ordningen per desember 2014.



Figur 2 Oversikt over meieriene i PU-ordningen per desember 2014

Fylkesvis oversikt over meierianlegg som rapporterer til PU-ordningen:

Finnmark:

1. Tine Meieriet Tana
2. Tine Meieriet Alta

Troms:

3. Tine Meieriet Storsteinnes
4. Tine Meieriet Harstad

Nordland:

5. Tine Meieriet Sandnessjøen
6. Tine Meieriet Sømna

Nord-Trøndelag:

7. Tine Meieriet Verdal
8. Normilk AS
9. Synnøve Finden AS avd. Namsos

Sør-Trøndelag:

10. Tine Meieriet Selbu
11. Tine Meieriet Tunga
12. Rørosmeieriet as

Møre og Romsdal:

13. Tine Meieriet Tresfjord
14. Tine Meieriet Elnesvågen
15. Tine Meieriet Ålesund
16. Tine Meieriet Ørsta

Sogn og Fjordane:

17. Tine Meieriet Byrkjelo
18. Tine Meieriet Vik

Hordaland:

19. Tine Meieriet Voss
20. Tine Meieriet Bergen
21. Tine Meieriet Hardanger

Rogaland:

22. Q-Meieriene avd. Jæren
23. Tine Meieriet Sola
24. Tine Meieriet Jæren

Vest-Agder:

25. Tine Meieriet Kristiansand

Aust-Agder:

26. Tine Meieriet Setesdal

Telemark:

27. Tine Meieriet Haukeli

Vestfold:

28. Tine Meieriet Sem

Akershus/Oslo:

29. Tine Meieriet Oslo

Østfold:

30. Cheese Co avd. Askim

Oppland:

31. Q-Meieriene avd. Gausdal
32. Tine Meieriet Dovre
33. Tine Meieriet Frya
34. Tine Meieriet Lom og Sjåk
35. Tine Meieriet Tretten
36. Lillehammer ysteri AS

Hedmark:

37. Tine Meieriet Brumunddal
38. Tine Meieriet Trysil
39. Synnøve Finden AS avd. Alvdal

Mondelez produserer osten Philadelphia i Tyskland, basert på norsk melk som de kjøper fra Tine

.

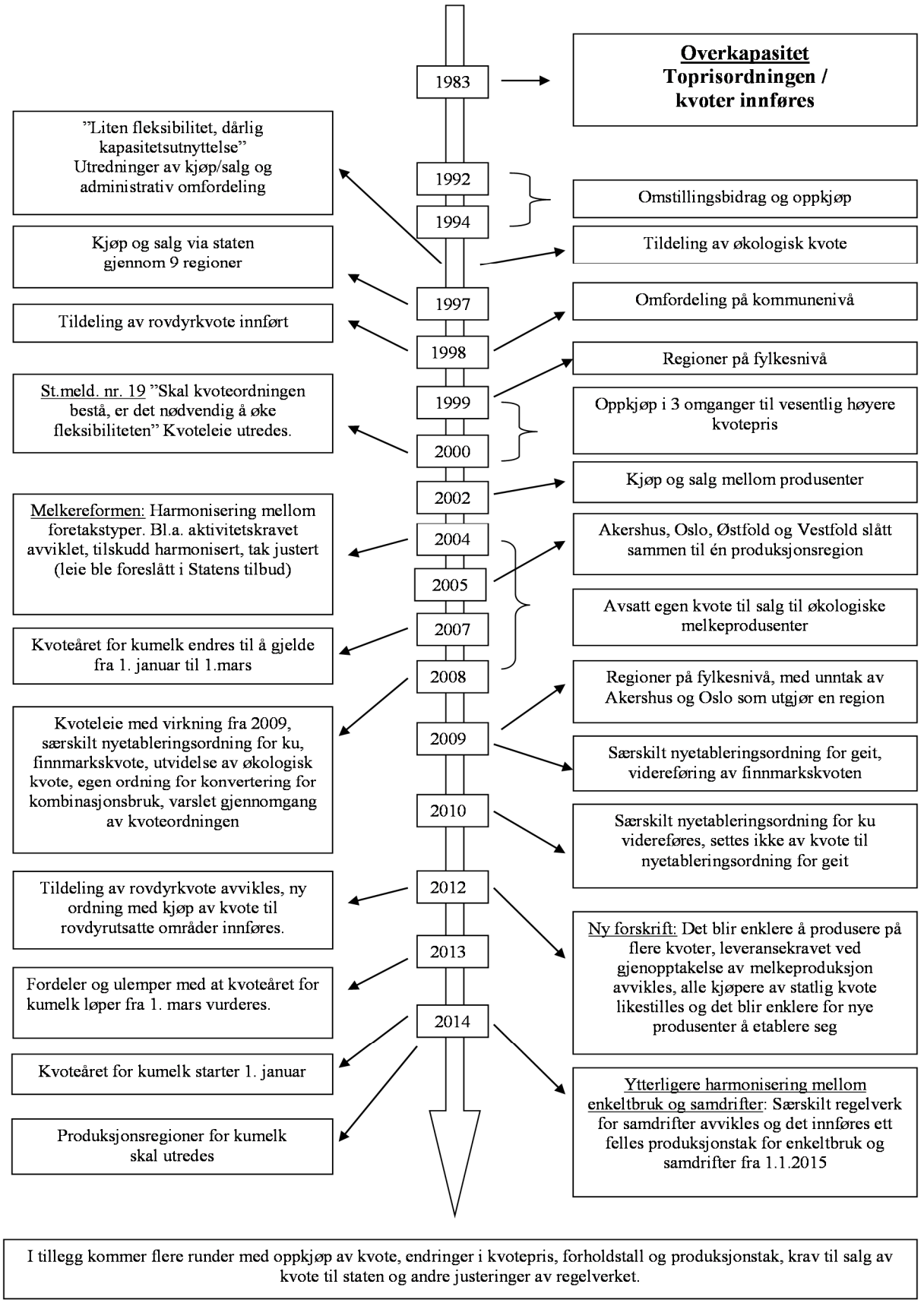
3 Historisk oversikt over endringene i kvoteordningen for melk

I dette kapittelet blir det gitt en oversikt over de viktigste endringene i kvoteordningen for melk helt siden innføringen av toprisordningen i 1983.

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

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

Figur 3 viser en oversikt over de største endringene i kvoteordningen for melk.



Figur 3 Store endringer i kvoteordningen for melk

3.1 Toprisordningen for melk

Toprisordningen for melk ble innført fra 1.1.1983. Formålet med ordningen var å tilpasse melkeproduksjonen til det vedtatte produksjonsnivået, som partene i jordbruksoppgjøret 1982 ble enige om at skulle være 1 800 mill. liter melk. Produksjonsnivået ble fastsatt i årlige drøftinger mellom Landbruksdepartementet og jordbruksorganisasjonene. Forholdstall ble brukt for å justere kvotene, på samme måte som i dag, og i flere år ble det benyttet negativt forholdstall.

Toprissystemet innebar at levert melk innenfor beregnet kvote ble avregnet til fullpris, mens leveranser ut over kvote ble avregnet til en redusert pris. Denne lavere prisen ble fastsatt av Landbruksdepartementet hvert år. Størrelsen på kvoten til det enkelte bruk tok utgangspunkt i historisk produksjon i årene før toprisordningen ble innført. Toprisordningen hadde unntaksbestemmelser som åpnet for at kvotene kunne justeres ved eierskifter, bruksutbygging, nydyrking/jordleie osv. Fra 1988 ble produksjonsgrunnlag, basert på grovfôrareal, innført som et produksjonsregulerende element i toprisordningen.

Bruk i Nord-Norge og bruk med basiskvote under 40 000 liter, ble underlagt en mer gunstig utvikling med hensyn til kvoteberegning enn øvrige bruk. Dersom kvoten ble beregnet med unntaksbehandling, hadde den en mer gunstig utvikling enn kvoter med historisk beregning. Fra 1990 ble unntaksordningene i toprisordningen fjernet.

Fra 1983ï 1990 skjedde det en betydelig omfordeling av melkeproduksjonen gjennom toprissystemet. Om lag 350-400 mill. liter ble omfordelt til fordel for de små brukene.

Den eneste muligheten for å flytte produksjon fra eiendommen kvoten lå til, var å gå i samdrift. Samdriften måtte være godkjent av fylkeslandbrukskontoret og oppfylle retningslinjene for produksjonstilskudd. Alle deltakere i samdriften måtte bo på, og drive, brukene sine, og de måtte delta aktivt i samdriften. Dette medførte en naturlig avgrensning i avstand mellom deltakerne, og regelverket sa derfor ingenting om avgrensning til avstand eller region.

Som følge av overproduksjon av melk, ble det i årene 1992, 1993 og 1994 gjennomført en ordning med frivillig omstilling i melkeproduksjonen. Ordningen bidro til at 60 mill. liter kvote ble inndratt.

3.2 Utredning av et system med omfordeling av melkekvoter

I Næringskomiteens innstilling om jordbruksoppgjøret i 1994, bemerket flertallet at «***é*** *for å styrke inntektsgrunnlaget på lengre sikt, er det ønskelig at mekanismer som gjør det mulig å omfordele melkekvoter mellom bruk innen avgrensede regioner blir utredet*». I drøftingene om toprisordningen mellom Landbruksdepartementet og jordbruksorganisasjonene for 1995, ble det enighet om at et system for omfordeling av melkekvoter skulle utredes.

En videreføring av den regionale fordelingen av melkeproduksjonen var et av premissene som skulle ligge til grunn for et omfordelingssystem. Flere ulike systemer for å begrense omfordelingen geografisk ble vurdert i utredningen i 1995, både kommuner, fylker, soneinndelinger for distriktstilskudd melk og areal- og kulturlandskapstilskudd og inndeling i nye regioner. Arbeidsgruppen foreslo å innføre åtte regioner som i størst mulig grad skulle inneholde bruk med like rammebetingelser.

Gjennom behandlingen av jordbruksoppgjøret 1996 vedtok Stortinget at det skulle innføres et omfordelingssystem for melkekvoter gjennom statlig administrert kjøp og salg. Det ble nedsatt en

arbeidsgruppe som skulle utarbeide regelverk for gjennomføring av et styrt omfordelingssystem for melkekvoter, med sikte på gjennomføring fra kvoteåret 1997. Denne arbeidsgruppen justerte det tidligere regioninndelingsforslaget, og gikk inn for et system med ni regioner satt sammen av kommuner. Prisen på kvote ble differensiert ut fra mengde (over og under 100 000 liter), og Styringsgruppa for toprisordningen skulle administrere ordningen.

3.3 Kort om de ulike årene med omsetning av melkekvote

1997

Ordningen med kjøp og salg av melkekvoter ble innført fra 1. mars 1997, og omfattet kun salg av hele kvoter. Det var mulig å selge en kvotemengde tilsvarende gjennomsnittlig leveranse innenfor kvote de siste fem årene. Staten betalte en todelt pris på kvote, med en høyere pris for liter under 100 000 og en lavere pris opp til 200 000 liter. Det var ingen kompensasjon for kvoteliter over 200 000.

Minste kvotemengde som kunne meldes inn for kjøp var 1000 liter. Maksimal kvotemengde som kunne meldes inn for kjøp tilsvarte 20 prosent av kvoten på eget bruk i kjøpsåret (30 prosent dersom kjøper var under 35 år). Kjøpere fikk tildelt en minimumsmengde på 1000 liter, og eventuell resterende salgsmengde i regionen ble fordelt prosentvis ut fra innmeldt mengde. På denne måten hadde de store produsentene bedre vilkår til å få kjøpt kvote enn de små.

I jordbruksoppgjøret 1996 ble det fastsatt at det i 1997 kunne tildeles inntil 4 mill. liter kvote til produksjon av økologisk kumelk og historisk drevne bruk, under gitte forutsetninger. Det ble tildelt i underkant av 1,5 mill. liter økologisk kvote det første året. Den resterende kvotemengden ble overført kommende omsetningsrunder.

1998

I løpet av det første året med omsetning, kom det innspill på at regioninndelingen ville føre til en skjev fordeling av melkeproduksjon sammenlignet med situasjonen tidligere år. Det ble da spesielt vist til flytting av kvote fra et fylke til et annet, innenfor samme region. Landbruksdepartementet og partene i jordbruket bestemte da at omsetningen påfølgende runde skulle begrenses til kommuner. I tillegg ble kun 55 prosent av solgt kvote solgt ut fra staten, for å redusere overproduksjonen.

1999 og 2000

I omsetningsrundene i 1999 og 2000 ble 100 prosent av solgt kvote, inndratt av staten. I 2000 ble det gjennomført en ekstra omsetningsrunde med høyere pris (jf. tabell 2) for ytterligere å redusere overproduksjonen i markedet.

2001

I 2001 ble det igjen mulig å kjøpe kvote. Dette året solgte staten ut 2/3 av omsatt mengde. Som følge av erfaringene med omsetning av kvoter på kommunebasis i 1998, ble man enige om at omsetning av kvoter skulle skje innenfor fylkesgrensene.

2002

I omsetningsrunden i 2002 ble det for første gang tilbudsoverskudd i et fylke, nærmere bestemt Akershus. Prisen staten betalte for kvoten ble redusert, og antall salg gikk ned. Interessen for kjøp var imidlertid fortsatt høy.

2003

I 2003 ble det åpnet for privat omsetning av kvote. Staten kjøpte 70 prosent av kvoten som skulle selges, og selger kunne selge inntil 30 prosent privat. Dersom selger ikke fant noen privat kjøper, fikk vedkommende likevel bare betalt for 70 prosent av kvoten fra staten. I tillegg ble regelverket justert slik at staten utbetalte kompensasjon for hele den oppkjøpte kvotemengden, ikke bare for et gjennomsnitt av tidligere leveranser. To-delingen av pris på statlig kjøp ble opphevet, og produsentene fikk lik pris for hele kvotemengden som ble solgt til staten.

Minste kvotemengde som kunne meldes inn for kjøp ble hevet til 1 500 liter, og alle kjøpere kunne melde inn ønsket kjøp opp til 30 prosent av egen kvote.

Gjennom ny forskrift av 7. januar 2003 om kvoteordningen for melk § 20 ble det åpnet for at staten kunne selge kvote til eiere av landbrukseiendommer uten melkekvote. Slikt salg kunne bare skje i fylker hvor det var avsatt et tilbudsoverskudd fra kjøp og salg og etter nærmere fastsatte retningslinjer. Etter omsetningsrunden i 2002 ble det et tilbudsoverskudd i Akershus. Denne mengden ble lagt ut for salg i 2003, jf. tabell 2 under.

2004

Det var ingen endringer i reglene for omsetning i 2004. Kvoteforskriften ble imidlertid justert på flere områder, blant annet ble aktivitetskravet til medlemmer i samdrifter avviklet.

2005

I 2005 ble Oslo, Akershus, Vestfold og Østfold slått sammen til én omsetningsregion. Kjøp og salg av kvoter kunne da gå på tvers av fylkesgrensene i disse fylkene. Bakgrunnen for sammenslåingen var et ønske om større kvotemarkeder i disse fylkene.

Det var mulig for produsentene å selge inntil 60 prosent av kvoten sin privat. Samtidig ble privat salg gjort valgfritt, slik at produsentene også kunne velge å selge hele kvoten sin til staten dersom de ønsket det. For første gang kjøpte over halvparten av landets melkeprodusenter kvote.

2006

I jordbruksoppgjøret 2006 ble det bestemt at Finnmark og økologisk produksjon skulle prioriteres i omsetningsrunden samme år. Disse ordningene omtales i kapittel 3.4.

Fra og med 2006 måtte det svares merverdiavgift både på privat og statlig omsatt kvote.

2007

Kvoteåret for melk ble endret. Fra å samsvare med kalenderåret, ble det flyttet til 1.3ï 28.2. Bakgrunnen for flyttingen var at Tine ønsket større forutsigbarhet i leveransene i desember. I

overgangsperioden mellom gammelt og nytt kvoteår, dvs. i januar og februar 2007, kunne produsentene levere så mye de ønsket.

2 mill. liter kvote ble avsatt til økologiske melkeprodusenter i en ekstraordinær kjøpsrunde. Nesten 200 produsenter kjøpte kvote i denne runden.

Minste kvotemengde som kunne meldes inn for kjøp ble økt fra 1 500 liter melk til 2 500 liter melk.

2008

I jordbruksoppgjøret 2008 ble kvoterammen økt med 4 mill. liter økologisk melkekvote. 1 mill. liter av disse ble øremerket produsenter i Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal.

Det ble også innført en ordning med nyetablering, og avsatt 5 mill. liter kvote av den statlige oppkjøpte kvoten (fra alle regioner med unntak av Finnmark). Ordningen omtales ytterligere i kapittel 3.4.

2009

Fra og med omsetningsrunden i 2009 var Østfold, Vestfold og Oslo/Akershus egne produksjonsregioner. Bakgrunnen for å splitte regionene igjen var en uønsket kvotelekkasje mellom fylkene. Ønsket om å splitte regionene ble fremmet i Jordbrukets krav i 2008, og kom som et resultat av at organisasjonene la vekt på «*å ivareta de verdiene et bynært landbruk representerer for store befolkningsgrupper i Oslo*».

Økt oppmerksomhet rundt behovet for større fleksibilitet for melkeprodusentene, førte til at det i jordbruksoppgjøret ble enighet om å innføre mulighet for leie av melkekvote for enkeltbruk innenfor samme omsetningsregion opp til produksjonstaket på 400 000 liter. Kun aktive kvoter kunne leies ut, og minimumsperioden ble satt til fem år for å sikre forutsigbarhet for produsentene.

Ordningen med nyetablering ble videreført, og det ble avsatt 5 mill. liter kvote også i 2009. Det ble i tillegg åpnet for nyetablering av økologiske melkeproduksjonsbruk.

For å styrke melkeproduksjonen i Finnmark, ble ytterligere 1 mill. liter kvote øremerket fylket. Minste kvotemengde som kunne meldes inn for kjøp i Finnmark ble økt til 5 000 liter.

2010

Som følge av de store endringene i kvoteordningen i 2009, ble avtalepartene enige om å ikke gjøre store endringer i 2010. Nyetableringsordningen ble videreført i 2010, og det ble avsatt 3 mill. liter melk til dette.

Det ble også i 2010 avsatt 1 mill. liter til kvotekjøperne i Finnmark.

2011

Omsetningsordningen ble videreført uforandret.

2012

I jordbruksoppgjøret 2008 ble det vedtatt at Landbruks- og matdepartementet skulle ha en gjennomgang av kvoteordningen for melk. Fra 1.1.2012 ble den eksisterende kvoteforskriften byttet ut med en ny. De største endringene til det nye regelverket som var gjeldende fra 1.1.2012 var:

- Melkeprodusentene kan opprette felles melkeproduksjonsforetak innenfor produksjonstak- og region.
- Melkeprodusentene kan produsere melk på flere eiendommer.
- Melkeprodusentene kan produsere melk på andre landbrukseiendommer enn kvoten tilhører dersom den ligger innenfor samme produksjonsregion.
- Alle med landbrukseiendom kan kjøpe og leie kvote.
- Leveransekravet bortfaller for kvoter som har blitt lagt sovende etter 1.1.2011.
- Deler av kvoten kan selges.
- Tilgjengelig statlig kvote fordeles likt mellom kjøperne.
- Forskrift om fritak fra overproduksjonsavgift ved lokal foredling av melk og forskrift om midlertidig fritak fra overproduksjonsavgift på kumelk integreres i kvoteforskriften.
- For å få kjøpt kvote fra staten, må man eie landbrukseiendom, og enten ha 30 000 liter kvote eller ha en avtale om privat kjøp av minimum 30 000 liter kvote i samme søknadsomgang.
- Ved etterspørselsoverskudd fordeles tilgjengelig kvote likt mellom kjøperne, begrenset oppad til ønsket mengde.

Partene i jordbruksoppgjøret ble enige om at for å redusere kostnadene til melkeprodusenter som ønsket å kjøpe kvote, skulle prisen for statlig omsatt kvote reduseres fra kr. 3,50 til kr. 2,50 per liter. Fordi Landbruksdirektoratet allerede hadde godkjent søknader om salg av kvote til gammel pris, ble det i 2012 kjøpt kvote til 1 krone mer for literen enn det ble solgt kvote for. Underskuddet ble dekket av fondet for omsetningsavgift. Dette ble vedtatt av partene på et ekstraordinært møte i juni 2012.

2013

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

2014

I jordbruksoppgjøret 2013 ble Landbruksdirektoratet bedt om å se på konsekvensene ved å flytte kvoteåret tilbake til kalenderåret. I februar 2014 bestemte Landbruks- og matdepartementet i samråd med partene i jordbruksoppgjøret at starttidspunktet for kvoteåret skulle flyttes til 1.1. Endringen trådte i kraft fra 1.1.2014, og overgangsbestemmelsen som ble valgt innebar at kvoteåret 1.3.2013ï 28.2.2014 og 1.1.2014ï 31.12.2014 fikk to overlappende måneder. Det ble også bestemt at det

kvantum som det ble svart overproduksjonsavgift for i januar og februar 2014, skulle trekkes fra i beregningen av foretakets leveranse for kvoteåret 1.1.2014ï 31.12.2014.

Produksjonsregioner omtales i § 3: «*Med produksjonsregion for kumelkkvoter menes i denne forskriften hvert enkelt fylke, samt Akershus og Oslo samlet*». I jordbruksoppgjøret 2014 ble det bestemt at det skulle nedsettes en partssammensatt arbeidsgruppe som skulle se på produksjonsregionene for kumelkkvoter.

Omsetning av kvote reguleres etter § 8. I jordbruksoppgjøret 2014 ble det bestemt at det fra påfølgende omsetningsrunde skulle være mulig å selge inntil 80 prosent av kvoten privat. De resterende 20 prosentene skulle selges til staten for kr. 2,50 per liter.

Produksjonstak omtales i § 4. I jordbruksoppgjøret 2014 ble det bestemt at det fra 1. januar 2015 skulle innføres ett produksjonstak på 900 000 liter som skulle gjelde uavhengig av foretaksform. Samtidig skulle det særskilte regelverket for samdrifter i kvoteregleverket, og i regelverket for produksjonstilskudd, avvikles. I kvotedrøftingene for 2015 ble det vedtatt at produksjonstaket skulle heves til 927 000 for 2015, som følge av at forholdstallet for disponibel kvote ble opprettholdt på 3 prosent.

Oppsummering av endringer i kvoteordningen for melk

I tabell 2 oppsummeres de viktigste endringene i regelverket for produksjon av melk. Tabellen viser at det har vært relativt hyppige endringer, på stort sett alle de store faktorene i ordningen.

Tabell 2 Oversikt over endring i kvoteordningen for melk i perioden 1997ï 2015

År	Forholdstall grunnkvote	Forholdstall disponibel kvote [2]	Produksjonstak (liter) [3]	Inndragning av kvote (prosent)	Tillat privat omsetning (prosent)	Geografisk avgrensning	Pris på statlig kjøp [6]
1997	1,00		130 000	-	-	9 regioner	5,50 / 2,75
1998	1,00		130 000	45	-	Kommuner	5,50 / 2,75
1999	1,00		130 000	100	-	-	5,50 / 2,75
2000	1,00		130 000	100	-	-	5,50 / 2,75
2001 [1]	0,99		130 000	100	-	-	7,50 / 4,75
2001	1,00		170 000	36	-	Fylker	5,50 / 2,75
2002	1,01		225 000/500 000	-	-	Fylker	4,50 / 2,25
2003	1,01	2 %	250 000/750 000	-	30	Fylker	3,50
2004	1,00		250 000/750 000	-	30	Fylker	3,50
2005	1,00	2 %	375 000/750 000	-	60	Fylker [4]	3,50
2006	1,00		400 000/750 000	-	60	Fylker [4]	3,50
2007/2008	1,01	2 % + 8 %	400 000/750 000	-	50	Fylker [4]	3,50
2008/2009	1,00	2 %	400 000/750 000	-	50	Fylker [5]	3,50
2009/2010	1,00	2 %	400 000/750 000	-	50	Fylker [5]	3,50
2010/2011	1,01	3 %	400 000/750 000	-	50	Fylker [5]	3,50
2011/2012	1,00	2 %	400 000/750 000	-	50	Fylker [5]	3,50
2012/2013	1,01 + 1,00	1,04 + 1,07	412 000/773 000	-	50	Fylker [5]	3,50
2013/2014	1,00	1,03	412 000/773 000	-	50	Fylker [5]	2,50
2014	1,00	1,03	412 000/773 000	-	80	Fylker [5]	2,50
2015	1,00	1,03	927 000	-	80	Fylker [5]	2,50

1) Ekstraordinær omsetningsrunde med høyere pris.
2) Midlertidig fritak fra overproduksjonsavgift for kumelk i årene før 2012, regulert gjennom egen forskrift.
3) Produksjonstak for enkeltbruk og samdrifter.
4) Med unntak av Akershus, Oslo, Vestfold og Østfold, som utgjorde én region i årene 2005ï 2007.
5) Med unntak av Akershus og Oslo, som utgjorde én region fra 2008.
6) Pris på statlig kjøp 1997ï 2002: 0-100 000 liter / 100 000-200 000 liter. Over 200 000 liter var det ingen kompensasjon.

3.4 Andre ordninger og særskilte tildelinger

I dette kapittelet omtales ordninger og tildelinger som har medført omfordeling av melkekvote utenfor den ordinære omsetningsordningen. Følgende ordninger omtales: nyetablering i melkeproduksjon, tildeling av melkekvote ved omlegging fra sauehold i særlig rovdyrutsatte områder, kvote til økologisk melkeproduksjon, Finnmarkskvote, konvertering av kvote og sammenslåing av kvote.

Nyetablering

I jordbruksoppgjøret 2008 ble det innført en ordning med nyetablering. Tidligere hadde det vært vanskelig å etablere seg som melkeprodusent dersom man ikke hadde landbrukseiendom med eksisterende kvote, men forskriften ble nå endret slik at staten kunne selge kvote til eiere av landbrukseiendommer uten melkekvote såfremt det ble avsatt kvote til det i jordbruksforhandlingene. Kvote skulle hentes fra statens oppkjøp av kvote i alle fylker, med unntak av Finnmark.

Det ble avsatt 5 mill. liter kvote både i 2008 og i 2009. Som følge av fallende kvotesalg, ble det i 2010 avsatt 3 mill. liter melk til ordningen.

Kvoten skulle selges til statlig omsetningspris, og hver kjøper kunne søke om inntil 150 000 liter kvote. Søkerne skulle prioriteres dersom de var under 35 år, hadde landbrukseiendommer i næringssvake eller rovdyrutsatte områder, i tillegg til blant annet at investeringene skulle sikre langsiktig økonomisk drivverdige enheter og at landbrukspolitiske mål og retningslinjer skulle oppfylles. Innovasjon Norge, Fylkesmennene og Landbruksdirektoratet (daværende SLF) behandlet søknadene.

I 2009 ble det i tillegg åpnet for nyetablering av økologiske melkeproduksjonsbruk. I 2011 ble det ikke avsatt kvote til nyetablering i jordbruksoppgjøret, og i 2012 ble det i ny kvoteforskrift innført mulighet til nyetablering.

Tabell 3 viser det samlede resultatet av nyetableringsrundene i 2003, 2008, 2009 og 2010.

Tabell 3 Kjøpt kumelkkvote til nyetablering i 2003, 2008, 2009 og 2010

Fylke	Antall	Mengde (liter)	Gj.sn. kvote (liter)
Østfold	2	280 000	140 000
Akershus	7	876 700	125 243
Hedmark	3	300 000	100 000
Oppland	4	600 000	150 000
Telemark	1	150 000	150 000
Øst-Agder	1	100 000	100 000
Vest-Agder	3	290 000	96 667
Rogaland	3	400 000	133 333
Hordaland	4	450 000	112 500
Møre og Romsdal	3	330 000	110 000
Nord-Trøndelag	3	450 000	150 000
Nordland	2	300 000	150 000
Finnmark	2	300 000	150 000
Landet	**38**	**4 826 700**	**127 018**

Tabellen viser at Akershus og Oppland var de fylkene som kjøpte mest kvote til nyetablering.

Tildeling av kvote ved omlegging fra sauehold i særlig rovdyrutsatte områder (rovdyrkvote)

I perioden 1998ï 2011 var det mulig å få tildelt kvote ved omlegging fra sauehold i særlig rovdyrutsatte områder. Dette var først hjemlet i § 29a i forskrift 17.12.1997 nr. 1450 om kvoteordningen for melk og deretter i § 21 i forskrift 07.01.2003 nr. 14 om kvoteordningen for melk.

I omsetningsrunden i 1998 ble det avsatt 1 mill. liter til omlegging fra sau til melkeproduksjon som følge av tap av sau på grunn av fredet rovvilt. Kvoten ble tildelt kvalifiserte søkere på samme måte som økologisk kvote, noe som innebar at det ikke ble betalt for kvoten.

I jordbruksoppgjøret 1997 fase II ble det avsatt inntil 1 mill. liter til omlegging fra sauehold til melkeproduksjon i særlig rovdyrutsatte områder. Denne kvoterammen ble tatt fra kjøpte, men ikke videresolgte, kvoter fra oppkjøpsrunden i 1997. Miljøverndepartementet kjøpte denne kvoterammen og alt ble fordelt til søkere. I jordbruksoppgjøret 1999 ble det avsatt ytterligere 1 million liter til dette formålet. Det var da ingen tilsvarende finansiering fra Miljøverndepartementet.

I Jordbruksavtalen 2012 står det at den eksisterende ordningen med tildeling av kumelkkvote ved omlegging fra sauehold i særlig rovdyrutsatte områder skal avvikles og erstattes av et nytt tiltak i den årlige omsetningsordningen. Det skal holdes av 500 000 liter kumelkkvote årlig for kjøp av kvote knyttet til omlegging fra sauehold i særlig rovdyrutsatte områder. Prioriterte produsenter får gjennom tiltaket mulighet til å kjøpe kvote til prisen for statlig omsatt kvote. Kvote som ikke blir solgt gjennom tiltaket, gjøres tilgjengelig for andre kjøpere samme år. Ordningen håndheves av Miljødirektoratet.

Kvote til økologisk melkeproduksjon

I jordbruksoppgjøret 2006 ble det bestemt at økologisk produksjon skulle prioriteres i omsetningsrunden samme år. 10 prosent av den statlige omsatte kvoten ble øremerket de økologiske melkeprodusentene. Omsetningen av økologiske melkekvoter foregikk på tvers av produksjonsregioner, men produsentene måtte dokumentere at melka ville bli levert til et meieri som anvendte den til økologiske produkter. Til disse kvotene var det knyttet vilkår om at et eventuelt salg

av kvoten bare kunne gjøres til andre økologiske produsenter de nærmeste ti årene. Etter 10 år kunne kvoten selges på det konvensjonelle markedet.

På grunn av økt etterspørsel etter økologisk melk, ble avtalepartene i jordbruksoppgjøret 2006 enige om å selge 2 mill. liter kvote til økologiske melkeprodusenter i en ekstraordinær kjøpsrunde med innmeldingsfrist 1. februar 2007. Nesten 200 produsenter kjøpte kvote i denne runden.

I jordbruksoppgjøret 2008 mente partene det var behov for en rask økning i økologisk melkeproduksjon for å imøtekomme den økende etterspørselen etter økologiske melkeprodukter. Den store interessen for kjøp av økologiske melkekvoter høsten 2006 og vinteren 2007 ble tatt som et tegn på at det var potensial for å øke melkeproduksjonen på økologiske bruk. Kvoterammen ble derfor økt med 4 mill. liter økologisk melkekvote. 1 mill. liter av disse ble øremerket produsenter i Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal.

Kvote til melkeprodusenter i Finnmark (Finnmarkskvote)

På samme måte som med kvoter til økologisk melkeproduksjon, ble det i jordbruksoppgjøret 2006 bestemt at Finnmark skulle prioriteres i omsetningsrunden samme år. Statens oppkjøpte kvoter ble omfordelt fra landets øvrige produksjonsregioner til Finnmark. Alle produksjonsregioner, med unntak av Finnmark, bidro prosentvis likt ut fra hvor stor andel regionens kvote var av landets totale kvote. For Finnmarks del innebar prioriteringen at mengden statlig kvote til salg ble økt med 1 mill. liter. Hele kvoterammen avsatt til Finnmark ble solgt ut i løpet av 2006-runden.

I 2009 ble det igjen satt av kvote for å styrke melkeproduksjonen i Finnmark: 1 mill. liter kvote fra omsetningsrunden ble øremerket fylket. Minste kvotemengde som kunne meldes inn for kjøp i Finnmark ble økt til 5 000 liter.

Det ble også i 2010 avsatt 1 mill. liter til kvotekjøperne i Finnmark, med en minste innmeldingsmengde på 5 000 liter også dette året.

Konvertering av kvote

Konverteringsordningen har eksistert i både toprisordningen, og senere i kvoteordningen, og frem til i dag. Ordningen har vært regulert på ulike måter, og har vært formulert som en «*kan-ordning*» der Landbruksdirektoratet har kunnet avslå søknader dersom blant annet inntransport av melk til meieri har vært vanskelig. Det har vært mulig å konvertere kvote fra geitemelkkvote til kumelkkvote, og fra kumelkkvote til geitemelkkvote. Fra 2013 forsvant muligheten til å konvertere fra ku til geitekvote. Tall fra Landbruksdirektoratet viser at det er et lavt antall produsenter, med små kvoter, som har benyttet seg av ordningen. Ordningen medfører ikke flytting av kvote over produksjonsregioner.

Sammenslåing av kvote

Ved kjøp av tilleggsjord, hvor den avhendende eiendommen opphører å være en selvstendig landbrukseiendom, følger grunnkvoten i sin helhet med til den overtakende landbrukseiendommen. Dette regnes ikke som privat salg av kvote. Slik sammenslåing av kvote krever at de to eiendommene er i samme kommune og vil nok kunne endre tallene noe. Det eksisterer ingen fullstendige tall over dette, men i perioden 2008ï 2014 ble i underkant av 200 sammenslåinger innvilget.

4 Utviklingen i melkekvoter og marked

I mandatet heter det blant annet at:

«Arbeidsgruppen skal:

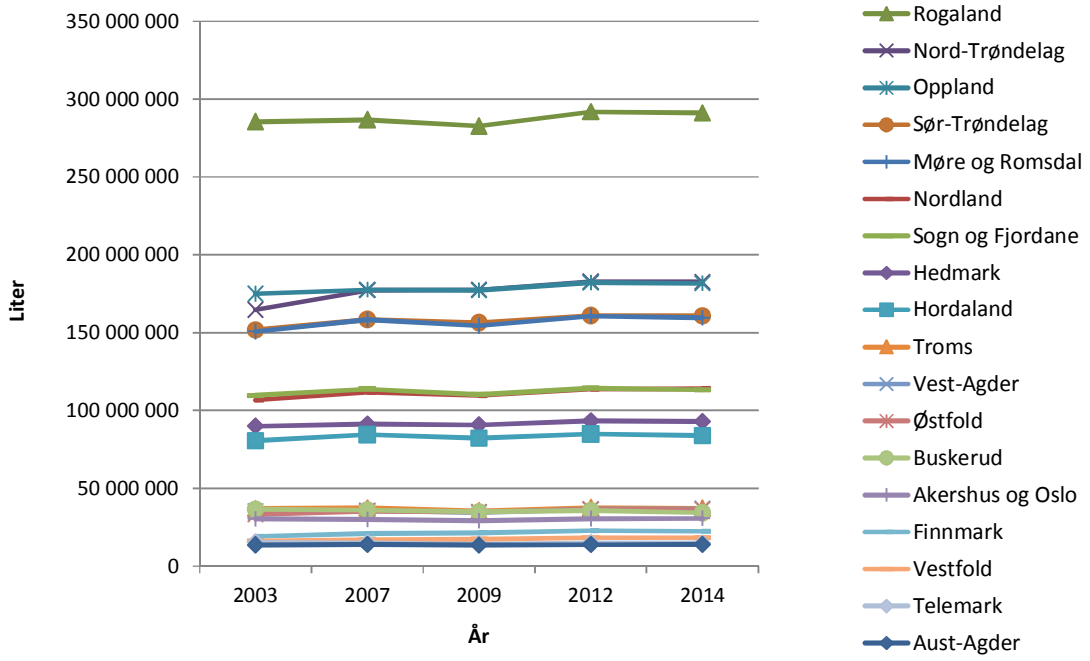
- *Kartlegge utvikling i volum, tilbud, etterspørsel og pris (så langt som mulig) på kvote i dagens produksjonsregioner for kumelk. (é)»*

I dette kapittelet gjennomgås utviklingen i grunnkvoter og disponible kvoter, strukturutviklingen i melkeproduksjonen og ulike sider ved omsetningen av melkekvoter, for å se nærmere på de regionale variasjonene i utviklingstrekk.

Tallmaterialet som ligger til grunn for analysene er basert på statistikk fra Landbruksdirektoratet og aktører som formidler privat omsetning av kvote.

4.1 Utvikling i total og gjennomsnittlig grunnkvote

Figur 4 viser utviklingen av aktive grunnkvoter i alle produksjonsregioner fra 2003 til 2014. Grunnkvoten har vært relativt stabil i alle de ulike regionene i hele perioden.



Figur 4 Utvikling grunnkvote (liter) i alle produksjonsregioner 2003ï 2013[1]

[1] *Det er ikke tatt hensyn til at Østfold, Vestfold og Oslo og Akershus var slått sammen til én region fra 2005 til 2008.*

Figur 4 viser at regionene har samlet seg i fire grupper. Rogaland skiller seg ut ved å være den regionen med størst grunnkvote. Under Rogaland ligger Oppland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal. Den tredje gruppen består av Sogn og Fjordane, Nordland, Hedmark og Hordaland. I gruppen med lavest antall liter grunnkvote ligger Troms, Finnmark, Vest-Agder, Aust-Agder, Oslo og Akershus, Vestfold, Buskerud, Telemark og Østfold. Alle disse fylkene har en grunnkvote på mindre enn 50 mill. liter.

Tabell 4 viser hvordan den gjennomsnittlige grunnkvoten per eiendom i hver produksjonsregion har utviklet seg i perioden 2003ï 2014.

Tabell 4 Gjennomsnittlig grunnkvote per eiendom i perioden 2003ï 2014 (liter)

	Gjennomsnittlig kvote per eiendom (liter)							% endring
Fylke/År	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2014	2003–2014
Østfold	120 950	128 965	147 716	161 049	182 297	198 182	199 960	65 %
Akershus og Oslo	120 742	127 032	138 349	150 386	161 939	170 970	177 079	47 %
Hedmark	91 839	96 572	105 135	108 381	113 530	118 676	120 561	31 %
Oppland	73 378	75 990	80 139	82 673	85 957	88 649	89 542	22 %
Buskerud	77 228	83 244	92 457	100 308	109 331	117 999	123 251	60 %
Vestfold	125 311	135 647	152 192	161 538	178 823	186 563	188 579	50 %
Telemark	64 211	69 679	75 747	85 255	101 056	113 772	120 921	88 %
Aust-Agder	71 383	77 340	91 490	98 010	105 005	119 340	121 594	70 %
Vest-Agder	71 230	73 461	82 232	88 956	98 835	103 196	103 577	45 %
Rogaland	102 710	106 004	115 532	119 969	127 838	133 235	135 239	32 %
Hordaland	67 507	70 788	79 161	84 960	93 436	99 074	100 929	50 %
Sogn og Fjordane	64 174	66 277	71 459	75 171	81 509	85 834	87 623	37 %
Møre og Romsdal	84 950	88 168	98 262	103 140	114 475	124 098	127 715	50 %
Sør-Trøndelag	85 619	89 792	99 293	104 212	114 718	123 325	127 921	49 %
Nord-Trøndelag	91 588	94 685	105 774	109 990	118 302	125 341	128 075	40 %
Nordland	81 486	86 330	96 902	101 493	110 569	117 824	119 706	47 %
Troms	89 919	97 591	104 856	111 668	124 175	135 023	139 310	55 %
Finnmark	99 446	102 085	115 185	123 434	150 371	159 837	163 951	65 %
Hele landet	84 489	88 334	96 778	104 775	109 963	116 302	118 720	41 %

Tabellen viser at det i alle produksjonsregioner har vært en økning i den gjennomsnittlige grunnkvoten per foretak i perioden. I tillegg til kvoteomsetning, skyldes dette økning av forholdstallet for grunnkvote i 2003, 2007 og 2010. Den prosentvise veksten har vært ulik for fylkene. Gjennomsnittskvoten i Oppland har hatt en økning på 22 prosent, mens i Telemark har økningen vært 88 prosent.

4.2 Utvikling i antall foretak og disponibel kvote

Tabell 5 viser den fylkesvise utviklingen i antall foretak og disponibel kvote for årene 2003 og 2014. I tabellen er deltakere i samdrift regnet som ett foretak. For landet som helhet viser tabellen at antall foretak er redusert fra 19 652 til 9 464 i perioden, en nedgang på 51,8 prosent. Den disponible kvoten har imidlertid økt med over 90 mill. liter i samme periode, en økning på 5,7 prosent. Dette indikerer at den gjennomsnittlige disponible kvoten per foretak har økt vesentlig. Økningen skyldes blant annet at forholdstallet for grunnkvote og disponibel kvote i perioden har gått opp med til sammen 7 prosent.

Tabell 5 Utvikling i antall foretak og disponibel kvote (liter) i perioden 2003ï 2014

	Antall foretak			%	% årlig	Disponibel kvote (liter)			%
Fylke/År	2003	2014	Differanse	endring	endring	2003	2014	Differanse	endring
Østfold	266	148	-118	-44 %	-5,2 %	33 382 104	37 749 699	4 367 595	13,1 %
Akershus/Oslo	244	140	-104	-43 %	-4,9 %	30 426 936	31 124 255	697 319	2,3 %
Hedmark	941	573	-368	-39 %	-4,4 %	89 910 374	95 712 734	5 802 360	6,5 %
Oppland	2 114	1 228	-886	-42 %	-4,8 %	175 005 472	187 099 513	12 094 041	6,9 %
Buskerud	451	209	-242	-54 %	-6,8 %	36 528 788	35 202 501	-1 326 287	-3,6 %
Vestfold	120	75	-45	-38 %	-4,2 %	16 165 072	18 991 233	2 826 161	17,5 %
Telemark	227	103	-124	-55 %	-6,9 %	15 410 746	15 304 312	-106 434	-0,7 %
Aust-Agder	188	101	-87	-46 %	-5,5 %	13 705 581	14 402 849	697 268	5,1 %
Vest-Agder	482	266	-216	-45 %	-5,3 %	35 401 449	37 819 876	2 418 427	6,8 %
Rogaland	2 595	1 385	-1 210	-47 %	-5,5 %	285 430 380	299 664 922	14 234 542	5,0 %
Hordaland	1 188	598	-590	-50 %	-6,0 %	80 670 920	86 416 389	5 745 469	7,1 %
Sogn og Fjordane	1 695	911	-784	-46 %	-5,5 %	109 738 157	116 603 761	6 865 604	6,3 %
Møre og Romsdal	1 746	885	-861	-49 %	-6,0 %	150 870 921	164 166 452	13 295 531	8,8 %
Sør-Trøndelag	1 751	890	-861	-49 %	-6,0 %	151 717 141	165 616 165	13 899 024	9,2 %
Nord-Trøndelag	1 741	930	-811	-47 %	-5,5 %	164 584 098	188 067 685	23 483 587	14,3 %
Nordland	1 301	675	-626	-48 %	-5,8 %	106 665 476	117 339 685	10 674 209	10,0 %
Troms	408	237	-171	-42 %	-4,8 %	36 956 691	37 976 714	1 020 023	2,8 %
Finnmark	194	110	-84	-43 %	-5,0 %	19 193 100	23 237 638	4 044 538	21,1 %
Sum	17 652	9 464	-8 188	-46 %	-5,5 %	1 551 763 406	1 672 496 383	120 732 977	7,8 %

Tabellen viser at Buskerud, Telemark og Hordaland om lag har hatt en halvering av melkeproduksjonsforetak fra 2003 til 2014. Den minste nedgangen har vært i Vestfold og Hedmark på henholdsvis 38 og 39 prosent.

Det går også frem av tabellen at det har vært en økning i disponibel kvote for alle fylker, med unntak av Buskerud og Telemark, som har hatt negativ utvikling i disponibel kvote i perioden. Denne utviklingen skyldes trolig at kvoter har blitt lagt sovende eller blitt avsluttet. Tre fylker har økt mer enn de 7 prosentene som følger av samlet økning i forholdstallene: Finnmark, Vestfold og Østfold. Finnmark skiller seg vesentlig ut, med en økning på hele 21 prosent. Dette skyldes trolig at det fra 2006 til og med 2011 ble avsatt særskilt kvote til melkeprodusenter i Finnmark. Sammenslåingen av Vestfold, Østfold og Oslo/Akershus (Oslofjordregionen) i perioden 2005ï 2008, medførte at Vestfold og Østfold økte sine kvoter mer enn de 7 prosentene som følger av økningen i forholdstallene. Oslofjordregionen omtales ytterligere i kapittel 5.4.2.

Tabell 5 viser også at den årlige reduksjonen i antall foretak for landet innebærer en nedgang på 5,5 prosent. Telemark og Buskerud har størst årlig reduksjon i antall foretak på henholdsvis 6,9 og 6,8 prosent, mens Vestfold har hatt en årlig reduksjon på kun 4,2 prosent.

4.3 Strukturutvikling i melkeproduksjon

Strukturen for melkeprodusentene har endret seg med årene. Trenden er at antall foretak med kvote minsker, mens volumet per foretak øker. Tabell 6 viser at det er 3 116 færre melkeproduksjonsforetak fra 2008 til 2014, en nedgang på 25 prosent, mens disponibel kvote har økt med i overkant av 109 mill. liter i samme periode. Resultatet er at gjennomsnittkvoten per foretak har økt.

Tabell 6 og tabell 7 viser strukturfordelingen for henholdsvis antall foretak og antall eiendommer som befinner seg innenfor hvert intervall i årene 2008, 2011 og 2014.

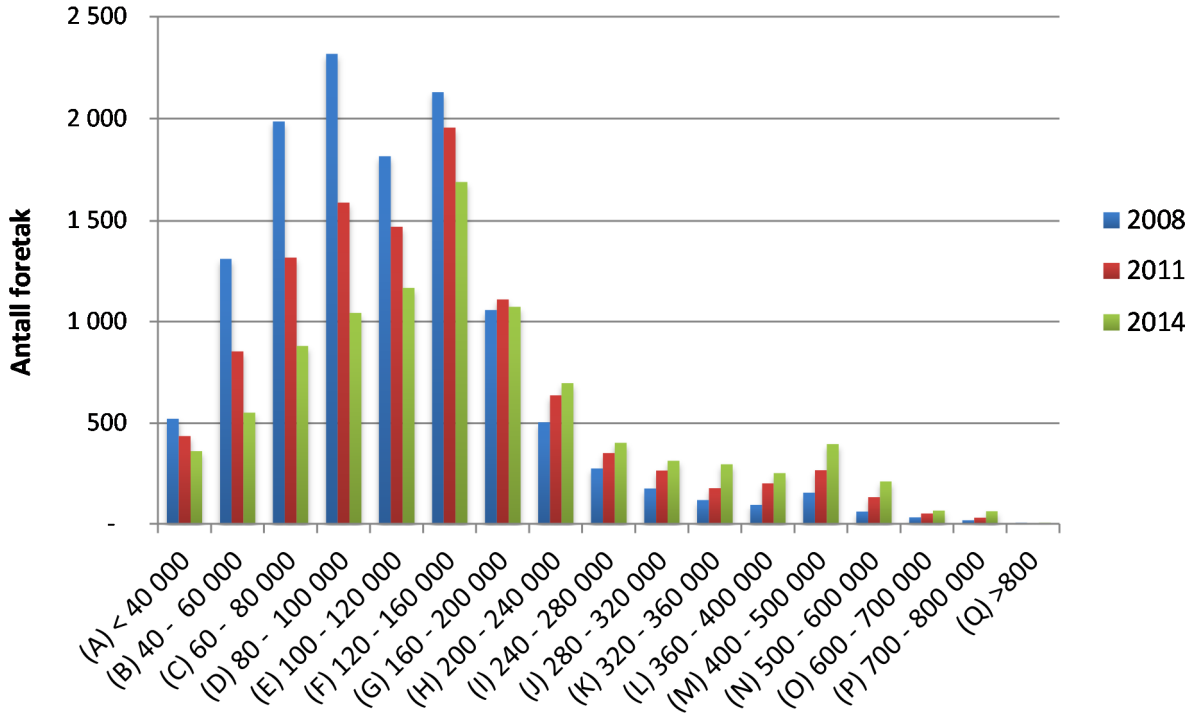
Tabell 6 Strukturfordeling ï antall foretak og disponibel kvote (liter) i 2008, 2011 og 2014

	Antall foretak				%	Disponibel kvote (liter)			
Intervall	2008	2011	2014	Diff.	endrin	2008	2011	2014	Diff.
(A) < 40 000	521	436	362	-159	-31 %	17 902 032	11 477 035	8 242 697	-9 659 335
(B) 40 - 60 000	1 308	853	551	-757	-58 %	66 431 864	42 913 588	27 901 753	-38 530 111
(C) 60 - 80 000	1 985	1 314	879	-1106	-56 %	140 001 965	92 965 575	62 249 980	-77 751 985
(D) 80 - 100 000	2 317	1 588	1 042	-1275	-55 %	208 112 595	143 281 244	93 996 049	-114 116 546
(E) 100 - 120 000	1 816	1 470	1 164	-652	-36 %	198 608 342	160 866 061	127 654 572	-70 953 770
(F) 120 - 160 000	2 129	1 956	1 690	-439	-21 %	292 961 472	270 081 198	234 135 007	-58 826 465
(G) 160 - 200 000	1 055	1 108	1 071	16	2 %	188 111 254	196 951 039	190 981 294	2 870 040
(H) 200 - 240 000	504	636	697	193	38 %	109 294 879	138 086 194	151 918 937	42 624 058
(I) 240 - 280 000	277	353	403	126	45 %	71 227 957	91 307 242	104 392 712	33 164 755
(J) 280 - 320 000	178	266	315	137	77 %	53 092 795	79 435 413	94 481 247	41 388 452
(K) 320 - 360 000	121	179	297	176	145 %	41 114 296	60 803 438	100 398 159	59 283 863
(L) 360 - 400 000	98	203	253	155	158 %	37 100 825	77 420 909	96 418 345	59 317 520
(M) 400 - 500 000	158	268	397	239	151 %	70 149 403	118 879 826	171 979 284	101 829 881
(N) 500 - 600 000	60	136	213	153	255 %	32 087 464	73 022 796	116 418 311	84 330 847
(O) 600 - 700 000	32	50	65	33	103 %	20 505 890	32 385 308	41 671 127	21 165 237
(P) 700 - 800 000	17	30	61	44	259 %	12 605 414	22 137 937	45 887 288	33 281 874
(Q) >800	4	3	4	0	0 %	3 611 545	2 815 983	3 769 621	158 076
Sum	12 580	10 849	9 464	-3 116	-25 %	1 562 919 992	1 614 830 786	1 672 496 383	109 576 391

Tabell 7 Strukturfordeling ï antall eiendommer og grunnkvote (liter) i 2008, 2011 og 2014

	Antall eiendommer				%	Grunnkvote (liter)			
Intervall	2008	2011	2014	Diff	endring	2008	2011	2014	Diff.
(A) < 40 000	781	593	501	-280	-36 %	26 997 499	20 415 758	17 164 715	-9 832 784
(B) 40 - 60 000	2 052	1 769	1 491	-561	-27 %	104 198 275	89 495 407	75 336 767	-28 861 508
(C) 60 - 80 000	2 883	2 515	2 133	-750	-26 %	202 967 087	177 130 341	150 008 583	-52 958 504
(D) 80 - 100 000	3 193	2 760	2 301	-892	-28 %	286 357 780	248 152 160	207 192 098	-79 165 682
(E) 100 - 120 000	2 398	2 339	2 112	-286	-12 %	261 446 516	255 535 779	231 012 954	-30 433 562
(F) 120 - 160 000	2 427	2 539	2 486	59	2 %	332 977 626	349 112 552	342 718 896	9 741 270
(G) 160 - 200 000	900	1 096	1 232	332	37 %	159 572 231	194 117 093	219 030 942	59 458 711
(H) 200 - 240 000	373	527	626	253	68 %	80 380 122	114 223 671	136 078 065	55 697 943
(I) 240 - 280 000	174	229	312	138	79 %	44 821 319	59 441 817	80 808 872	35 987 553
(J) 280 - 320 000	68	134	185	117	172 %	20 265 834	39 669 500	55 210 866	34 945 032
(K) 320 - 360 000	55	82	126	71	129 %	18 616 236	27 815 514	42 703 410	24 087 174
(L) 360 - 400 000	38	65	107	69	182 %	14 361 466	24 786 619	40 746 647	26 385 181
(M) 400 - 500 000	10	27	56	46	460 %	4 239 624	11 265 304	23 284 029	19 044 405
(O) 600 - 700 000	4	4	4	0	0 %	2 588 960	2 614 849	2 640 997	52 037
(P) 700 - 800 000	1	1	0	-1	-100 %	725 810	733 068	0	-725 810
(Q) >800	1	1	1	0	0 %	838 959	847 349	855 822	16 863
SUM	15 358	14 681	13 673	-1 685	-11 %	1 561 355 344	1 615 356 781	1 624 793 663	63 438 319

Figur 5 og tabell 6 viser strukturfordeling for antall foretak innenfor ulike kvoteintervall for disponibel kvote i årene 2008, 2011 og 2014.



Figur 5 Strukturfordeling antall foretak innenfor ulike kvoteintervall for disponibel kvote

Tabell 6 og figur 5 viser tydelig at nedgangen i antall foretak har vært størst i området under 100 000 liter fra 2008 til 2014. Dette er ikke en uventet utvikling, fordi det har vært flest foretak innenfor dette intervallet. Tabell 6 og tabell 7 viser også at det er færre foretak med disponibel kvote enn det er eiendommer med grunnkvoter i intervallet under 40 000 liter. Dette kan tyde på at de lave grunnkvotene i stor grad er leid ut, og at det er få foretak som har så liten produksjon.

Antall foretak og eiendommer med kvote over 160 000 liter har økt fra 2008 til 2014. Økningen er størst for foretakene som har over 320 000 liter i kvote. Antall eiendommer i intervallet 400 000-500 000 liter har i perioden 2008 til 2014 økt med 46 eiendommer. Økning i de høyere intervallene kan blant annet skyldes teknologisk utvikling, som blant annet økt bruk av melkerobot. Produksjonstaket vil for de største foretakene ha en begrensende effekt for muligheten til å øke kvotestørrelsen.

Det er store regionale forskjeller mellom gjennomsnittskvotene som ikke kommer fram av tabellene og figurene over. Rogaland har for eksempel en langt høyere gjennomsnittskvote enn landsgjennomsnittet, mens Oppland har en gjennomsnittskvote som er lavere enn landsgjennomsnittet.

4.4 Utviklingen i statlig og privat kjøp av kumelkkvoter

Tabell 8 og tabell 9 viser blant annet antall kjøpere av kvote fra staten og antall liter privat kjøp i årene 2013 og 2014.

Tabell 8 Kjøp av melkekvote fra staten og privat 2013

			STATLIG KJØP					PRIVAT KJØP	SUM KJØP
Fylke	Ant. eiend. med grunnkvote	Total grunnkvote (liter)	Mengde til fordeling (liter)	Antall kjøpere	Ønsket kjøp (liter)	Beregnet kjøp (liter)	Diff. ønsket kjøp - faktisk kjøp	Antall (liter)	statlig + privat (liter)
Østfold	184	36 465 546	89 575	45	2 431 762	89 550	2 342 212	79 570	169 120
Akershus/Os	179	30 603 658	489 085	34	1 386 788	489 067	897 721	356 548	845 615
Hedmark	784	93 160 805	542 583	162	5 805 499	542 538	5 262 961	558 845	1 101 383
Oppland	2 054	182 172 856	936 443	422	11 474 735	936 296	10 538 439	926 032	1 862 328
Buskerud	293	34 573 576	2 419 590	26	764 414	764 414	-	118 241	882 655
Vestfold	98	18 283 197	75 824	17	772 647	75 815	696 832	62 271	138 086
Telemark	131	14 904 130	514 777	9	511 897	511 897	-	360 981	872 878
Aust-Agder	117	13 962 724	126 495	17	936 804	126 480	810 324	126 485	252 965
Vest-Agder	353	36 428 189	135 741	66	3 132 216	135 696	2 996 520	110 000	245 696
Rogaland	2 189	291 651 011	1 443 201	489	21 366 380	1 443 140	19 923 240	1 250 772	2 693 912
Hordaland	851	84 311 869	1 779 595	71	1 238 961	1 238 961	-	-	1 238 961
Sogn og Fjord	1 325	113 729 985	772 905	263	7 111 545	772 819	6 338 726	667 981	1 440 800
Møre og Rom	1 286	159 589 745	2 429 955	175	4 736 691	2 429 894	2 306 797	1 403 886	3 833 780
Sør-Trøndelag	1 300	160 322 554	3 314 081	192	4 536 933	3 314 030	1 222 903	1 174 159	4 488 189
Nord-Trøndela	1 457	182 621 463	1 776 320	360	13 414 579	1 776 101	11 638 478	1 656 058	3 432 159
Nordland	966	113 817 510	755 642	234	8 493 933	755 470	7 738 463	708 200	1 463 670
Troms	274	36 996 332	898 418	30	999 572	898 416	101 156	116 920	1 015 336
Finnmark	141	22 537 012	220 316	41	2 665 208	220 280	2 444 928	180 572	400 852
Sum	13 982	1 626 132 162	18 720 546	2 653	91 780 564	16 520 864	75 259 700	9 857 521	26 378 385

Tabell 8 viser at i omsetningsrunden 2013 var det tilbudsoverskudd i Buskerud, Telemark og Hordaland, og alle fikk kjøpe hele mengden de ønsket. I tillegg ble kvote overført til omsetningsrunden i 2014 i alle fylkene.

Tabell 9 Kjøp av melkekvote fra staten og privat 2014

			STATLIG KJØP					PRIVAT KJØP	SUM KJØP
Fylke	Ant. eiend. med grunnkvote	Total grunnkvote (liter)	Mengde til fordeling (liter)	Antall kjøpere	Ønsket kjøp (liter)	Beregnet kjøp (liter)	Diff. ønsket kjøp - faktisk kjøp (liter)	Antall (liter)	statlig + privat (liter)
Østfold	182	36 392 693	131 112	54	14 031 578	131 112	13 900 466	492 499	623 611
Akershus/Oslo	173	30 634 632	208 688	34	2 058 334	202 640	1 855 694	415 155	617 795
Hedmark	770	92 952 181	182 274	197	9 993 511	165 283	9 828 228	486 632	651 915
Oppland	2 027	181 681 657	526 645	381	11 490 038	502 539	10 987 499	1 684 927	2 187 466
Buskerud	279	34 387 104	2 025 626	53	2 835 628	1 956 777	878 851	259 846	2 216 623
Vestfold	97	18 292 168	35 995	19	1 460 000	31 084	1 428 916	125 646	156 730
Telemark	123	14 873 292	133 380	18	910 879	133 378	777 501	161 994	295 372
Aust-Agder	115	13 983 346	151 176	19	884 000	143 266	740 734	386 976	530 242
Vest-Agder	355	36 769 914	4 157	68	3 080 801	3 264	3 077 537	-	3 264
Rogaland	2 155	291 253 285	632 449	554	31 251 380	624 358	30 627 022	2 446 603	3 070 961
Hordaland	832	83 939 763	1 491 418	96	3 204 567	1 454 176	1 750 391	248 018	1 702 194
Sogn og Fjordane	1 292	113 208 377	323 715	212	6 324 258	306 340	6 017 918	864 514	1 170 854
Møre og Romsdal	1 249	159 516 524	983 413	168	5 285 610	885 826	4 399 784	1 495 808	2 381 634
Sør-Trøndelag	1 257	160 796 144	1 614 043	194	5 876 186	1 513 462	4 362 724	2 198 832	3 712 294
Nord-Trøndelag	1 425	182 634 314	514 412	342	13 142 486	481 779	12 660 707	1 854 968	2 336 747
Nordland	952	113 960 461	405 381	218	7 437 397	379 015	7 058 382	1 543 060	1 922 075
Troms	266	37 056 520	618 970	36	1 238 510	517 158	721 352	502 530	1 019 688
Finnmark	137	22 461 288	185 760	35	2 444 000	154 770	2 289 230	654 656	809 426
Sum	13 686	1 624 793 663	10 168 614	2 698	122 949 163	9 586 227	113 362 936	15 822 664	25 408 891

I omsetningsrunden i 2014 var det ikke tilbudsoverskudd i noen fylker. Det særskilte med denne omsetningsrunden, var at ingen solgte kvote i Vest-Agder. Kvotemengden til fordeling var dermed ubetalte liter fra omsetningsrunden 2013, som ble videreført til omsetningsrunden i 2014.

Det fremgår av tabellene at det var om lag like mange kvotekjøpere i 2013 og 2014. I 2014 er imidlertid differansen mellom hva kjøperen ønsket å kjøpe, og det de faktisk fikk kjøpe, langt høyere enn i 2013. Dette skyldes trolig at det i omsetningsrunden 2014 var åpnet for å selge inntil 80 prosent av kvoten privat, og at staten derfor hadde færre antall liter til fordeling enn i 2013. I tillegg var det flere som ønsket å kjøpe kvote fra staten i 2014 enn året før, samtidig som ønsket kjøpsmengde også var høyere. Dette gjelder særlig i Østfold, Hedmark og Rogaland. Det har også blitt kjøpt flere liter kvote privat i 2014 enn i 2013, som følge av at tilgjengelig kvotemengde for privat kjøp økte.

4.5 Utvikling i etterspørsel etter kvote (kjøpsprosent)

Kjøpsprosenten er prosentandelen av ønsket kjøpsmengde som kjøperen faktisk får tilbud om å kjøpe. Den gir et bilde på hvilke produksjonsregioner som har liten eller stor etterspørsel etter kvote.

Tabell 10 viser gjennomsnittlig kjøpsprosent i alle produksjonsregionene fra 2003 til 2014. Periodene med ulike regler er markert med forskjellige farger, og kjøpsprosenten må sees i lys av dette. Beregningsmodellen som ble brukt for kjøp av statlig kvote frem til 2012 førte til at mange produsenter meldte inn et ønsket kvotekjøp som var høyere enn hva vedkommende faktisk ønsket å kjøpe. Kjøpsprosenten før 2012 gir derfor et unøyaktig bilde av den reelle etterspørselen. I den nye beregningsmetoden fra 2012 må kvotekjøperen melde inn den mengden som han/hun faktisk ønsker å kjøpe.

I kjøpsrunden 2014 måtte kun 20 prosent av kvoten selges til staten, mot 50 prosent i tidligere år. Dette medførte at tilbudet av kvote fra staten ble redusert, og kjøpsprosenten for 2014 ser derfor kunstig lav ut sammenlignet med 2012 og 2013.

Tabell 10 Gjennomsnittlig kjøpsprosent i produksjonsregionene 2003ï 2014

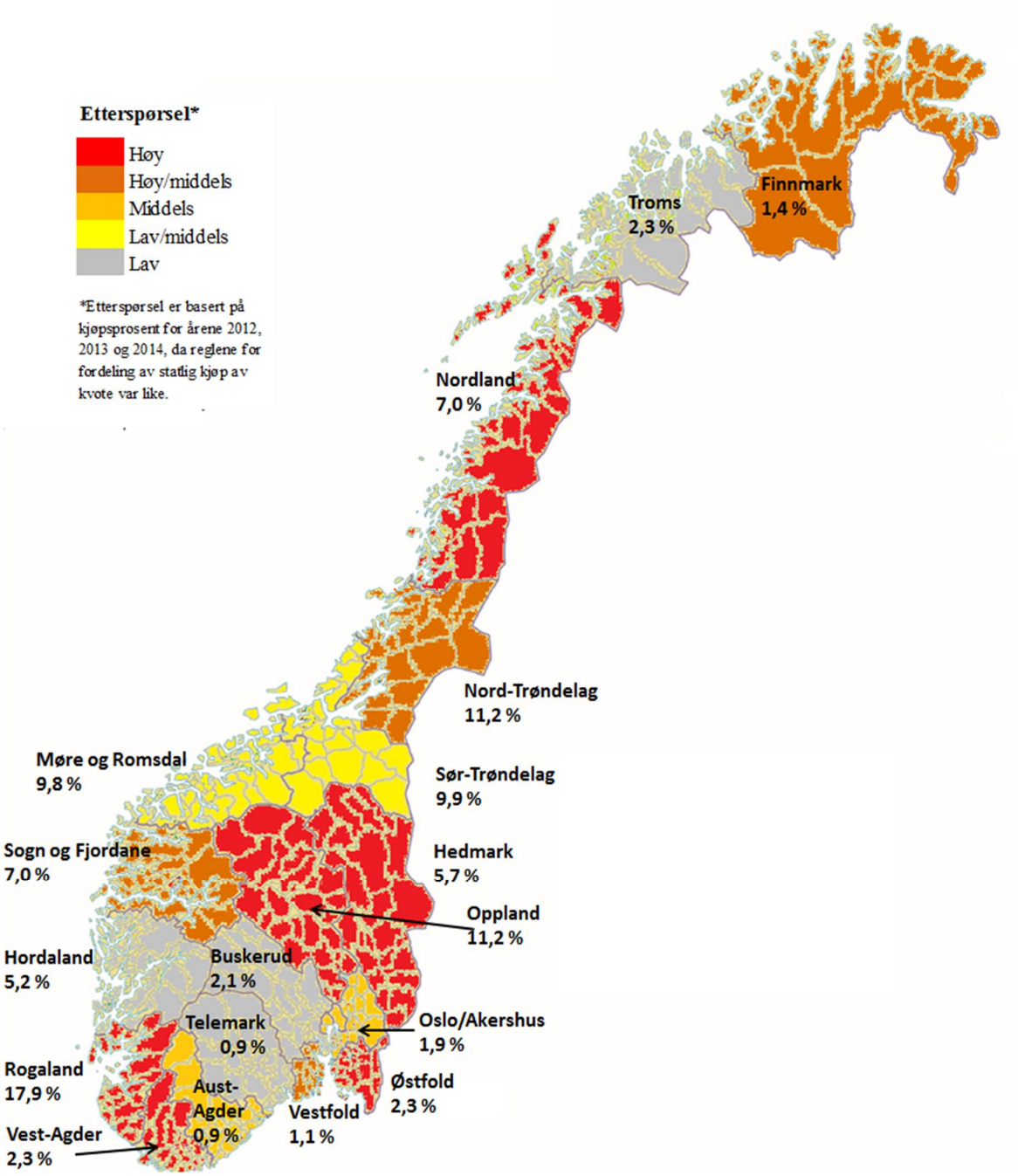
Fylke	2003	2004	2005	2006	2007	2008**	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Østfold*	41,3 %	9,2 %					9,0 %	0,0 %	7,3 %	17,5 %	3,7 %	0,9 %
Akershus og Oslo	44,9 %	1,7 %	9,3 %	2,7 %	13,7 %	12,5 %	1,0 %	7,4 %	5,8 %	22,6 %	35,3 %	10,0 %
Vestfold	39,8 %	8,8 %					5,6 %	0,0 %	6,2 %	22,9 %	9,8 %	1,8 %
Hedmark	11,6 %	5,1 %	6,2 %	**0,0 %**	**0,0 %**	**0,0 %**	**0,0 %**	**0,0 %**	**0,0 %**	7,0 %	9,3 %	1,6 %
Oppland	3,1 %	**0,0 %**	1,4 %	**0,0 %**	**0,0 %**	**0,0 %**	**0,0 %**	**0,0 %**	**0,0 %**	8,2 %	8,2 %	4,4 %
Buskerud	23,2 %	22,0 %	8,9 %	9,9 %	81,8 %	**100,0 %**	**100,0 %**	77,7 %	**100,0 %**	**100,0 %**	**100,0 %**	69,7 %
Telemark	39,1 %	10,0 %	6,7 %	**0,0 %**	47,3 %	46,8 %	47,2 %	29,8 %	59,8 %	65,3 %	**100,0 %**	14,6 %
Aust-Agder	31,0 %	2,2 %	11,8 %	7,7 %	18,0 %	28,2 %	10,8 %	**0,0 %**	87,9 %	39,7 %	13,5 %	16,7 %
Vest-Agder	1,5 %	**0,0 %**	7,0 %	**0,0 %**	7,1 %	6,0 %	8,5 %	0,9 %	2,2 %	2,1 %	4,3 %	0,1 %
Rogaland	0,6 %	**0,0 %**	5,5 %	**0,0 %**	0,4 %	**0,0 %**	**0,0 %**	**0,0 %**	**0,0 %**	4,8 %	6,8 %	2,0 %
Hordaland	16,8 %	17,3 %	11,3 %	13,1 %	50,6 %	38,3 %	32,4 %	34,3 %	24,3 %	94,9 %	**100,0 %**	45,3 %
Sogn og Fjordane	5,2 %	0,0 %	0,7 %	2,9 %	10,9 %	8,8 %	5,7 %	2,9 %	0,1 %	16,2 %	10,9 %	4,9 %
Møre og Romsdal	8,7 %	2,3 %	5,1 %	2,9 %	6,4 %	6,9 %	6,3 %	7,0 %	14,4 %	66,4 %	51,3 %	16,8 %
Sør-Trøndelag	11,5 %	4,2 %	5,1 %	0,6 %	3,0 %	6,0 %	1,5 %	5,3 %	7,7 %	63,3 %	73,0 %	26,0 %
Nord-Trøndelag	3,5 %	**0,0 %**	4,1 %	1,7 %	0,5 %	**0,0 %**	**0,0 %**	1,7 %	1,2 %	15,2 %	13,2 %	3,7 %
Nordland	6,4 %	0,3 %	3,7 %	2,9 %	0,7 %	**0,0 %**	**0,0 %**	0,0 %	**0,0 %**	8,8 %	8,9 %	5,2 %
Troms	17,4 %	18,5 %	2,6 %	4,5 %	9,0 %	7,8 %	18,2 %	41,1 %	46,7 %	99,9 %	89,9 %	41,5 %
Finnmark	1,7 %	1,2 %	2,3 %	23,5 %	6,6 %	22,1 %	29,1 %	8,4 %	10,7 %	15,4 %	8,3 %	6,8 %

2003–2004: Kjøpsprosent = 0 betyr at alle fikk beregnet en lik mengde mindre enn 1 500 liter
Lik fordeling opp til 1500 liter, kjøpsprosenten er beregnet for mengde over dette
*Østfold, Vesfold, Oslo og Akershus er en region fra 2005–2008
2006-2008: Kjøpsprosent = 0 betyr at alle fikk beregnet en lik mengde mindre enn 2 500 liter (5 000 liter i Finnmark)
Lik fordeling opp til 1500 liter (5 000 liter i Finnmark), kjøpsprosenten er beregnet for mengde over dette
**Lik fordeling opp til 2500 liter (5 000 liter i Finnmark), kjøpsprosenten er beregnet for mengde over dette
2009–2011: Kjøpsprosent = 0 betyr at alle fikk beregnet en lik mengde mindre enn 2 500 liter (5 000 liter i Finnmark)
Lik fordeling opp til 2500 liter (5 000 liter i Finnmark), kjøpsprosenten er beregnet for mengde over dette
2012–2014: Ny modell for beregning av kvotekjøp (ingen Finnmarkskvote etter 2011)

Tabell 10 viser at produsenter i Buskerud i flere år har fått kjøpe den kvotemengden de har søkt om. Kjøpsprosenten har vært høy fra 2007 til 2013, med unntak av 2010, noe som innebærer lav etterspørsel etter kvote. I 2014 er derimot kjøpsprosenten noe redusert. Det har også vært høy kjøpsprosent i Telemark og Hordaland i 2013, og i Troms i 2012 og 2014. Dette indikerer en lavere etterspørsel etter kvote i disse tre fylkene. Både Telemark og Buskerud er fylker som også har lav verdiskaping og sysselsetting i melkeproduksjonen, jf. tabell 1. Disse fylkene har også en lav relativ andel av melkeproduksjonen i Norge, mens blant annet sau, svin og hagebruk står for en større andel av den totale landbruksrelaterte virksomheten i disse fylkene (NILF, 2013).

Rogaland, Oppland og Nordland har gjennomsnittlig lav kjøpsprosent hele perioden. Det indikerer at etterspørselen etter kvote har vært høyere enn tilgjengelig mengde. Tabellen viser at Østfold, Hedmark, Vest-Agder, Nord-Trøndelag og Finnmark også har hatt gjennomsnittlig lav kjøpsprosent i perioden.

Figur 6 gir en illustrasjon av hvordan etterspørselen etter kvote har vært i dagens produksjonsregioner i perioden 2012ï 2014. Kartet er basert på en vurdering av gjennomsnittlig kjøpsprosent fra årene 2012, 2013 og 2014, jf. tabell 10. Arbeidsgruppen har gradert etterspørsel etter kvote i følgende kategorier: Høy, middels høy, middels, middels lav og lav. Det er imidlertid også store variasjoner innad i hver produksjonsregion, noe som illustreres i figur 14.



Figur 6 Fylkesoversikt over etterspørsel etter kvote og prosentvis andel disponibel kvote i fylke, 2014

Figur 6 viser at Troms, Hordaland, Buskerud og Telemark i hele perioden 2012ï 2014 har hatt lav etterspørsel etter kvote, mens Oppland, Hedmark, Rogaland, Vest-Agder, Østfold og Nordland har hatt høy etterspørsel.

4.6 Pris på privat omsatte melkekvoter

Pris på privat omsatt kvote er ikke regulert, og det er opptil hver enkelt selger og kjøper å bli enige. Som følge av dette, registrer ikke Landbruksdirektoratet prisen på den delen av kvoten som omsettes privat.

Det er flere omsetningskanaler på det private markedet som formidler kvote på landsbasis. Blant disse er Melkekvoter og Melkebørs, som er de to største aktørene på nasjonalt nivå. I enkeltregioner kan imidlertid andre aktører være dominerende. Privat omsetning av kvote i Rogaland formidles i stor grad gjennom Norsk Landbruksrådgivning. Tine SA registrerer også noe informasjon om pris på privat omsatt kvote gjennom Effektivitetskontrollen. Det generelle bildet er derfor at dette markedet er fragmentert med en rekke aktører. Mange av disse gjør heller ingen systematiske registreringer av sin omsetning. I sum har dette gjort det krevende for arbeidsgruppen å fremskaffe noen helhetlig oversikt over prisen på det private markedet.

Tabell 11 viser andelen av privat omsatt grunnkvote via Melkebørs og Melkekvoter.

Tabell 11 Andelen privat omsatt grunnkvote som er solgt via to av aktørene som formidler privat omsetning av kvote, 2004ï 2014. Kilde: Melkekvoter, Melkebørs

År	Andel privat omsatt grunnkvote som er solgt via to omsetningsaktører
2014	17,7 %
2013	19,2 %
2012	20,3 %
2011	22,5 %
2010	58,6 %
2009	31,8 %
2008	32,8 %
2007	25,3 %
2006	23,6 %
2005	22,5 %
2004	31,7 %

Tabell 11 viser at andelen av omsatt grunnkvote formidlet gjennom Melkekvoter og Melkebørs er relativt lav. I 2014 var andelen kun 17,7 prosent av all privat omsatt kvote. 2010 skiller seg ut ved at over halvparten av den private omsetningen ble formidlet via disse to aktørene.

Tabell 12 viser gjennomsnittsprisene på privat omsatt kvote fra Melkekvoter og Melkebørs i perioden 2003 til 2014.

Tabell 12 Gjennomsnittspriser på privat omsatt kvote fra Melkekvoter og Melkebørs i perioden 2003ï 2014

	Gjennomsnittspriser (kroner per liter)											
Fylke/År	**2014**	**2013**	**2012**	**2011**	**2010**	**2009**	**2008***	**2007***	**2006***	**2005***	**2004**	**2003****
Finnmark					4,80	5,50	7,00	11,15		9,69		
Troms	3,50					4,14	4,51	7,23	8,57	8,38	6,47	6,00
Nordland	5,70	5,83	6,60	9,35	9,35	7,95	7,47	10,04	9,15	8,76	8,78	7,92
Nord-Trøndelag	6,28	4,40	5,00	5,87	6,71	5,93	6,33	8,05	9,22	8,09	9,05	6,18
Sør-Trøndelag	3,58	4,63	4,10	4,40	4,94	5,10	4,76	6,84	8,58	7,44	7,79	6,81
Hedmark	6,00	6,14	6,30	6,90	6,85	6,75	6,98	8,43	8,41	7,66	5,81	4,85
Oppland	6,64	5,04	5,04	6,95	7,58	7,35	5,84	8,78	9,35	8,12	8,42	8,00
Møre og Romsdal	4,13	3,28	3,89	4,38	4,53	4,69	5,31	5,96	7,20	7,46	6,85	4,90
Sogn og Fjordane	5,80	4,48	6,03	5,72	5,50	4,12	3,99	5,47	6,63	5,68	7,01	6,55
Hordaland	2,65		4,00	4,15	4,30	3,90	4,14	4,45	4,47	4,58	4,89	5,36
Rogaland	5,00	4,00	5,38			6,00	3,88	9,43	9,00	8,39	8,80	8,48
Buskerud				4,00			5,90	4,24	5,17	5,12	4,85	4,65
Telemark						3,75	7,30	6,10	6,15	6,00	5,00	5,50
Aust-Agder								5,00	6,00			5,33
Vest-Agder			5,80				5,25	8,50	8,70	8,33	6,50	
Vestfold							4,40					
Østfold		6,00	5,30			4,38	5,70					3,50
Oslo og Akershus	4,00		3,80		4,43		4,83	7,63	7,42	6,88	3,70	2,35

*Vestfold, Østfold og Oslo/Akershus var samme region

** Kun statistikk fra Melkebørs

I tabellen fremgår det at prisen på privat omsatt kvote varierer til dels betydelig mellom produksjonsregionene. Den laveste prisen er registrert i Oslo og Akershus i 2003, med 2,35 kroner per liter kvote, mens Finnmark har den høyeste registrerte prisen med 11,15 kroner per liter kvote i 2007.

Tabell 12 mangler prisstatistikk fra flere fylker fordi privat omsatt kvote ikke er formidlet via disse to aktørene. Deler av statistikken er basert på svært få observasjoner. I Rogaland er det Norsk Landbruksrådgivning som formidler store deler av det private kvotesalget. Norsk Landbruksrådgivning fører ikke regelmessig statistikk over prisen på privat omsatt kvote, men har utarbeidet en oversikt over gjennomsnittspris for et representativt utvalg kvotesalg i Rogaland i perioden 2010ï 2014. Tabell 13 viser også antall private kvotesalg formidlet av Norsk Landbruksrådgivning i denne perioden.

Tabell 13 Antall kvotesalg og gjennomsnittspris i Rogaland 2010ï 2014. Kilde: Norsk Landbruksrådgivning

År	**Antall kvotesalg**	**Gjennomsnittspris (kroner per liter)**
2014	25	6,00
2013	20	5,50
2012	26	7,00
2011	22	8,50
2010	29	8,50

Tallene fra Norsk Landbruksrådgivning avviker noe fra tallene fra Melkekvoter og Melkebørs. Det kan antas at tallene fra Norsk Landbruksrådgivning er mer pålitelige, fordi det er usikkert hvor mange observasjoner tallene i tabell 12 tar utgangspunkt i.

Tabell 14 viser en oversikt over de registrerte prisene på privat kjøp av kvote gjennom Effektivitetskontrollen (Tine), i perioden 2006ï 2011. Tine opplyser at tallene er basert på om lag 15 prosent av totalt omsatte kvoter hvert år

Tabell 14 Priser på privat kjøp av kvote fra Effektivitetskontrollen (Tine) 2006ï 2011

	Kroner per liter					
Fylke/År	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Østfold, Vestfold, Akershus/Oslo	7,50	7,00	6,00	6,50	6,50	6,50
Hedmark	8,00	7,50	6,50	6,50	6,50	6,50
Oppland	9,00	9,00	6,00	7,00	7,70	7,00
Buskerud	5,00	4,30	3,80	3,50	3,50	3,50
Telemark	6,00	6,00	6,00	4,00	4,00	3,50
Aust-Agder	6,00	5,00	5,00	3,50	3,50	3,50
Vest-Agder	9,00	8,50	5,00	5,50	6,00	6,00
Rogaland	9,00	9,40	8,00	8,00	9,00	8,00
Hordaland	5,00	4,50	4,00	4,00	5,00	3,70
Sogn og Fjordane	6,40	5,40	5,00	5,00	5,40	5,90
Møre og Romsdal	7,30	6,00	5,00	5,00	4,70	4,40
Sør-Trøndelag	8,60	7,10	4,80	5,00	5,00	4,40
Nord-Trøndelag	9,24	8,11	6,38	6,11	6,51	6,24
Nordland	9,00	10,00	7,50	8,00	9,00	8,60
Troms	8,50	7,20	4,60	4,10	4,00	4,00
Finnmark	11,00	10,50	6,50	5,50	4,50	4,50

Tallene i Effektivitetskontrollen har små avvik fra tallene i tabell 12 og tabell 13 for årene 2010 og 2011. Sammenlignet med de registrerte prisene fra Melkekvoter og Melkebørs, ligger tallene fra Effektivitetskontrollen generelt noe lavere. For Rogaland er det i enkelt år svært store avvik.

Tallene på pris på privat omsatt kvote er basert på informasjon fra fire kvoteformidlere, og er basert på få observasjoner sammenlignet med den totale omsetningen i det private markedet. Disse fire aktørene er imidlertid av de største i markedet. Andre formidlere er eksempelvis rådgivere hos meieri, regnskapskontor, landbrukskontor hos kommuner, private nettverk, familie og annonser i aviser, tidsskrift og på internett. Dette kan gjøre tallene noe usikre. Arbeidsgruppen tar derfor forbehold om at disse prisene ikke nødvendigvis er representative for prisen på all privat omsetning av kvote, men mener likevel de gir et rimelig bilde av variasjonen i prisnivå mellom produksjonsregioner og over tid.

4.7 Samlet vurdering

I dette kapittelet fremgår det at grunnkvote og disponibel kvote har økt i perioden 2003ï 2014, samtidig som antall foretak og antall eiendommer har blitt redusert. Strukturutviklingen i melkeproduksjon viser at det blir færre små bruk, og at gjennomsnittlige grunnkvoten har økt.

Tallene i kapittelet viser at det i perioder har vært tilbudsoverskudd av kvote i enkelte produksjonsregioner. I omsetningsrunden i 2014 var det imidlertid ikke tilbudsoverskudd i noen regioner. Det er likevel fortsatt stor variasjon i etterspørsel etter kvote mellom regionene.

Prisen på privat omsatt kvote er usikker, men datamaterialet indikerer at det har vært stor variasjon mellom regionene over tid.

5 Forflytning av melkekvoter innenfor dagens produksjonsregioner 2003ï 2014

Norge er i dag inndelt i 18 produksjonsregioner for melk. Regioninndelingen følger fylkene med unntak av Oslo og Akershus, som utgjør én produksjonsregion. Som beskrevet i kapittel 3, har imidlertid inndelingen vært endret flere ganger siden den første inndelingen med 9 regioner ble etablert i 1997.

Arbeidsgruppen er bedt om å foreslå nye produksjonsregioner etter en avveining mellom tre fastsatte hensyn, samt vurdere hvilke effekter og konsekvenser nye inndelinger vil kunne ha for andre viktige parametere som blant annet bosetting, kvotemarked, sysselsetting og arealbruk, jf. kapittel 1. Som grunnlag for sine vurderinger har arbeidsgruppen kartlagt faktorer som antas å påvirke forflytningen av kvoter innenfor dagens produksjonsregioner og som antas å være relevante innenfor større regioner.

5.1 Lønnsomhet i melkeproduksjon

Som for annen næringsvirksomhet, må det antas at den viktigste drivkraften for drifts- og investeringsbeslutninger i melkeproduksjonen er utsikter til tilfredsstillende bedriftsøkonomisk avkastning. På mikronivå vil krav til og forutsetninger for avkastning variere. Rene individuelle egenskaper og preferanser varierer mye, men neppe geografisk. Lønnsomhetsforskjeller som skyldes systematisk variasjon i naturgitte produksjonsbetingelser og produksjonsskala er i stor grad utjevnet gjennom tilskuddssystemet. De økonomiske virkemidlene (herunder korn/kraftfôrpolitikken) innenfor jordbruksavtalen er de viktigste instrumentene for å påvirke den geografiske fordelingen av jordbruket og melkeproduksjonen i Norge. Juridiske virkemidler påvirker også lokalisering og investeringsbeslutninger, herunder spredearealkrav, løsdrifts- og beitekrav.

Et viktig formål med landbrukspolitikken er å utjevne variasjon i naturgitte betingelser og produksjonsskala. NILF har i notatet «Melkens betydning» gjort en enkel analyse for å teste om dette er oppfylt på dagens melkebruk eller om det er tendenser til systematiske forskjeller i lønnsomhet mellom bruk og regioner i melkeproduksjonen. NILF har brukt «lønnsevne» som uttrykk for lønnsomhet. Lønnsevne er her definert som vederlag til arbeid per time etter at andre innsatsfaktorer enn arbeid er godtgjort. Datamaterialet inneholder imidlertid for få bruk til å kunne gjennomføre en statistisk analyse. Sammenstillingen tyder likevel på at lønnsevnen generelt øker med bruksstørrelsen. Det virker imidlertid ikke til å være systematiske variasjoner i lønnsevne mellom regionene ut over det som kan foreklares med strukturell variasjon. Dette utelukker ikke at det kan være en viss variasjon innad i regionene. Samlet sett tyder dermed analysen på at utjevningsformålet i landbrukspolitikken langt på vei ivaretas med hensyn til geografiske forskjeller.

5.2 Hypoteser om flytting av melkekvote

Lønnsomhet er den viktigste drivkraften for drifts- og investeringsbeslutninger som påvirker lokalisering av melkeproduksjon. Ut over dette, har arbeidsgruppen tatt utgangspunkt i følgende fem hypoteser om forflytting av melkekvote (i tilfeldig rekkefølge):

1. Arbeidsmarkedet påvirker forflytting av kvote.
2. Sterke produsentmiljø tiltrekker seg mer kvote.
3. Områder med gode produksjonsbetingelser tiltrekker seg mer kvote.
4. Mindre produsenter selger kvote, større produsenter kjøper kvote.
5. Kvote omsettes eller leies fortrinnsvis lokalt.

Undersøkelsesperioden for de fleste analysene er fra 2003ï 2014, som følge av at 2003 var det første året med privat omsetning av kvote.

5.2.1 Hypotese 1: Arbeidsmarkedet påvirker forflytting av kvote

Arbeidsgruppen bruker bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) for å belyse om arbeidsmarkedet har betydning for forflytting av kvote.

Inndelingen i BA-regioner er et funksjonelt uttrykk for den geografiske koblingen mellom hushold og arbeidsliv, og næringssektorer er ikke inne i grunnlaget for denne inndelingen. BA-regionene kan brukes som utgangspunkt for å gruppere områder langs en sentrum-periferiskala. Denne skalaen er som følger:

- Sone 1: Storbyregioner
- Sone 2: Mellomstore byregioner
- Sone 3: Småbyregioner
- Sone 4: Småsenterregioner
- Sone 5: Spredt bosetting

Inndelingen tar utgangspunkt i en senterstruktur, og grupperer kommuner til regioner. Det har imidlertid ikke blitt lagt opp til at hvert senter skal danne en egen region. I noen regioner er det dermed flere sentre, og regioner i tynt befolkede deler av landet har ikke nødvendigvis noe definert senter.

Tabell 15 Disponibel kvote i 2014, sortert etter BA-regioner

BA-regioner	Andel DK 2003	Andel DK 2014	Endring andel, pros.poeng
1	19,4 %	19,3 %	-0,1 %
2	15,6 %	15,7 %	0,1 %
3	26,7 %	27,4 %	0,7 %
4	24,5 %	24,0 %	-0,5 %
5	13,7 %	13,5 %	-0,2 %

Tabell 15 viser at andelen disponibel kvote er høyest i BA-region 3 og 4 i både 2003 og 2014. Dette innebærer at hovedtyngden av melkeproduksjonene befinner seg omtrent i midten av sentrum-periferiskalaen. Videre viser tabellen at det på nasjonalt nivå har vært en høy grad av stabilitet i fordelingen av disponibel kvote innenfor BA-regionene. Endringene har vært størst i de regionene med størst andel disponibel kvote.

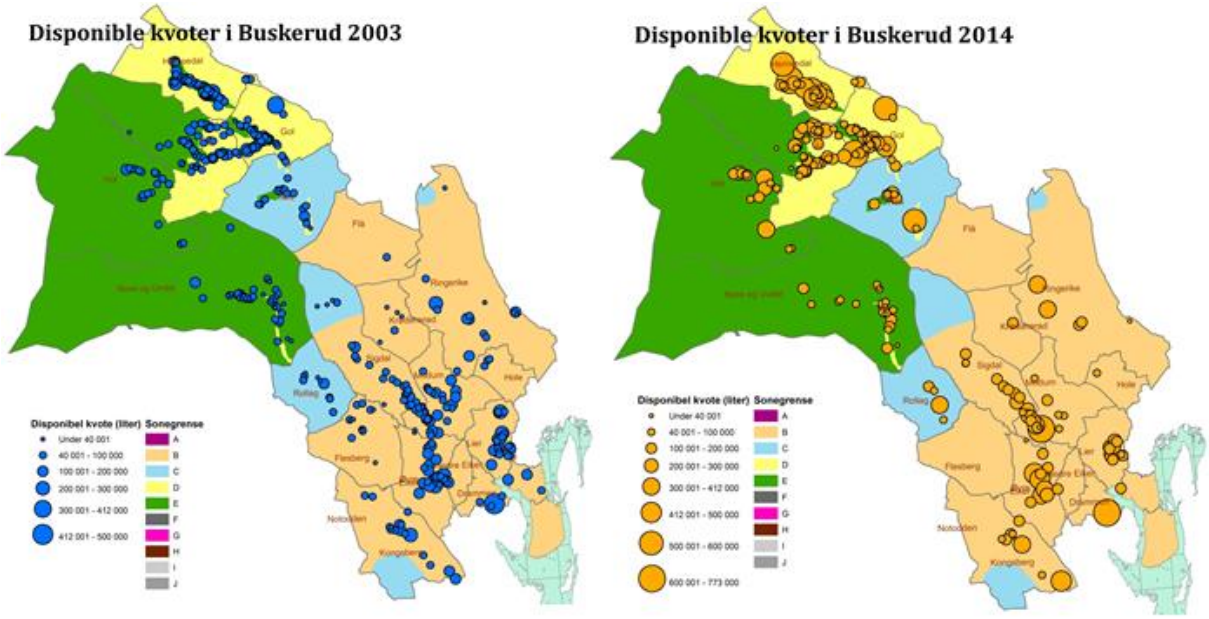
Variasjonen innad i fylkene er stor. Eksempelvis har det i Hedmark vært en økning i disponibel kvote i BA-region 2 og 4 fra 2003 til 2014, jf. tabell 16 i vedlegg 1. I Hedmarks tilfelle er det økning i kvote både for de kommunene som tilhører mellomstore byregioner, med høy befolkningstetthet og godt arbeidsmarked, og kommuner som består av småsenterregioner med færre innbyggere og et mindre variert arbeidsmarked. Hordaland har tilsvarende utvikling, med økning i disponibel kvote i BA-region 2 og 4, jf. tabell 64 i vedlegg 1. Sør-Trøndelag har derimot størst økning i andel disponibel kvote i BA-region 2 og 5, jf. tabell 82 i vedlegg 1.

Det finnes sterke melkeproduksjonsområder innenfor alle BA-regioner. Arbeidsgruppen tolker ut fra foreliggende materiale og analyse, at egenskaper ved arbeidsmarkedet ikke ser ut til å ha vært avgjørende for flyten av kvote i de ulike produksjonsregionene, alternativt at kommuneklassifiseringen ikke gir et godt nok bilde av arbeidsmarkedet i kommunen.

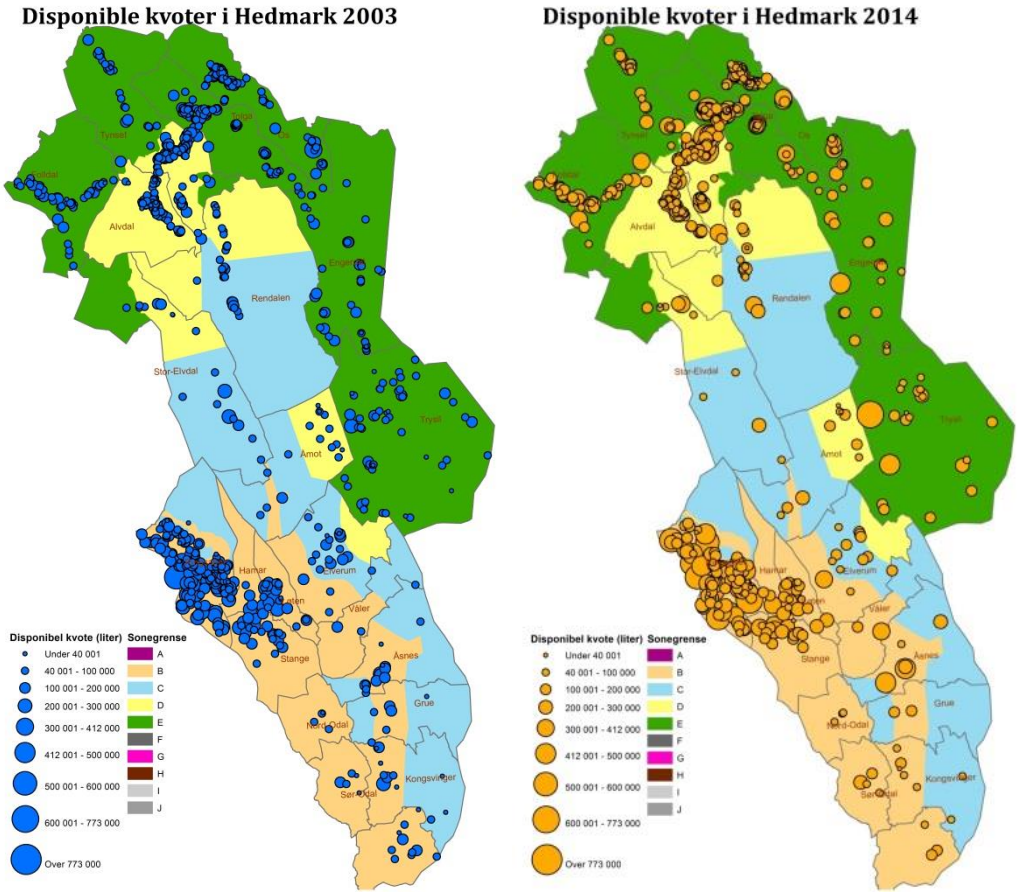
5.2.2 Hypotese 2: Sterke produsentmiljø tiltrekker seg mer kvote

Det er ingen klar definisjon av hva som ligger i begrepet «produsentmiljø». Arbeidsgruppen legger imidlertid til grunn at det, for å være et godt produsentmiljø, må være en viss tetthet av produsenter innenfor et visst geografisk område. Aktive produsentlag og bondeorganisasjoner kan også være en indikator på godt produsentmiljø. Dette er imidlertid vanskelig å måle. Som et uttrykk for produsentmiljø har arbeidsgruppen derfor valgt å se på hvor det befinner seg mange melkeproduksjonsforetak (klynger). Kartene i vedlegg 2 illustrerer hvor melkeproduksjonsforetakene befinner seg geografisk i 2003 og 2014, samtidig som størrelsen på angivelsen avhenger av hvor stor disponibel kvote foretaket har. Arbeidsgruppen har brukt disse kartene til å vurdere eventuelle konsentrasjonstendenser i melkeproduksjonen, og dermed betydningen av produsentmiljø.

Kartene illustrerer at foretakene har økt i størrelse i perioden, samtidig som det har blitt færre foretak. Utviklingen kan illustreres ved å se nærmere på enkelte fylker. I Buskerud forsvant melkeproduksjonen i fire av 21 kommuner fra 2003 til 2014. Figur 7 viser at melkeproduksjonen ser ut til å konsentrere seg i klynger i Hallingdal, og i flatbygdområdene i den sørlige delen av fylket. Samme trend er å finne i Hedmark, jf. figur 8, der det er en tendens til at produsentklyngene både i fjellkommunene nord i Østerdalen, og i mjøskommunene Ringsaker, Løten og Stange, har vokst i perioden.



Figur 7 Foretak med disponible kvoter i Buskerud, 2003 og 2014



Figur 8 Foretak med disponible kvoter i Hedmark, 2003 og 2014

Tabellene over endringer i disponibel kvote for hver kommune i perioden 2003ï 2014 i vedlegg 1, viser at i de fleste fylker har disponibel kvote økt mest i de kommunene som allerede hadde en høy andel av kvoten i fylket. I for eksempel Møre og Romsdal har Fræna kommune hatt størst økning i disponibel kvote fra 2003 til 2014. Fræna har også den høyeste andelen kvote i Møre og Romsdal, på 12, 8 prosent.

Som vist i strukturutviklingen i kapittel 4, vil det likevel være en reduksjon i det samlede antall produsenter på nasjonalt nivå, også i områder med sterke produsentmiljø. Kvotestørrelsen hos de gjenværende foretakene har imidlertid økt.

I notatet «Melkens betydning», har NILF sett på hvordan fordelingen av melkekyr har endret seg innenfor ulike regioner. I notatet er landet delt inn i seks regioner. Som et mål for konsentrasjonen bruker NILF andelen melkekyr i henholdsvis de tre, fem og ti største kommunene innenfor hver region i 1999 og 2013.

Tabell 16 Fordeling av melkekyr per region (1999 og 2013 i prosent, endring 1999ï 2013 i prosentpoeng)

Andel melkekyr (prosent)									
År	**1999**			**2013**			**Prosentvis endring 1999–2013**		
Antall kommuner	**3**	**5**	**10**	**3**	**5**	**10**	**3**	**5**	**10**
Oslofjordregionen	15,6	24,5	46,7	20	30,7	53,7	4,4	6,2	7,0
Hedmark/Oppland	18,5	26,7	43,5	18,9	27,6	45,8	0,4	0,9	2,2
Sørlandet	29,2	40,1	54,1	35,1	46,7	59,9	5,8	6,6	5,8
Vestlandet	9,0	16,0	28,4	16,5	24,2	38,3	7,5	8,1	9,9
Trøndelag	19,5	27,4	40,4	21,2	29,0	46,5	1,8	1,6	6,1
Nord-Norge	14,4	22,8	38,3	17,2	25,2	42,6	2,9	2,4	4,3

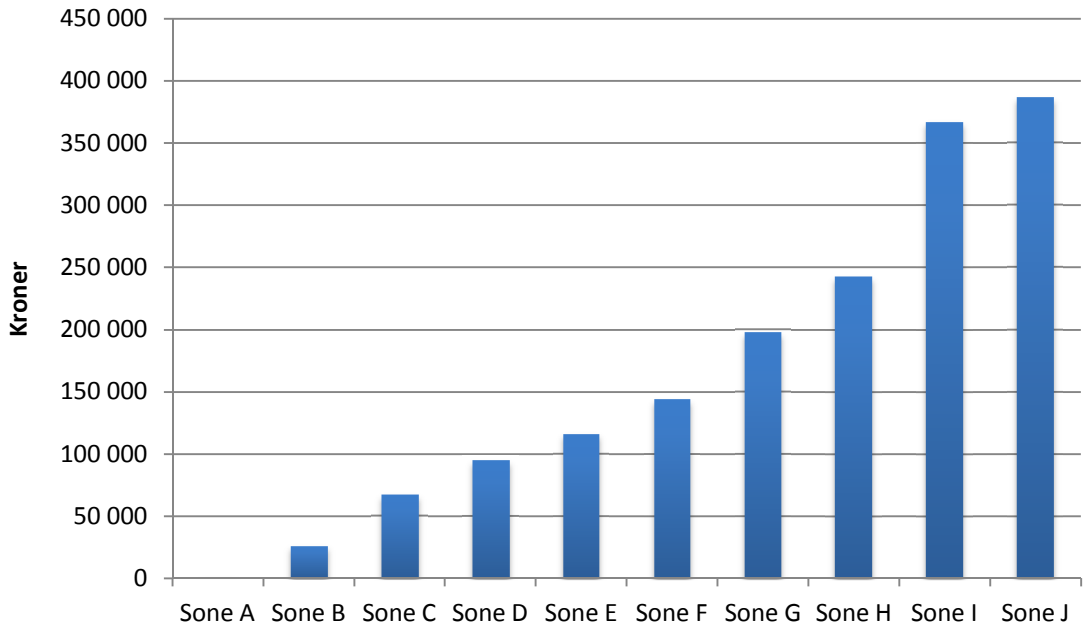
Tabell 16 viser en relativ vekst i kutallet for de 3, 5 og 10 største melkeproduksjonskommunene i alle regionene, og dermed en generelt økende tendens til konsentrasjon av dyretallet. Tendensen er størst på Sørlandet, men alle de største melkeproduksjonskommunene i de seks regionene har økt relativt sett.

Arbeidsgruppen mener at utviklingen i kartene i vedlegg 2, underbygget av funnene i NILFs analyse om en tiltakende konsentrasjon av melkeproduksjonen i de største melkeproduksjonskommunene i alle regioner, støtter hypotesen om at allerede sterke produsentmiljø tiltrekker seg mest kvote. Det er dermed er en tendens til økende konsentrasjon/klyngedannelse i melkeproduksjonen.

5.2.3 Hypotese 3: Områder med gode produksjonsbetingelser tiltrekker seg mer kvote

For å besvare hypotesen om at områder med gode produksjonsbetingelser tiltrekker seg mer kvote, har arbeidsgruppen sett på omfordeling av kvote innad i hvert enkelt fylke og vurdert denne med tanke på distriktstilskuddet til melkeproduksjonen, som et uttrykk for variasjonene i produksjonsbetingelsene. Formålet med distriktstilskuddet i melkeproduksjonen er å utjevne ulikheter i produksjonsbetingelsene i landet, jf. omtalen av tilskuddene i melkeproduksjonen i kapittel 2.2. Differensieringen i tilskuddet er i hovedsak gjort med grunnlag i naturgitte forhold. Landet er delt inn i 10 soner med ulike satser, der laveste sone (sone A Jæren med gode klimatiske og geografiske betingelser) gir 0 kroner per liter melk, og høyeste sone (sone J Finnmark med relativt dårligst produksjonsbetingelser) gir 1,80 kroner per liter melk. Figur 9 illustrerer distriktstilskuddet i melkeproduksjonen fordelt per bruk ved en besetning på 30 melkekyr, og gjennomsnittlig avdrått på 7 155 liter per ku (NILF, 2014), i de ulike

sonene. Figuren viser at det gis mest tilskudd til bruk i sone J, som utgjør Finnmark utenom Alta kommune.



Figur 9 Distriktstilskudd per bruk med 30 melkekyr, 2015-satser jf. teknisk jordbruksavtale 2014ï 2015

Til tross for at det er en utjevning gjennom virkemiddelsystemet, kan en tenke seg at områder med gode produksjonsbetingelser vil tiltrekke seg mer kvote enn andre områder innad i produksjonsregionen dersom produksjonsulemper ikke fullt ut er kompensert i tilskuddssystemet. Arbeidsgruppen har sammenlignet disponibel kvote i alle kommuner i 2003, med disponibel kvote i kommunene i 2014 (vedlegg 1). I tabellene er de ulike tilskuddssonene tatt inn for hver kommune, og tabellene viser hvilke kommuner som i perioden har økt sin disponible kvote og i hvilke kommuner den disponible kvoten er redusert.

I fylkene med flere ulike tilskuddssoner (Hedmark, Oppland, Buskerud, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms) viser sammenligningen ikke noe utpreget felles mønster. I Buskerud er det kommunene Rollag, Nes, Gol, Hol og Hemsedal som har den største både relative og absolutte økningen i disponible kvote fra 2003 til 2014. Disse kommunene ligger i sone C, D, og E, mens de aller fleste andre kommuner i fylket ligger i sone B, med bedre produksjonsbetingelser. Tilsvarende mønster finner vi i Hedmark, der den absolutte økningen i melkekvoter er størst i henholdsvis de jordbruksmessige beste delene av fylket (Hedmarken, sone B og C) og i de høyest beliggende delene av fylket (Tynset, Tolga, Os Folldal og Alvdal, sone E). Vi finner imidlertid også at den prosentvise største reduksjonen er i kommunene Kongsvinger og Eidskog, som også ligger i forholdsvis gode jordbruksområder i sone B og C. I Rogaland er den prosentvise økningen størst i kommunene Hå og Stavanger som begge ligger i sone A, mens den prosentvise reduksjonen er størst i kommunene Sauda og Haugesund som begge ligger i sone C.

Tallene viser at det ikke er noen systematisk flyt av kvote mot områdene med de beste produksjonsbetingelsene. Det er store variasjoner mellom fylker, og innad i hvert fylke.

Arbeidsgruppen mener dette avkrefter hypotesen om at områder med de relativt sett beste produksjonsbetingelser innenfor hver region tiltrekker seg kvote. Dette kan indikere at landbrukspolitikken virker når det gjelder å utjevne for ulikheter i naturgitte produksjonsbetingelser, men det utelukker ikke at det kan være et mer systematisk mønster innenfor de enkelte tilskuddssonene.

5.2.4 Hypotese 4: Mindre produsenter selger kvote, større produsenter kjøper kvote

For å besvare hypotesen om at de mindre produsentene selger kvote og de store produsentene kjøper kvote, har arbeidsgruppen først sett på hvem som selger kvote, og deretter på hvem som kjøper kvote.

Tabell 17 og tabell 18 viser strukturfordelingen til kvoteselgere i 2008 og 2014.

Tabell 17 Strukturfordeling på kvoteselgere hele landet, 2008

Eiendommenes kvote	Antall selgere	Andel selgere	Selgernes grunnkvote	Solgt grunnkvote, totalt	Solgt til staten, konvensjonell	Solgt til staten, økologisk	Solgt privat
< 40 000	47	10,2 %	1 589 171	1 589 171	913 914	0	675 257
40 - 60 000	99	21,4 %	5 076 687	5 076 687	2 907 744	0	2 168 943
60 - 80 000	121	26,2 %	8 538 330	8 538 330	4 812 173	13 905	3 712 252
80 - 100 000	87	18,8 %	7 716 755	7 716 755	4 156 268	32 752	3 527 735
100 - 120 000	53	11,5 %	5 783 496	5 783 496	3 028 595	28 751	2 726 150
120 - 160 000	39	8,4 %	5 266 886	5 266 886	2 753 687	11 868	2 501 331
160 - 200 000	8	1,7 %	1 353 105	1 353 105	768 412	0	584 693
200 - 240 000	5	1,1 %	1 118 452	927 914	442 155	43 603	442 156
240 - 280 000	1	0,2 %	250 881	250 881	125 440	0	125 441
280 - 320 000	2	0,4 %	614 691	113 509	0	113 509	0
Sum:	462		37 308 454	36 616 734	19 908 388	244 388	16 463 958

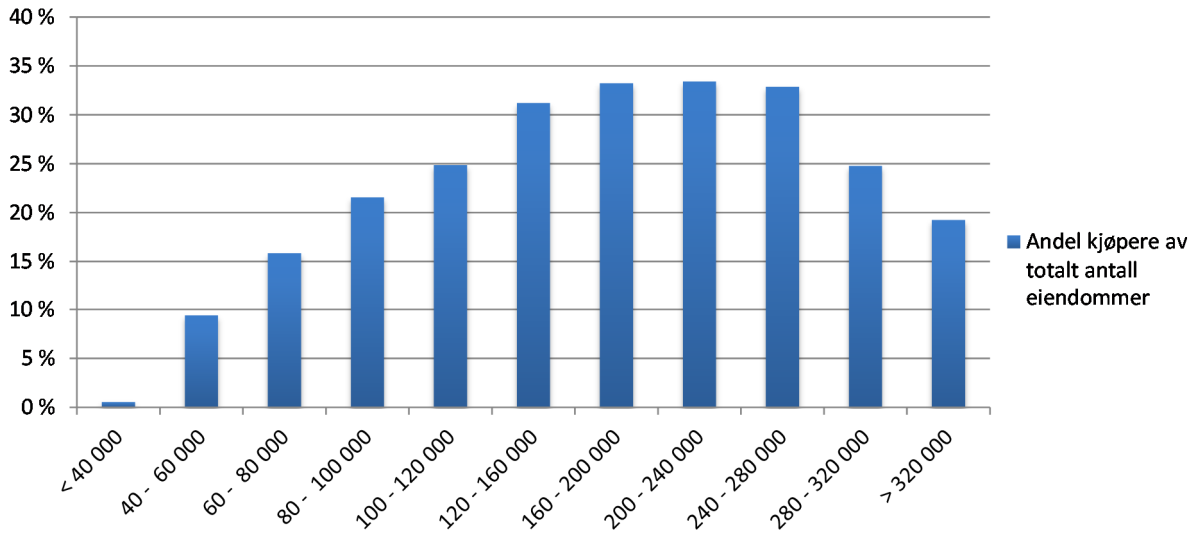
Tabell 18 Strukturfordeling på kvoteselgere hele landet, 2014

Eiendommenes kvote	Antall selgere	Andel selgere	Selgernes grunnkvote	Solgt grunnkvote, totalt	Solgt til staten, konvensjonell	Solgt privat
< 40 000	13	5,2 %	447 590	437 590	167 925	269 665
40 - 60 000	28	11,3 %	1 354 003	1 269 507	325 914	943 593
60 - 80 000	51	20,6 %	3 615 758	3 584 308	1 255 870	2 328 438
80 - 100 000	54	21,8 %	4 845 572	4 644 306	1 210 571	3 433 735
100 - 120 000	36	14,5 %	3 883 896	3 745 106	1 298 506	2 446 600
120 - 160 000	49	19,8 %	6 688 932	5 900 518	1 651 302	4 249 216
160 - 200 000	10	4,0 %	1 792 024	1 556 612	350 958	1 205 654
200 - 240 000	5	2,0 %	1 091 433	791 355	158 273	633 082
240 - 280 000	1	0,4 %	246 032	100 000	20 000	80 000
280 - 320 000	1	0,4 %	290 852	290 852	58 171	232 681
Sum:	248		24 256 092	22 320 154	6 497 490	15 822 664

Tabellene viser at det er færre kvoteselgere i 2014 enn i 2008, noe som sannsynligvis skyldes at det totalt sett er færre produsenter. Samtidig er det både i 2008 og 2014 flest kvoteselgere blant eiere av eiendommer med kvote fra 40 000 til 160 000 liter. Det er ikke solgt kvoter over 320 000 liter hverken

i 2008 eller i 2014. Det er en klar tendens til at det er eiere med mindre kvoter som selger kvoten. Dette bekrefter første delen av hypotesen.

For å besvare den andre delen av hypotesen, om det er de store produsentene som kjøper kvote, har arbeidsgruppen sett på hvor stor grunnkvote kjøperen har. Grunnkvoten er delt inn i intervaller, og fordelt på antall kvotekjøpere innenfor intervallene. Figur 10 viser andel kvotekjøpere av totalt antall eiendommer innenfor de ulike intervallene. Denne statistikken inkluderer både privat og statlig kjøp i 2014.



Figur 10 Strukturfordeling andel kjøpere av totalt antall eiendommer innenfor ulike kvoteintervaller, 2014

Figuren viser at for de store produsentene (mer enn 320 000 liter grunnkvote) var det 19 prosent som kjøpte kvote i 2014. For de eiendommene som har grunnkvote mellom 160 000ï 280 000 liter, var det 33 prosent som kjøpte kvote. 1 prosent av eiendommene med grunnkvote under 40 000 liter kjøpte kvote i 2014, dette var i stor grad nyetablerere.

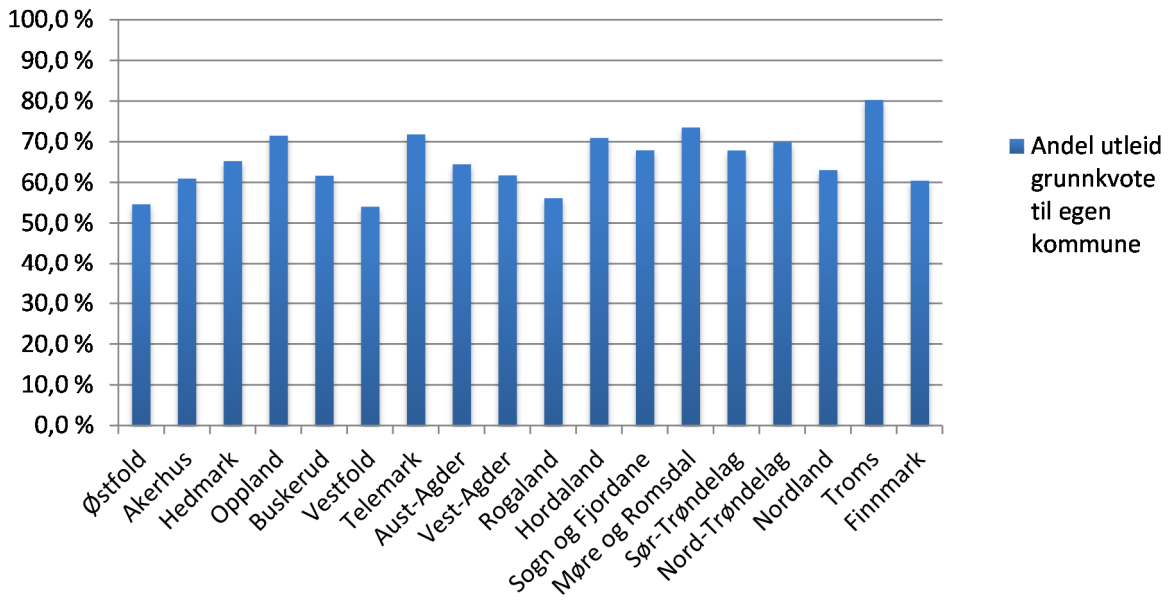
Figur 10 viser at det er flest kvotekjøpere i intervallet 160 000ï 280 000 liter. Det er også i dette kvoteintervallet de fleste produsentene befinner seg. Dette bekrefter til delvis hypotesen om at de større produsentene kjøper mer kvote enn de små produsentene. Disse produsentene vil imidlertid i større grad bli begrenset av produksjonstaket, som inntil 2014 var 412 000 liter for enkeltprodusenter og 773 000 liter for samdrifter. Andre faktorer kan ha betydning: investeringssprang, arealtilgang, teknologi. Sortering etter kvotestørrelse innebærer også en sortering av når investeringen er gjennomført.

Arbeidsgruppen mener at tallene i dette kapittelet til en viss grad understøtter hypotesen om at de mindre produsentene selger kvote, mens de store produsentene kjøper kvote. Figur 10 viser imidlertid at det er en høyere andel av de mellomstore produsentene som kjøper kvote, enn av de største.

5.2.5 Hypotese 5: Kvote omsettes eller leies fortrinnsvis lokalt

For å finne ut om kvote fortrinnsvis omsettes eller leies ut lokalt, har arbeidsgruppen sett på hvor stor mengde grunnkvote som blir leid ut eller solgt privat innenfor egen kommune. Arbeidsgruppen har sett på alle utleieforhold som er inngått i perioden 2009ï 2014 og alle private salg av grunnkvote fra 2003ï 2014. For hver kommune har det blitt regnet ut hvor stor andel av den totale utleiemengden og salgsmengden som har blitt utleid eller solgt til foretak i egen kommune. Kommunene er likt vektet, det vil si at det ikke er tatt hensyn til om kommunene har stor eller liten melkeproduksjon. I den analyserte perioden (2009ï 2014) har det vært leieforhold i 283 kommuner, og 380 kommuner har hatt salg av grunnkvote privat.

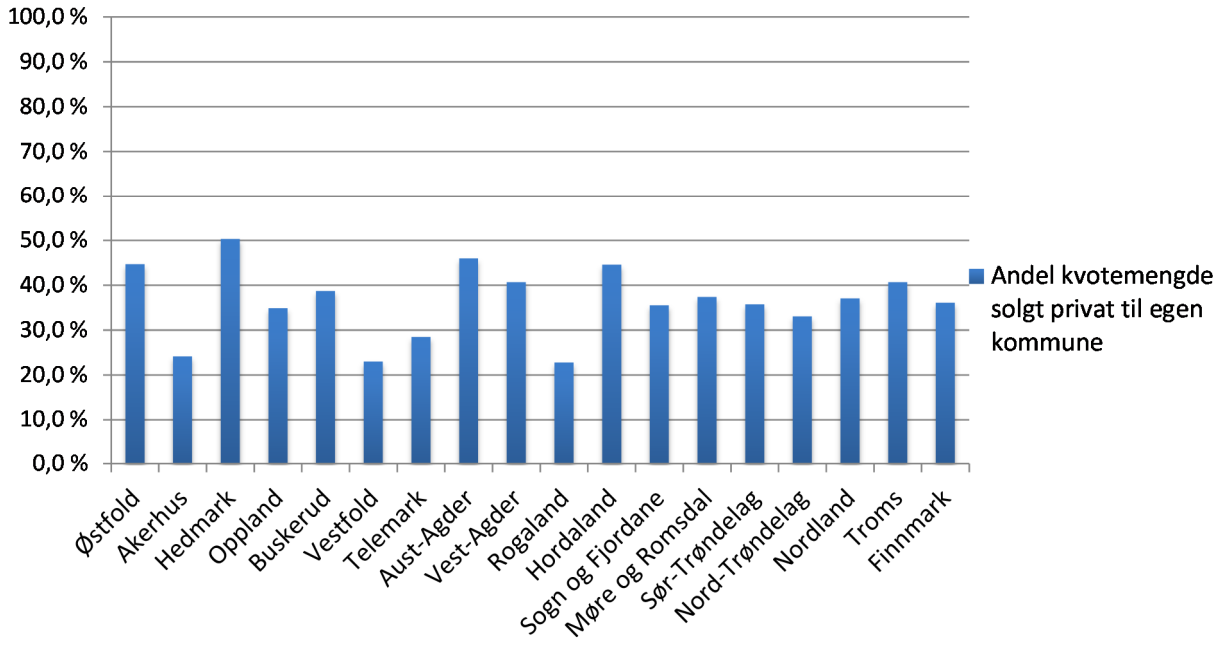
Analysen viser en viss variasjon fylker imellom, noe som blant annet kan henge sammen med store variasjoner i antall melkeprodusenter per kommune og geografiske forhold. Analysen må derfor tolkes generelt.



Figur 11 Andel utleid grunnkvote til egen kommune, 2009ï 2014

Figur 11 viser at andelen grunnkvote som blir utleid innenfor egen kommune på landsbasis, var 66,1 prosent i perioden 2009ï 2014.

Figur 12 viser andelen grunnkvote som har blitt omsatt privat til andre foretak i egen kommune. Statistikken er basert på alle private salg i perioden 2003ï 2014.



Figur 12 Andel kvotemengde solgt privat til egen kommune, 2003ï 2014

Figur 12 illustrerer at kun 35 prosent av all omsatt kvote, er omsatt innenfor egen kommune. Analysen viser dermed at kvotemobiliteten ved salg av kvote er større enn ved leie. Et usikkerhetsmoment når det gjelder privat salg, er imidlertid sammenslåing av kvote. Dette er omtalt i kapittel 3.4.

Det kan antas at en selger i større grad er ute etter å oppnå høyest mulig pris for kvoten, enn hva tilfellet er ved utleie av kvote. Utleier kan på sin side vektlegge flere hensyn enn høy pris, som for eksempel sikker betaling over lengre tid, at jorda også leies ut og holdes i hevd samt opprettholdelse av produksjon i nærmiljøet. Arbeidsgruppen mener derfor at hypotesen om at kvote omsettes eller leies ut fortrinnsvis lokalt, delvis bekreftes av analysen over. Det er større sannsynlighet for at utleie skjer til foretak i nærområdet sammenlignet med salg.

5.3 Andre aspekter ved flytting av melkekvote

Arbeidsgruppen vil i det følgende se nærmere på enkelte effekter ved flytting av kvote, og andre faktorer som kan ha betydning for fremtidig omfordeling av kvote..

5.3.1 Samfunnsøkonomiske kostnader i melkeproduksjon

På oppdrag fra arbeidsgruppen, har NILF vurdert de samfunnsøkonomiske enhetskostnadene i melkeproduksjonen, jf. vedlegg 4.

Data og metode

NILF har brukt tall fra Jordmod for å beregne enhetskostnadene i melkeproduksjonen. Under forutsetning om at alle faktorpriser reflekterer alternativverdien av innsatte ressurser, vil slike

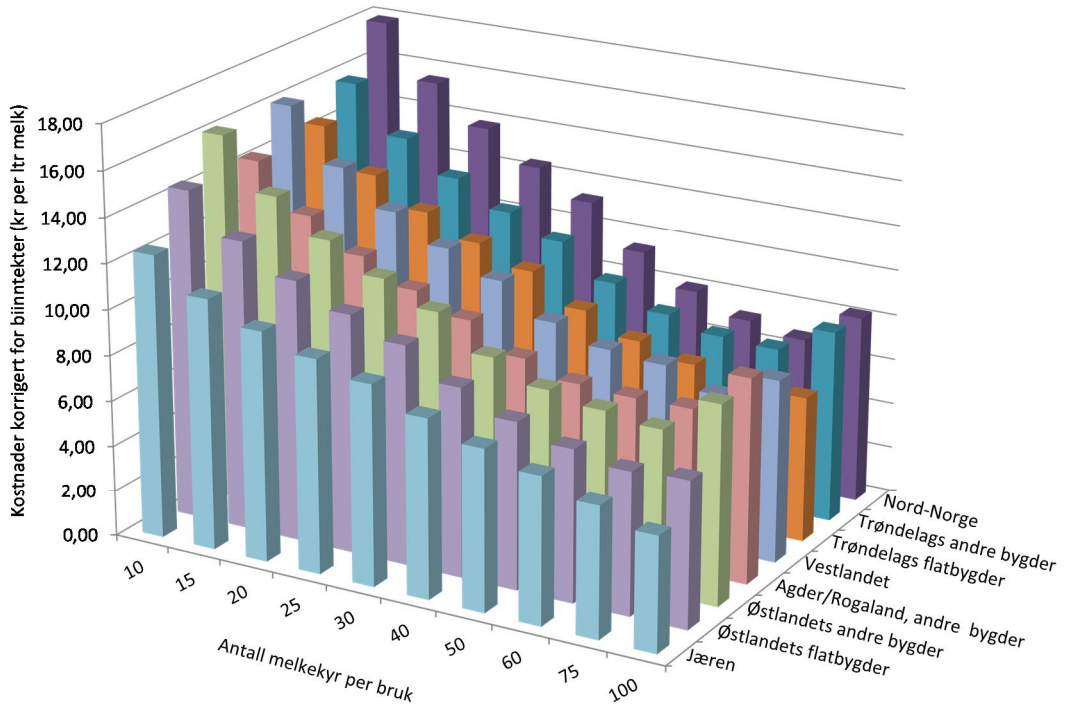
enhetskostnader reflektere de samfunnsøkonomiske kostnadene i produksjonen. Produksjonssiden/tilbudssiden i Jordmod er basert på enkeltbrukskalkyler for alle typer jordbruksproduksjon, herunder melkebruk. Kalkylene omfatter alle kostnader, også for arbeid, kapital og jord. Kapitalkostnadene i Jordmod bygger på et langsiktig tidsperspektiv, der det forutsettes avskrivning av bygninger og maskiner på henholdsvis 30 år og 12,5 år, samt at kapitalen er halvt nedskrevet. Kapital godtgjøres med samme krav på realrente (1,75 prosent) uavhengig om det er egenkapital eller lånt kapital.

Vederlag til arbeid er satt lik alternativkostnaden på arbeid, og vurdert til 305 kr per time. Det kan innvendes at registrert arbeidsforbruk ville vært annerledes om bonden hadde kalkulert med en samfunnsøkonomisk arbeidskostnad. Om bonden hadde verdsatt eget arbeid høyere, ville det ført til redusert arbeidsinnsats og substitusjon av arbeid med andre innsatsfaktorer (for eksempel kapital). Det er derfor ikke helt uproblematisk å bruke en samfunnsøkonomisk kostnad uten samtidig å endre kombinasjonen av innsatsfaktorer.

NILF har benyttet tre ulike kostnadsbegreper i sin analyse. Arbeidsgruppen mener det er mest hensiktsmessig å analysere de foreslåtte regioninndelingene ut fra et kostnadsbegrep som omfatter alle kostnader fratrukket andre markedsinntekter enn fra melkeproduksjon. Det antas da at markedsinntektene fra en annen produksjon reflekterer kostnadene som kan forbindes med denne produksjonen. Dette er en usikker forutsetning, som arbeidsgruppen imidlertid legger til grunn ikke vil ha avgjørende betydning ettersom melk uansett utgjør hovedtyngden av kostnadene/inntektene.

Vurderinger om samfunnsøkonomiske kostnader i melkeproduksjon

Figur 13 viser estimerte enhetskostnader for melkebruk korrigert for biinntekter, for åtte regioner.



Figur 13 Enhetskostnader for melkebruk korrigert for biinntekter etter region og bruksstørrelse

Analysen viser en viss variasjon mellom landsdeler, hvor Jæren og flatbygdene har de laveste enhetskostnadene. Dette samsvarer i rimelig grad med det etablerte bildet, og dermed innretningen av virkemiddelsystemet. Enhetskostnadene synker med økende antall kyr i alle regioner, men det er en forholdsvis liten variasjon i enhetskostnadene for like store bruk (antall melkekyr).

Arbeidsgruppen konstaterer ut fra analysen at det er store geografiske variasjoner i enhetskostnader. Dette henger sammen med variasjoner i struktur og naturgitte forhold.

5.3.2 Analyse av arealeffekter ved flytting av kvote

Det samlede jordbruksarealet i Norge utgjør i dag ca. 10 mill. daa, hvorav ca. 66 prosent nyttes til grovfôr, ca. 30 prosent til kornproduksjon og ca. 4 prosent til andre formål som poteter, frukt, bær og grønnsaker. Melkeproduksjonen står for en betydelig andel av grovfôrarealet.

Et sentralt hensyn i landbrukspolitikken har vært å legge til rette for en høyest mulig bruk av landets samlede jordbruksarealer. Virkemidlene har derfor vært innrettet mot å stimulere til kornproduksjon i flatbygdene på Østlandet og i Trøndelag, og grovfôrbasert husdyrproduksjon i områder som er mindre egnet for annen planteproduksjon i resten av landet. Dette skyldes i all hovedsak økonomiske virkemidler. Et resultat av denne politikken er at melkeproduksjonen er spredt over hele landet, og i stor grad til områder lite egnet for kornproduksjon. En økt geografisk omfordeling av melkekvoter vil derfor kunne ha betydning for den samlede arealbruken dersom melkeproduksjonen flyttes tilbake til kornområdene. Samtidig er det klart at den pågående strukturutviklingen i seg selv vil kunne virke inn på arealbruken, ettersom det i stor grad er de minste foretakene som drifter de mest marginale grovfôrarealene.

Arbeidsgruppen har brukt søknadene om produksjonstilskudd i årene 2003 og 2013 for å kartlegge hvordan bruken av arealet har endret seg i fylkene og kommunene i perioden. I tillegg til variablene grovfôr og korn, finnes også statistikk for potet, grønnsaker, frukt og bær. Arbeidsgruppen har imidlertid valgt å se bort fra arealtall for frukt, bær og grøntsektoren, fordi disse sektorene anses å være av mindre betydning i denne sammenhengen, selv om den kan bety mye i enkelte regioner og kommuner.

Søknadstallene viser at samtlige fylker har hatt noe nedgang i jordbruksarealet i løpet av perioden 2003ï 2013, med unntak av Rogaland og Nord-Trøndelag, jf. tabell 19.[2] På landsbasis har totalarealet gått ned med 2,3 prosent i perioden. Nedgangen har vært størst i Sogn og Fjordane med 8,3 prosent. Rogaland og Nord-Trøndelag har derimot hatt en økning i det totale jordbruksarealet i perioden, på henholdsvis 8,7 og 4,8 prosent.

Den samlede nedgangen kan ha flere ulike grunner. For det første har kommunene tatt i bruk et nytt digitalt kartverk, noe som har gitt en viss arealreduksjon som følge av forbedret registrering. De nye kartene ble gradvis tatt i bruk ved kontroll av søknadene fra 2006. I løpet av 2014 var det forventet at alle kommunene i Norge hadde gjennomført prosessen med overgang til digitale gårdskart. Arealmålingene fra nytt kartverk i perioden 2005ï 2013 innebar en gjennomsnittlig reduksjon i arealet på 3 prosent i de kommuner der kartverket ble tatt i bruk. Denne effekten kan skyldes både mer

[2] Tallene fra søknad om produksjonstilskudd i 2014 indikerer imidlertid at det totale jordbruksarealet har økt fra 2013 til 2014. Disse tallene var imidlertid ikke klarert for bruk i statistiske analyser på det tidspunktet rapporten ble skrevet.

nøyaktige målinger, og at endringer som har skjedd over tid først fanges opp når nytt kartverk tas i bruk.

For det andre er omdisponering av dyrka jord til andre formål enn landbruk en grunn til reduksjon i totalt jordbruksareal. Jordbruksareal omdisponeres til blant annet bolig- og fritidsbebyggelse, samferdselsformål og næringsbebyggelse. For det tredje kan reduksjonen i totalt jordbruksareal skyldes gjengroing ved at marginale arealer har blitt tatt ut av drift.

Tabell 19 Utvikling i areal brukt til grovfôr og korn i henhold til PT-søknader, i perioden 2003ï 2013

	Antall dekar grovfôr				Antall dekar korn				Totalareal (berettiget produksjonstilskudd)			
	2003	2013	Endring absol.tall	Prosentvis endring	2003	2013	Endring absol.tall	Prosentvis endring	2003	2013	Endring absol. tall	Prosentvis endring
Østfold	106 174	136 891	30 717	28,9 %	635 014	572 158	-62 856	-9,9 %	756 138	722 957	-33 181	-4,4 %
Akershus/Oslo	132 269	163 650	31 381	23,7 %	645 059	589 976	-55 083	-8,5 %	790 935	763 284	-27 651	-3,5 %
Hedmark	417 567	452 825	35 258	8,4 %	587 720	524 367	-63 353	-10,8 %	1 061 614	1 033 017	-28 597	-2,7 %
Oppland	769 493	790 706	21 213	2,8 %	239 809	180 074	-59 735	-24,9 %	1 034 126	995 235	-38 891	-3,8 %
Buskerud	240 007	269 595	29 588	12,3 %	258 486	210 125	-48 361	-18,7 %	516 417	498 823	-17 594	-3,4 %
Vestfold	69 489	93 974	24 485	35,2 %	319 848	274 810	-45 038	-14,1 %	420 408	402 421	-17 987	-4,3 %
Telemark	151 570	164 230	12 660	8,4 %	91 910	69 342	-22 568	-24,6 %	252 703	240 635	-12 068	-4,8 %
Aust-Agder	94 542	96 754	2 212	2,3 %	13 991	7 499	-6 492	-46,4 %	114 227	109 223	-5 004	-4,4 %
Vest-Agder	181 091	175 068	-6 023	-3,3 %	9 604	4 513	-5 091	-53,0 %	193 011	181 801	-11 210	-5,8 %
Rogaland	850 302	959 978	109 676	12,9 %	46 664	19 109	-27 555	-59,0 %	916 158	995 571	79 413	8,7 %
Hordaland	412 837	235 244	-177 593	-43,0 %	485	210	-275	-56,7 %	423 369	400 016	-23 353	-5,5 %
Sogn og Fjordane	458 246	421 469	-36 777	-8,0 %	748	115	-633	-84,6 %	467 561	428 853	-38 708	-8,3 %
Møre og Romsdal	543 275	523 899	-19 376	-3,6 %	23 345	14 081	-9 264	-39,7 %	570 917	541 702	-29 215	-5,1 %
Sør-Trøndelag	594 795	567 469	-27 326	-4,6 %	164 167	163 132	-1 035	-0,6 %	763 282	734 665	-28 617	-3,7 %
Nord-Trøndelag	526 182	535 994	9 812	1,9 %	278 627	308 395	29 768	10,7 %	824 857	864 757	39 900	4,8 %
Nordland	579 470	550 981	-28 489	-4,9 %	3 389	2 910	-479	-14,1 %	587 157	556 135	-31 022	-5,3 %
Troms	239 818	237 263	-2 555	-1,1 %	558	-	-558	-100,0 %	243 575	240 668	-2 907	-1,2 %
Finnmark	98 532	93 067	-5 465	-5,5 %	446	52	-394	-88,3 %	99 497	93 251	-6 246	-6,3 %
Hele landet	6 465 659	6 469 057	3 398	0,1 %	3 319 870	2 940 868	-379 002	-11,4 %	10 035 952	9 803 014	-232 938	-2,3 %

Tabell 19 viser også at areal brukt til dyrking av grovfôr har holdt seg om lag stabilt på landsbasis i perioden, med en økning på 0,1 prosent. Det er imidlertid endringer mellom fylkene, og fra og med Nord-Vestlandet og nordover har antall dekar gått ned i alle fylker, med unntak av Nord-Trøndelag. På Østlandet og Sør-Vestlandet har det vært en økning i totalt grovfôrareal for alle fylker, med unntak av Vest-Agder, og Rogaland som har hatt en økning på hele 12,9 prosent. Noe av denne økningen skyldes sannsynligvis at Vindafjord kommune i Rogaland ble slått sammen med Ølen kommune i Hordaland fra 2006, og ble en del av Rogaland.

Antall dekar brukt til korn har gått ned i alle fylker, med unntak av Nord-Trøndelag. I hele landet er nedgangen tilsammen 11,4 prosent. Det er verdt å merke seg at den gjennomsnittlige reduksjonen i kornarealene i fylkene på Østlandet, inkludert Trøndelag, er på over 11 prosent. Det er mindre relevant å se på den prosentvise nedgangen i fylkene fra Nord-Vestlandet og nordover, da kornproduksjonen i utgangspunktet er svært lav i de aller fleste av disse fylkene.

NILF har i notatet «Melkens betydning», søkt å belyse sammenhengen mellom utviklingen i antall melkekyr og jordbruksareal. Analysen antyder at i alle regioner, med unntak av Oslofjordregionen (Oslo, Akershus, Østfold og Vestfold) vil en reduksjon i antall melkekyr trolig føre til mindre jordbruksareal. Videre synes sammenhengen mellom utviklingen i antall melkekyr og jordbruksareal å

være størst i Nord-Norge, med en entydig trend: Færre melkekyr gir mindre jordbruksareal. Sammenhengen er imidlertid betydelig svakere i resten av landet.

Arbeidsgruppen vil anta at tendensen NILF har påvist i analysen, har sammenheng med at Oslofjordregionen er det eneste området der melkeproduksjonen fullt ut kan erstattes med kornproduksjon, eventuelt annen planteproduksjon, på alle arealer. Tilsvarende er Nord-Norge det området der mulighetene for annen planteproduksjon er svakest. Alle andre fylker har i noen grad mulighet til å veksle arealene mellom grovfôrproduksjon og annen planteproduksjon. Arbeidsgruppen tolker derfor analyseresultatene over dithen at det er en viss tendens til at en reduksjon i melkeproduksjon i områder som ikke er egnet for annen planteproduksjon, vil kunne ha betydning for det samlede jordbruksarealet i disse områdene. Dette fordi aktuelle arealer ofte ikke fullt ut vil bli tatt i bruk til andre grovfôrbaserte husdyrproduksjoner (hovedsakelig sau og ammeku) når melkeproduksjonen legges ned.

5.3.3 Effekter av teknologiendringer

Parallelt med nedgangen i antall melkeproduksjonsforetak i perioden 2003ï 2014, investerer flere foretak i melkerobot. I 2014 var det melkerobot i underkant av ¼ av norske fjøs. Investering i en melkerobot har vært, og er, en pådriver i strukturutviklingen i melkeproduksjonen, fordi det krever en viss størrelse på produksjonen for at investeringen skal være lønnsom.

De siste årene har det vært et økende marked for brukte melkeroboter. Økt tilgang, lavere pris og økt alternativverdi på arbeidskraft, kan føre til at flere foretak vil finne det lønnsomt å investere i slik teknologi. Dette kan i noe grad bidra til at også mindre foretak kan få nytte av de samme teknologiske fordelene som større foretak. I tillegg til investering i melkerobot, har melkeprodusenter i samme periode også investert i nye og større maskiner til bruk utenfor fjøset.

Arbeidsgruppen antar at vesentlige deler av norsk melkeproduksjon i fremtiden vil skje på bruk med melkerobot. Det betyr at muligheter for å kunne investere i slik teknologi og utnytte den effektivt vil kunne være avgjørende for om en melkeprodusent velger å satse på melkeproduksjon eller legger ned driften. Arbeidsgruppen mener det i utgangspunktet ikke er noen geografiske forskjeller med hensyn til ønsket om å investere i ny teknologi, og at teknologiendringer i seg selv derfor ikke vil ha betydning for hvor kvote flyter. Økt bruk av melkeroboter vil imidlertid kunne påvirke farten på strukturendringene, fordi melkerobot krever en viss størrelse på melkekvote for å være lønnsom.

5.3.4 Effekter av krav til løsdriftsfjøs

Fra 1.januar 2024 skal all storfe skal være i løsdrift (løsdriftskravet). Fra forskriften om hold av storfe trådde i kraft (22.4.2004) er det ikke lenger tillatt å bygge båsfjøs, eller gjøre omfattende restaurering av eksisterende båsfjøs for videre båsfjøsdrift. Strukturviklingen viser at det i hovedsak er mindre melkeproduksjonsforetak som selger kvote, og at det i perioden 2003ï 2014 har blitt færre bruk som har kvote under 100 000 liter, jf. blant annet kapittel 5.2.4. Produsenter som i dag har båsfjøs, vil i årene som kommer måtte vurdere alternativene: Om de skal investere og legge om til løsdrift, eller avslutte driften og selge eller leie ut melkekvoten.

Tabell 20 Oversikt over antall og andel av båsfjøs og løsdrift samt kvote, slik det er registrert i Kukontrollen per 1.2.2015

		Løsdrift			Båsfjøs			Mangler opplysning		
Fylke	Antall totalt	Antall fjøs	Andel fjøs i fylket (%)	Kvote (liter)	Antall fjøs	Andel fjøs i fylket (%)	Kvote (liter)	Antall fjøs	Andel fjøs i fylket (%)	Kvote (liter)
Østfold	147	66	45	22 004 360	51	35	7 635 480	30	20	7 462 021
Akershus/Oslo	133	43	32	14 158 097	42	32	7 531 721	48	36	8 410 221
Hedmark	547	191	35	49 656 442	333	61	42 990 921	23	4	3 826 259
Oppland	1 093	235	22	70 212 673	746	68	89 971 882	112	10	14 738 836
Buskerud	191	74	39	21 198 555	93	49	10 690 133	24	13	2 365 015
Vestfold	69	47	68	14 901 726	22	32	3 518 136	0	0	0
Telemark	101	30	30	8 162 147	68	67	6 919 544	3	3	435 547
Aust-Agder	96	15	16	4 088 058	78	81	9 832 087	3	3	246 891
Vest-Agder	251	49	20	14 170 328	158	63	17 821 174	44	18	5 224 452
Rogaland	1 109	287	26	99 719 136	800	72	125 686 700	22	2	4 059 747
Hordaland	564	99	18	29 604 239	333	59	38 578 786	132	23	17 238 314
Sogn og Fjordane	864	137	16	38 331 719	652	76	70 184 810	75	9	7 676 366
Møre og Romsdal	826	257	31	83 669 578	556	67	73 785 677	13	2	2 571 166
Sør-Trøndelag	847	248	29	79 299 292	519	61	72 678 883	80	10	11 788 512
Nord-Trøndelag	891	354	40	107 378 074	473	53	68 044 729	63	7	11 548 910
Nordland	621	155	25	45 692 170	235	38	33 111 322	231	37	35 106 476
Troms	222	41	19	11 364 811	127	57	17 509 135	54	24	7 678 444
Finnmark	105	41	39	12 826 212	30	29	4 970 510	34	32	5 359 804
Landet	**8 677**	**2 370**	**27**	**726 437 617**	**5 316**	**61**	**701 461 630**	**991**	**11**	**145 736 981**

Tabell 20 viser at 61 prosent av fjøsene som er med i Kukontrollen er båsfjøs, mens kun 27 prosent er løsdriftsfjøs. Likevel er det en større mengde kvote i løsdriftsfjøsene enn i båsfjøsene fordi besetningene i løsdriftsfjøsene gjennomgående er større. Aust-Agder, Sogn og Fjordane og Rogaland har høyest andel båsfjøs, mens Finnmark, Akershus/Oslo og Vestfold har lavest andel. Vestfold, Østfold, Nord-Trøndelag og Finnmark har den høyeste andelen løsdriftsfjøs.

Arbeidsgruppen antar at kravet til løsdriftsfjøs primært vil bidra til å øke farten på strukturendringene, og kun indirekte vil ha betydning for flytting av kvote. Tendensen vil være sterkest i områder der andelen løsdriftsfjøs i dag er lav. Tabell 20 viser at halvparten av all kvote må flyttes over i løsdrift i løpet av ni år. Det tilsvarer sju prosent årlig. 2/3 av alle fjøs må bygges om, erstattes eller legges ned i løpet av perioden, noe som tilsvarer en endringstakt på 12 prosent årlig.

5.3.5 Effekter av krav til spredeareal

Kravet til spredeareal er etter gjeldende regelverk minimum 4 daa fulldyrket jord per gjødseldyrenhet (GDE/daa). Maksimalt antall melkekyr per GDE er 1. Utfordringen er at det ikke alltid er samsvar mellom dyretall og tilgjengelig spredeareal i nærheten av eller i tilknytning til produksjonen.

Melkeproduksjoner som dekker større deler av grovfôrbehovet gjennom innkjøpt grovfôr, møter ytterligere utfordringer i tilgangen på tilstrekkelig spredearealer. Arealet hvor grovfôret er høstet, befinner seg tidvis langt fra husdyrproduksjonen, og er ikke tilgjengelig som spredeareal. Dersom det skal være en gjensidig utveksling av grovfôr og gjødselvarer, krever dette omfattende transport. Dette medfører både økonomiske og miljømessige ulemper. Alternativ håndtering av gjødselen kan avhjelpe noe av problematikken (for eksempel separering og transport, biogass, pelletering, kompostering, forbrenning). Økende grad av spesialisering forsterker effekten av avstand mellom husdyrproduksjon og tilgjengelige spredearealer. Samtidig er enkelte regioner preget av høy og økende husdyrtetthet i

områder hvor tilgangen på spredearealer går ned. I disse områdene vil mulighetene for ytterligere økt husdyrtetthet være begrenset.

NILF gjennomførte i 2011 prosjektet «Konsekvenser av mulige reguleringer av gjødselvareforskrift i Rogaland». I henhold til rapporten var over halvparten av rogalandskommunene avhengige av et spredeareal utover kommunens fulldyrkede areal, og om lag 17 prosent av enkeltbrukene i Rogaland hadde for lite eget spredeareal. Det er imidlertid viktig å påpeke at problemene omkring spredeareal ikke kun er gjeldende for Rogaland, men for flere områder i hele landet.

EUs vanndirektiv skal implementeres i gjødselsforskriften i løpet av få år. Dette vil kunne få betydning for fremtidig geografisk spredning/konsentrasjon av melkeproduksjon, som følge av strengere bestemmelser for spredning av husdyrgjødsel.

Et strengere krav til spredeareal vil til en viss grad kunne motvirke geografisk konsentrasjon.

5.3.6 Effekter av nye krav til beite

I forskrift 2004-04-22 nr. 665 om hold av storfe § 10 heter det blant annet at storfe skal sikres mulighet for fri bevegelse og mosjon på beite i minimum 8 uker i løpet av sommerhalvåret. Dersom storfe ikke kan slippes på beite, skal en benytte luftegård. I tillegg heter det i § 10 femte ledd at «*ved bygging eller utvidelse av husdyrrom slik at antallet dyr øker, skal det sørges for at alle dyrene har adgang til tilstrekkelig beiteareal av egnet kvalitet*».

Store besetninger krever betydelige beiteressurser. Det er vanlig å regne 2-4 daa per ku ved beite på dyrka mark[3]. For fjøs med 25 kyr, er det nødvendig med 50 ï 100 daa beiteareal. Nye fjøs bygges ofte til om lag 60 kyr, for å ha en produksjon tilpasset melking med robot. Dette vil kreve rundt 180 daa beite. For mange bruk er det utfordrende å få store nok arealer lett tilgjengelig rundt driftsbygningen. Mosjonskravet kan også oppfylles ved tilgang på luftegård. Større besetninger vil trenge større luftegårder, og legge beslag på større arealer. I smale fjordområder og trange og bratte daler er beiting vanskelig på grunn av små usammenhengende arealer, bratt landskap og lite areal til vinterfôr, og i disse områdene kan det i tilegg være krevende å få plass til luftegård.

Arbeidsgruppen mener de nye kravene til beite i noen tilfeller vil kunne motvirke geografisk konsentrasjon av melkeproduksjon, både i dagens produksjonsregioner og nye regioner.

5.3.7 Effekter av generasjonsskifte

Gjennomsnittsalderen til søkere om produksjonstilskudd til melkeproduksjon i 2014 var 50 år. Dette innebærer at det i løpet av få år vil foregå et generasjonsskifte hos mange melkeproduksjonsforetak. Store strukturelle driftsbeslutninger blir ofte tatt i forbindelse med generasjonsskifter. Dersom en ønsker å satse på melkeproduksjon, må det i mange tilfeller gjøres store investeringer både i kvote, driftsbygning, dyr og redskap. Denne type investeringer har ofte en varighet på 25-30 år, og vil derfor ofte være uaktuelle for produsenter som nærmer seg pensjonsalder.

---

[3] *I noen områder på Sør-Vestlandet, som for eksempel Jæren, er det tilstrekkelig med 1 daa per ku.*

Det kan antas at generasjonsskifter finner sted naturlig om lag hvert 30. år. Med en jevn og stabil aldersfordeling, innebærer dette at generasjonsskifter årlig skjer på vel 3 prosent av brukene der generasjonsskifter er aktuelt. Med en gjennomsnittlig pensjonsalder på 65 år, vil 30 års generasjonsintervall være konsistent med en gjennomsnittsalder på bruker på om lag 50 år.

I perioden 2003ï 2014 har endringstakten i melkeproduksjon vært om lag 5,5 prosent hvert år, jf. tabell 5, som er høyere enn eventuelle endringer i forbindelse med generasjonsskifter.

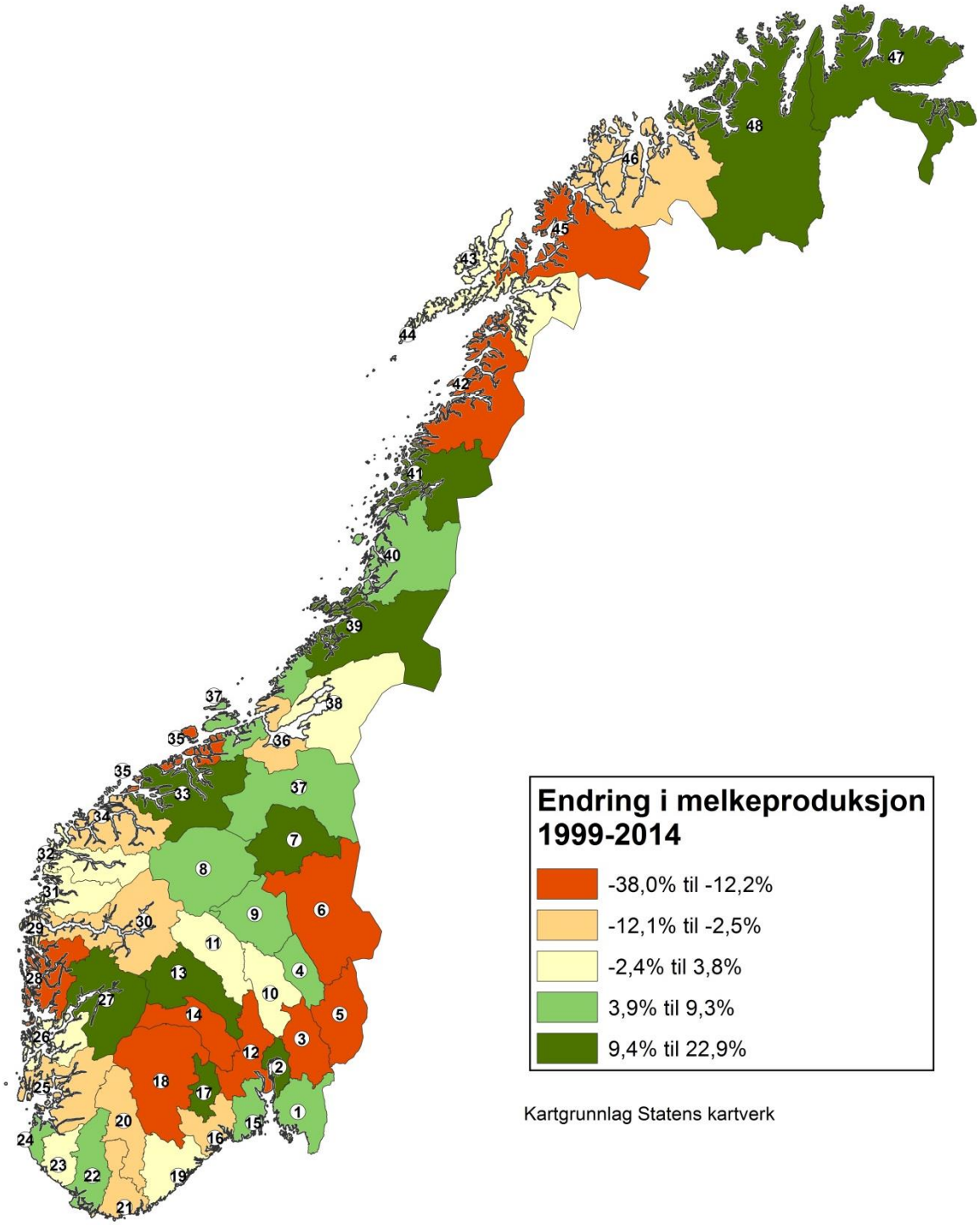
5.4 Analyse av erfaringer med omfordeling av kvote innen dagens produksjonsregioner

Omfordeling av kvote innenfor dagens produksjonsregioner er analysert gjennom henholdsvis kart over relativ endring i melkeproduksjon, erfaringer fra Oslofjordregionen og en analyse av utviklingen i Rogaland de siste 14 årene.

5.4.1 Relativ endring i melkeproduksjon

I rapporten «Tydeligere distriktsprofil» fra 2013, ble det laget en oversikt over utviklingen i produksjonsvolum på melk i perioden 1999ï 2010. Oversikten ble vist som den relative endringen i perioden for 48 definerte regioner. Regionene ble dannet på bakgrunn av fortrinnsvis like naturgitte betingelser, og bestod av flere kommuner innenfor samme fylke.

Figur 14 viser en oversikt over ren relative endringen i produksjonsvolum på melk i perioden 1999ï 2014.



Figur 14 Relativ endring i melkeproduksjon i perioden 1999ï 2014, fordelt på TDP-regioner

Selv om store deler av Østlandet har en positiv eller en svakt negativ relativ utvikling i melkeproduksjon i perioden, er det også i dette området regionene med sterkest relativ nedgang

befinner seg. Områdene mot svenskegrensen, Romerike, nedre deler av Buskerud og deler av Telemark har hatt stor relativ nedgang. Tilsvarende negativ utvikling finner vi også i deler av Hordaland, øyene på Nordmøre og i Romsdal, langs Sognefjorden, i Salten og i Sør-Troms. I Finnmark og Nordland sør for Saltfjellet, har den relative utviklingen vært positiv.

Arbeidsgruppen mener analysen både bekrefter at det er en viss grad av flytting av kvote innenfor dagens produksjonsregioner, og at det allerede med dagens produksjonsregioner er en utvikling i retning økt geografisk konsentrasjon av melkeproduksjonen, jf. kapittel 5.2.2.

5.4.2 Erfaringer fra Oslofjordregionen 2005ï 2009

I 2005 ble Oslo, Akershus, Vestfold og Østfold slått sammen til én produksjonsregion. Bakgrunnen for sammenslåingen var avvik mellom tilbud og etterspørsel i de respektive fylkene. Oslofjordregionen ble beholdt uendret til og med omsetningsrunden i 2008. Endringen i grunnkvotemengde i det enkelte fylke i perioden sier noe om i hvilken grad kvote har flyttet seg mellom disse fylkene i perioden. Tallene i tabell 21 er hentet fra kvoteårene 2005 og 2009. 2009 er valgt fordi tallene viser konsekvensene av omsetningsrunden i 2008.

Tabell 21 Utvikling i grunnkvoter i Oslofjordregionen 2005ï 2008

	Antall eiendommer			Grunnkvote (liter)		
Fylke	2005	2009	Differanse	2005	2009	Differanse
Vestfold	119	104	-15	16 142 031	16 961 523	819 492
Østfold	260	211	-49	33 530 882	33 981 364	450 482
Oslo	3	2	-1	478 598	403 862	-74 736
Akershus	236	189	-47	29 881 980	28 319 894	-1 562 086

Tabell 21 sammenligner grunnkvotenivå i forkant av omsetningsrunden 2005 med grunnkvotenivå etter at omsetningsrunden for 2008 var gjennomført. Ifølge tabellen mistet Akershus i perioden 1,5 mill. liter, tilsvarende 5,5 prosent av den totale grunnkvoten i fylket. Vestfold fikk tilført 0,8 mill. liter, mens Østfold fikk tilført 0,45 mill. liter. Bakgrunnen for at den samlede grunnkvoten i de fire fylkene ble redusert i perioden, var at deler av omsatt kvote ble omfordelt til Finnmark og økologisk produksjon, jf. kapittel 3.3.

Oslofjordregionen ble etablert samtidig med at kvotemengden som kunne omsettes privat ble økt fra 30 til 60 prosent og at privat salg ble gjort valgfritt. Interessen for å selge kvote økte betraktelig fra 2004 til 2005. I sum kan dette ha virket til at effekten av å åpne grensene mellom fylkene i Oslofjordregionen forsterket flyttingen av kvote mellom fylkene i regionen.

I perioden på fire år ble grunnkvoten i Akershus redusert med 5,5 prosent, noe som ikke kan anses å være en dramatisk nedgang. Arbeidsgruppen mener at erfaringene fra Oslofjordregionen viser at større produksjonsregioner gjør at det må påregnes geografiske forskyvninger i melkeproduksjonen. Forflytningstakten var forholdsvis lav. Regelverksendringene som ble innført i 2014, med økt andel kvote som kan omsettes privat og høyere produksjonstak, ville muligens ha økt tempoet noe.

5.4.3 Analyse av mulige konsekvenser i Rogaland

For å belyse eventuelt omfang av omfordeling av melkekvoter innenfor eksisterende produksjonsregioner, har arbeidsgruppen fått NILF til å se nærmere på kvoteflyt innad i Rogaland. Tabell 22 sammenstiller utviklingen i areal, melkekyr og melkekvoter for Rogaland der fylket er delt i to regioner: Jæren og Rogaland utenom Jæren. Rogaland er interessant å analysere nærmere fordi fylket både omfatter et stort og effektivt melkeproduksjonsmiljø på Jæren og et stort melkeproduksjonsmiljø i fjord- og dalbygder utenfor Jæren.

Tabell 22 Utvikling av areal, melkekyr og melkekvote i Rogaland innenfor og utenfor Jæren (1999[4], 2005 og 2013)

	Rogaland	Jæren		Utenfor Jæren	
	Antall (kyr/daa/liter)	Antall (kyr/daa/liter)	%	Antall (kyr/daa/liter)	%
Melkekyr, 1999	52 537	33 033	63	19 504	37
Melkekyr, 2005	46 674	29 639	64	17 035	36
Melkekyr, 2013	41 682	27 678	66	14 004	34
Gras, 1999	852 075	404 876	48	447 198	52
Gras, 2005	898 219	425 610	47	472 609	53
Gras, 2013	954 836	446 360	47	508 476	53
Areal, 1999	953 458	493 324	52	460 134	48
Areal, 2005	966 291	489 509	51	476 782	49
Areal, 2013	994 007	483 117	49	510 889	51
Kvote, 2005	283 947	182 333	64	101 614	36
Kvote, 2013	300 155	200 084	67	100 071	33

Tabell 22 viser at det har vært nedgang i antall melkekyr både på Jæren og utenfor Jæren. Jæren har imidlertid økt sin andel melkekyr i Rogaland med 3 prosentpoeng, fra 63 prosent til 66 prosent i perioden. Melkekvotene har blitt noe redusert utenfor Jæren, mens Jæren har økt sin andel av kvoten fra 64 prosent i 2005 til 67 prosent i 2013, en økning på 3 prosentpoeng på 9 år. Jordbruksarealet har hatt motsatt utvikling.

Dette viser at Jæren tiltrekker seg kvote, men at økningen kun er på 3 prosentpoeng over en lang periode. Analysen bekrefter at større produsentmiljøer tiltrekker seg kvote (jf. Jæren), men at tempoet på flyttingen er relativt lavt innenfor dagens regioner. Arbeidsgruppen ser samtidig ikke bort fra at større tilgang på kvote kunne ha gitt en større relativ vekst på Jæren, samtidig som endringer i kvoteregelverket trolig vil kunne medføre et raskere tempo på flyttingen av kvote. Enkelte virkemidler, blant annet investeringsstøtte, brukes aktivt for å bidra til å opprettholde en rimelig regional balanse i melkeproduksjonen i Rogaland.

[4] Utvikling i kvote er kun fra 2005 til 2013, fordi det i denne rapporten ikke har blitt fremskaffet kvoteopplysninger tilbake til 1999.

5.5 Oppsummering

I dette kapittelet er det kartlagt om og hvor melkekvote har forflyttet seg innenfor dagens produksjonsregioner, hva som er driverne for omfordeling av kvote og hva som påvirker forskyvningen.

Flytting av kvote skjer hovedsakelig gjennom salg og leie av kvote. Med dagens produksjonsregioner vil kvote kun flytte seg innad i fylkene. Hvordan kvote vil kunne flytte seg i nye produksjonsregioner vil variere ut fra hvilke fylker som blir slått sammen.

5.5.1 Samlet vurdering av drivere for omfordeling av kvote

Som grunnlag for å vurdere forslag til nye produksjonsregioner, har arbeidsgruppen sett på faktorer som kan påvirke forflytningen av kvote innenfor dagens produksjonsregioner, gjennom analyser av antatte drivere for kvoteflyt. Med drivere for omfordeling av kvote mener arbeidsgruppen de faktorene som virker til å ha betydning for forflytning av melkekvoter innenfor regioner over tid.

På et generelt plan vil det etterspørselsmønsteret som er belyst i kapittel 4, og som i rimelig grad speiler de observerte fylkesvise prisvariasjonene på privat omsatt kvote, gi en grov indikasjon på hvordan melkekvotene kan tenkes å forflytte seg geografisk og over tid, ved etableringen av større produksjonsregioner. For den enkelte produsent er det imidlertid klart at lønnsomhet i melkeproduksjonen, og dermed grunnlaget for en investeringsbeslutning, vil være den største og viktigste driveren. Analysene av lønnsomhet i kapittel 5.1 tyder imidlertid på at det ikke er noen systematiske variasjoner i lønnsomhet mellom regioner, og at lønnsomhet dermed ikke vil være en driver for forflytning av melkekvoter til bestemte regioner. Dette henger sammen med at det landbrukspolitiske virkemiddelsystemet bidrar til stor grad av utjevning.

Selv om etterspørselsmønsteret for kvote vil gi et grovt bilde, er det likevel relevant å analysere og belyse eventuelle andre faktorer/drivere som kan tenkes å ha betydning for fremtidig geografisk fordeling av melkekvote, og for tempoet i disse tilpasningene, da disse også vil gjøre seg gjeldende innenfor større produksjonsregioner. På bakgrunn av dette har arbeidsgruppen analysert følgende drivere for omfordeling av kvote: arbeidsmarkedet, produsentmiljø og produksjonsbetingelser.

- Arbeidsmarkedet: Betydningen arbeidsmarkedet har på omfordeling av kvote , er analysert ved hjelp av BA-regioner i kapittel 5.2.1. Selv om analysen viser store variasjoner fylker imellom, er det imidlertid på et aggregert nasjonalt nivå lite som tyder på at egenskaper ved arbeidsmarkedet vil være en avgjørende faktor for utviklingen i kvotemengde i ulike regioner. Alternativt kan det være at kommuneklassifiseringen brukt i analysen ikke gir et godt nok bilde av arbeidsmarkedet i kommunen. Praktisk erfaring fra for eksempel Jæren og Stavanger underbygger imidlertid konklusjonen fra analysen.

- Produsentmiljøer: Betydningen produsentmiljøer har på omfordelingen av kvote er analysert i kapittel 5.2.2. Foreliggende analyser viser en generell tendens til økende konsentrasjon av melkeproduksjonen også innenfor dagens produksjonsregioner, om enn med ulik styrke i ulike regioner. For alle seks analyserte regioner ser en at melkeproduksjonen i de kommuner som allerede hadde mest produksjon, relativt sett har økt mest. Arbeidsgruppen tolker analyseresultatene dithen at klynger av melkeprodusenter (produsentmiljø), virker å ha en viss betydning for forflytning av kvote innenfor en produksjonsregion.

- Produksjonsbetingelser: Selv om landbrukspolitikken tar mål av seg til å utjevne forskjeller i blant annet naturgitte betingelser, har arbeidsgruppen analysert betydningen av naturgitte produksjonsbetingelser på omfordeling av kvote, nærmere. Analysene viste imidlertid ikke noe entydig bilde med hensyn til flyt av kvote. Arbeidsgruppen konstaterer derfor at landbrukspolitikken i stor grad ser ut til å virke med hensyn til å utjevne de naturgitte forskjellene i produksjonsbetingelser.

Oppsummert er det arbeidsgruppens vurdering, ut fra tilgjengelig analysert materiale, at produsentmiljø/klynger virker til å være den driver som i størst grad bidrar til å forklare omfordeling av kvote innenfor dagens produksjonsregioner. Produsentmiljø/klynger må derfor forventes å være en faktor for omfordeling av kvote også innenfor eventuelt større produksjonsregioner. Det kan være en gjensidig påvirkning mellom drivere, men disse er ikke analysert eller vurdert nærmere her.

5.5.2 Oppsummering av øvrige analyser

Analysene har vist at mellomstore produsenter kjøper mer kvote enn små og de største produsentene, mens det er de små produsentene som oftest selger kvoten sin. Analysene viste videre at kvote leies fortrinnsvis lokalt, og dermed har langt lavere mobilitet enn ved salg, der den i større grad omsettes utenfor kommunen.

Analysene av de samfunnsøkonomiske kostnadene i melkeproduksjon viser at det er store geografiske variasjoner i enhetskostnader. Variasjonene henger sammen med variasjoner i struktur og naturgitte forhold. Analysen av enhetskostnader viser også at det er til dels betydelige stordriftsfordeler i melkeproduksjonen, men at potensialet varierer en del mellom regionene blant annet som følge av topografi og transportavstander. Det vil også være variasjoner innad i regionene.

Analysene av arealeffekter av flytting av kvote viser at en reduksjon i antall melkekyr, kan føre til en nedgang i jordbruksarealet i områder som ikke har like gode naturgitte betingelser for annen planteproduksjon enn grovfôr.

Kartet over relativ endring i produksjonsvolum på melk i perioden 1999ï 2014 viser at det er en viss grad av flytting av kvote innenfor dagens produksjonsregioner. Analysen av Oslofjordregionen viser at det må påregnes geografiske forskyvninger ved større regioner, samtidig som forflytningstakten i perioden var forholdsvis lav. Analysen av omfordeling av kvote innad i Rogaland viser at større produsentmiljøer tiltrekker seg kvote, men at tempoet har vært relativt lavt også der. Omfordelingstakten kan imidlertid ha blitt påvirket av andre forhold. Det er også sannsynlig at endringer i kvoteregelverket, jf. innføring av en høyere andel privat omsatt kvote og høyere produksjonstak fra 2015, vil kunne virke inn.

6 Forslag til nye produksjonsregioner

I dette kapittelet presenteres tre alternative regioninndelinger. Innledningsvis presenteres metoden som er brukt for å belyse om hensynene i mandatet oppfylles. Deretter gjennomgås noen utvalgte problemstillinger knyttet til kvotemobilitet, før dagens produksjonsregioner blir gjennomgått. Fra kapittel 6.5 til 6.7 presenteres de tre alternative produksjonsregionene. Under hvert alternativ, blir det vurdert i hvilken grad hensynet til kostnadseffektiv matproduksjon, landbruk over hele landet og utviklingsmuligheter for produsenter, oppfylles sammenlignet med dagens produksjonsregioner. I kapittel 6.8 vurderes effektene og konsekvensene av de tre alternative forslagene, i henhold til føringene i mandatet.

6.1 Innledning

Vi viser til drøftingen av mandatet i kapittel 1.4. Det er tatt utgangspunkt i tre alternative forslag til regioninndeling. I sum spenner disse ut et forholdsvis bredt mulighetsrom, men med noe ulik vekting av de tre hovedhensynene/-føringene mandatet gir.

Mandatet gir ingen konkrete føringer på hvordan regiongrenser skal trekkes. Dagens inndeling er basert på en ren fylkesinndeling, med unntak av Oslo/Akershus. En kan i prinsippet tenke seg en inndeling basert på andre kriterier, for eksempel soneinndelingene for tilskuddsordninger i landbruket eller etterspørselsmønsteret for kvote som har blitt belyst i kapittel 4. Mandatet stenger ikke for det. Det var til dels landbrukets inndeling i soner for areal- og kulturlandskapstilskudd som lå til grunn for inndelingen i ni produksjonsregioner som ble etablert i 1997.

Arbeidsgruppen har imidlertid lagt vekt på at grensene så langt som mulig bør følge etablerte fylkesgrenser i forslagene til inndeling i nye regioner. Begrunnelsen for dette er at fylkesgrensene utgjør kjente, etablerte administrative grenser, og dermed vil sikre større grad av stabilitet og forutsigbarhet over tid. Flere av ordningene i det regionale forvaltningsapparatet følger også fylkesgrensene, blant annet investeringsmidlene. Arbeidsgruppen vil derfor anta at det vil være minst kompliserende også rent administrativt.

6.2 Metode for belysning av hensynene i mandatet

Det blir i dette kapittelet redegjort for hvilken tilnærming og metode som er brukt for å belyse i hvilken grad de tre forslagene til regioninndeling imøtekommer de ulike hensynene i mandatet: Kostnadseffektiv matproduksjon, målet om landbruk over hele landet og likere utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner.

Kostnadseffektiv matproduksjon

Hensynet til en kostnadseffektiv matproduksjon har både en samfunnsøkonomisk og en bedriftsøkonomisk side, jf. arbeidsgruppens tolkning av mandatet i kapittel 1.4. I de samfunnsøkonomiske vurderingene har arbeidsgruppen i hovedsak lagt til grunn NILFs vurderinger av enhetskostnader i melkeproduksjon, analysert i kapittel 5. Arbeidsgruppen har ikke gjennomført noen tilsvarende analyse av de bedriftsøkonomiske kostnadene, men legger til grunn at disse i rimelig grad vil følge samme mønster som enhetskostnadene, beregnet ut fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel.

NILFs analyse av bedriftsøkonomisk lønnsomhet/lønnsevne gir også et visst bilde av variasjoner mellom regioner og for produksjonsomfang.

Landbruk over hele landet

Melkeproduksjon er en produksjonsform som er spredt over hele landet, og representert i alle fylker. Ut fra konklusjonene i kapittel 5, har arbeidsgruppen basert mange av vurderingene rundt hensynet til landbruk over hele landet på analyser knyttet til produsentmiljø/klyngeeffekter i kapittel 5. I tillegg vil etterspørselsmønsteret, belyst i kapittel 4, være sentralt for å si noe om i hvilken retning kvote trolig vil bevege seg i de alternative regioninndelingene.

Likere utviklingsmuligheter

For å vurdere i hvilken grad hensynet til likere utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner blir oppfylt, har arbeidsgruppen analysert volum på omsatt kvote både statlig og privat, samt prisen på privat omsatt kvote. Som omtalt i kapittel 4, er ikke prisene representative for pris på privat omsatt kvote. Tallene gir likevel et bilde på variasjonen i pris mellom dagens produksjonsregioner.

For å illustrere hvordan utviklingsmulighetene ville vært for melkeprodusenter, gitt de ulike alternativene til produksjonsregioner, har arbeidsgruppen for hvert regionalternativ gjennomført simuleringer for statlig omsatt kvote og for privat omsatt kvote.

Den simulerte kjøpsberegningen for statlig kvote viser hvordan omsatt kvote fra staten ville blitt fordelt i 2013 og 2014 innenfor regionalternativene. Mengden kvote som må selges til staten ble begrenset til 20 prosent i omsetningsrunden 2014, noe som medførte at tilbudet av kvote fra staten ble redusert sammenlignet med 2013, da minst 50 prosent av kvoten måtte selges til staten.

Den simulerte beregningsmodellen for privat omsatt kvote viser mengden kvote omsatt på det private markedet i 2013 og 2014 samt antall foretak i hvert fylke og innenfor hver alternative region. Modellen viser også den gjennomsnittlige mengden kvote som ville vært tilgjengelig for hvert foretak i de alternative regioninndelingene.

6.3 Kvotemobilitet

I dette kapittelet blir det gjennomgått noen utvalgte variabler knyttet til kvotemobilitet og effekter av større produksjonsregioner.

Den geografiske fordelingen av dagens melkeproduksjon, er et resultat av landbrukspolitiske virkemidlene over flere tiår. Kanaliseringen ble gjennomført ved bruk av økonomiske virkemidler. Produksjonsregioner har i tillegg bidratt til å opprettholde fordelingen siden 1997. Lønnsomhet, sammen med generelle økonomiske drivere, har størst betydning for å opprettholde den geografiske fordelingen av produksjon.

Melkeproduksjon er den eneste husdyrproduksjonen som er begrenset av geografiske virkemidler. Andre husdyrproduksjoner er spredt over hele landet, og den geografiske fordelingen har vært relativt stabil over tid.

Pris og omsetning

Det må antas at markedspris på privat omsatt kvote reflekterer (marginal) forventet avkastning på investering i kvote innenfor et fylke. Forutsatt uendrede rammevilkår i landbruket for øvrig, vil større produksjonsregioner antakelig kunne innebære en viss tendens til flytting av kvoter fra områder der markedsprisen og betalingsvilligheten i dag er lav, til områder der markedsprisen og betalingsvilligheten er høyere. Generell økonomisk teori tilsier at større markeder vil gi mer stabile og forutsigbare priser. Ut fra den foreliggende informasjonen om kvotepriser og enhetskostnader, har arbeidsgruppen ikke grunnlag for å fastslå hvor omfattende slik flytting kan bli, hvor raskt den kan skje eller om slik flytting i seg selv kan medføre vesentlige samfunnsøkonomiske gevinster. Det siste har sammenheng med utjevningen i tilskuddssystemet som innebærer at det ikke er noen systematisk sammenheng mellom gjennomsnittlig bedriftsøkonomisk lønnsomhet og samfunnsøkonomiske enhetskostnader på fylkesnivå. Samfunnsøkonomiske gevinster vil antakelig først og fremst kunne oppstå ved at den enkelte melkeprodusent gis større fleksibilitet for sine investerings- og driftsbeslutninger i større, mer likvide, stabile og forutsigbare markeder, og ved at selve markedsplassen for kvote blir mer effektiv når antall kjøpere og selgere øker.

Farten på strukturendringer (avgang og investering)

Inndelingen i produksjonsregioner er ikke ment som noe strukturvirkemiddel, og har i seg selv liten betydning for om produsenter slutter med melkeproduksjon. Større produksjonsregioner vil imidlertid gi større kvotemobilitet, den enkelte produsent vil kunne få bedre produksjonsmuligheter, og regioninndelingen vil dermed kunne ha en viss strukturdrivende effekt. Arbeidsgruppen antar derfor at det må påregnes en viss struktureffekt over tid som følge av større regioner og økt kvotemobilitet, gitt at de økonomiske rammebetingelsene for øvrig holdes uendret.

Krav til løsdriftsfjøs, teknologiendringer, økt produksjonstak og høyere andel privat omsetning kan føre til en økning i tempoet på strukturendringene fremover, uavhengig av regioninndeling for melkekvoter. Dette er likevel faktorer som må antas å virke nokså likt over hele landet, og uavhengig av regioninndeling.

Avgangstakten i melkeproduksjon har de siste 10ï 15 årene vært om lag 5,5 prosent hvert år, jf. tabell 5. Dette er høyere enn eventuelle endringer i forbindelse med generasjonsskifter. Regioninndelingen har i seg selv derfor ikke betydning for om produsenter slutter eller ikke.

Analysene av relativ endring i produksjonsvolum på melk og analysen av omfordeling av kvote i Rogaland, viser at det allerede i dag er endringer i den geografiske fordelingen av melkeproduksjon innenfor dagens produksjonsregioner. Analysen av Oslofjordregionen indikerer at større regioner vil gi økt omfordeling av kvote. Det er grunn til å anta at høyere andel kvote som kan omsettes privat, og høyere produksjonstak, isolert sett kan bidra til at tempoet på omfordeling av kvote vil bli raskere.

Meieristruktur

Meieristrukturen er omtalt i kapittel 2.3. Som for all annen næringsmiddelindustri er det grunn til å anta at det også i melkesektoren over tid vil være en gjensidig dynamikk mellom lokaliseringen av meieriene og melketilgangen. Det er likevel usikkert hvilken betydning regioninndelingen har for meieristrukturen og vice versa, og hvilken betydning meieristrukturen kan ha for det geografiske produksjonsmønsteret innenfor større regioner. Arbeidsgruppen har ikke hatt mulighet til å utrede forholdet nærmere innenfor den gitte tidsrammen.

6.4 Dagens produksjonsregioner

Dagens produksjonsregioner ble etablert for å bidra til å opprettholde den regionale fordelingen av melkeproduksjon, og regioninndelingen bidrar til at kvoter ikke flyttes over store avstander. Produksjonsregionene virker dermed begrensende på kvotemobiliteten. Forskrift om kvoteordning for melk ligger i vedlegg 3.

Etter omsetningsrundene i 1999 og 2000, der staten trakk inn all solgt kvote, var avtalepartene enige om ikke å gå tilbake til de ni regionene som ble brukt i omsetningsrunden i 1997 eller kommuneinndelingen som ble brukt i omsetningsrunden i 1998. Begrunnelsen for dette var henholdsvis for stor kvotemobilitet og for små markeder. Som et resultat av dette, ble det i Jordbruksoppgjøret 2001 bestemt at fylkene skulle benyttes som produksjonsregioner. I perioden 2005 til 2008 var fylkene rundt Oslofjorden slått sammen til én region, jf. kapittel 3, og i årene etter 2008 har Oslo og Akershus vært slått sammen til én produksjonsregion.

Tabell 23 viser fordelingen av antall foretak, disponibel kvote og andelen disponibel kvote i dagens regioner i 2014.

Tabell 23 Antall foretak, disponibel kvote (liter) og andel disponibel kvote i dagens produksjonsregioner, 2014

Fylke	Antall foretak	Disponibel kvote i regionen (liter)	Andel disponibel kvote
Østfold	148	37 749 699	2,3 %
Akershus/Oslo	140	31 124 155	1,9 %
Hedmark	573	95 712 734	5,7 %
Oppland	1 228	187 099 513	11,2 %
Buskerud	209	35 202 501	2,1 %
Vestfold	75	18 991 233	1,1 %
Telemark	103	15 304 312	0,9 %
Aust-Agder	101	14 402 849	0,9 %
Vest-Agder	266	37 819 876	2,3 %
Rogaland	1 385	299 664 922	17,9 %
Hordaland	598	86 416 389	5,2 %
Sogn og Fjordane	911	116 603 761	7,0 %
Møre og Romsdal	885	164 166 452	9,8 %
Sør-Trøndelag	890	165 616 165	9,9 %
Nord-Trøndelag	930	188 067 685	11,2 %
Nordland	675	117 339 685	7,0 %
Troms	237	37 976 714	2,3 %
Finnmark	110	23 237 638	1,4 %
Sum	9 464	1 672 496 383	100 %

Tabellen viser at andelen disponibel kvote er størst i Rogaland, Oppland og Nord-Trøndelag, med henholdsvis 17, 9 og 11,2 prosent av kvoten. Telemark og Aust-Agder har den laveste andel av kvote, med 0,9 prosent av den totale disponible kvoten hver.

6.5 Alternativ A: Tre regioner

Forslag A har tre regioner: Nord, Sør-Vest og Øst. Følgende fylker inngår i de ulike regionene:

- Region Nord: Nordland, Troms, Finnmark
- Region Sør-Vest: Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal
- Region Øst: Telemark, Buskerud, Vestfold, Østfold, Oslo, Akershus, Oppland, Hedmark, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag

Figur 15 illustrerer regioninndelingen i forslag A.

Figur 15 Regioninndeling forslag A.

Tabell 24 viser en oversikt over antall foretak i de ulike regionene, samt størrelsen på den disponible kvoten i regionen, både i absolutte tall og som andel av totalkvoten.

Tabell 24 Antall foretak og disponibel kvote (liter) i regionalternativ A, 2014

Regionforslag A	Antall foretak	Disponibel kvote i regionen (liter)	Andel disponibel kvote i regionen
Region Nord	1 022	178 554 037	10,7 %
Region Sør-Vest	4 146	719 074 249	43,0 %
Region Øst	4 296	774 868 097	46,3 %
SUM	9 464	1 672 496 383	100 %

I tabellen går det frem at region Nord disponerer om lag 10 prosent av den totale kvoten, mens resten av kvoten er om lag likt fordelt mellom region Sør-Vest og region Øst. Antall foretak er også omtrent likt i disse regionene, med i overkant av 4 000 foretak, mens region Nord har i overkant av 1 000 foretak.

Sannsynlig omfordeling av kvote

Fremtidig fordeling av melkekvoter mellom produksjonsregioner vil avhenge av en rekke faktorer. Ikke minst gjelder dette de økonomiske virkemidlene i landbrukspolitikken. Denne analysen av sannsynlig omfordeling av kvote mellom fylker er i hovedsak en isolert vurdering ut fra analysene av dagens etterspørselsmønster og drivere, gitt uendrede rammebetingelser. På dette grunnlaget antar arbeidsgruppen at en over tid vil kunne se følgende hovedbevegelser i melkekvoten innenfor de tre foreslåtte regionene i alternativ A:

Region Nord: Trolig vil det være en tendens til at melkekvote forflytter seg fra Troms i retning Nordland og Finnmark, og sannsynligvis mest i retning av Nordland i lys av det høyere antall melkeproduksjonsforetak og sterkere produsentklynger en finner i dette fylket, jf. tabell 24

Region Sør-Vest: Trolig vil det være en tendens til at kvote vil kunne flyte fra Hordaland og Aust-Agder i retning Rogaland, Vest-Agder, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Årsaken vil i så fall være at sistnevnte fylker har flest melkeprodusenter og sterke produsentmiljøer (særlig Rogaland), og dermed sannsynligvis ha størst tiltrekningskraft på kvote i regionen.

Region Øst: Potensiell fremtidig omfordeling av kvote er krevende å forutsi innad i en region som dekker så mange fylker, rommer store variasjoner av både fjell-, dal- og flatbygder og har sterke produsentmiljøer i en rekke områder. Det er imidlertid ikke usannsynlig at en vil kunne se en viss omfordeling av kvote fra Buskerud, Telemark og til dels Sør-Trøndelag, til de øvrige fylkene. Om kvoten vil flyte til fjell- eller flatbygd i disse fylkene, eller eventuelt begge deler, vil sannsynligvis være påvirket av blant annet produsentmiljø/klynger.

6.5.1 Kostnadseffektiv matproduksjon

Alternativ A vil isolert sett åpne for en betydelig geografisk omfordeling av melkeproduksjonen mellom og på tvers av dagens regioninndeling. De faktiske konsekvensene av en slik regioninndeling

vil imidlertid avhenge av de økonomiske drivkreftene og virkemidlene som påvirker tilpasningene i melkeproduksjonen, til dels i ulike retninger og uavhengig av regioninndelingen.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv peker den sannsynlige, geografiske omfordelingen av kvoter, isolert sett i retning av en noe mer samfunnsøkonomisk effektiv melkeproduksjon, jf. den sannsynlige omfordelingen til Nordland i region Nord, og til Rogaland i Region Sør-Vest. Som tidligere beskrevet, er det imidlertid en rekke krefter som virker inn på hvilke områder og regioner som vil tiltrekke seg mest melkekvote. Ikke minst gjelder dette for den økende konsentrasjonstendensen en ser i melkeproduksjonen i form av klynger. Større tilgang av kvote til for eksempel Hedmark og Oppland, som begge har høy etterspørsel, kan like gjerne innebære en økning i melkeproduksjonen i fjellområdene som på flatbygdene. Det er i dag produsentklynger begge steder. Tilsvarende vil produsentklyngen i Hallingdal kunne øke i volum, framfor i de lavereliggende strøk i Buskerud, som har lavere kostnader. En hovedårsak til dette er tilskudd som bidrar til å utjevne forskjeller i naturlige produksjonsvilkår. Færre hindre for geografisk omfordeling er derfor ikke i seg selv nødvendigvis ensbetydende med lavere samfunnsøkonomiske kostnader samlet sett. Styrking av gode produsentmiljøer kan for øvrig innebære positive synergier både for produsentene og samfunnet. Arbeidsgruppen påpeker at melkeproduksjonen både i seg selv, og på grunn av ringvirkningseffekter, har stor samfunnsmessig betydning i mange områder av landet, målt ut fra verdiskaping og sysselsetting. Dette gjelder særlig områder med få alternative sysselsettingsmuligheter.

Den største gevinsten i et samfunns- og bedriftsøkonomisk perspektiv i regionalternativ A, vil derfor sannsynligvis ikke knytte seg til den geografiske omfordelingen i seg selv, men til at den vil gi større markeder for kvoteomsetning enn i dag. Det gir flere kvoter tilgjengelig i hver region, det vil gi mer fleksible markeder enn i dag, og større forutsigbarhet med hensyn til pris og volum, fordi det er flere kjøpere og selgere i markedet. I sum vil dette gi et bedre grunnlag for investeringsbeslutninger, og melkeproduksjonsforetakene med best forutsetninger innenfor de gjeldende økonomiske rammebetingelser gis dermed bedre muligheter for å kunne vokse og utvikles videre, uavhengig av hvor de befinner seg. En mer kostnadseffektiv matproduksjon, både for samfunnet og den enkelte produsent, vil da følge av potensielt lavere enhetskostnader i generelt større og mer effektive melkeproduksjonsforetak.

6.5.2 Landbruk over hele landet

Produksjonsregionene ble innført som virkemiddel for å begrense mulighetene for geografisk omfordeling av melkekvoter, og dermed bidra til å opprettholde hovedtrekkene i den regionale produksjonsfordelingen. Sannsynlig kvoteflyt, gitt dagens rammebetingelser, er beskrevet innledningsvis.

Større og færre produksjonsregioner vil innebære at den geografiske fordelingen av melkekvoter i mindre grad styres gjennom geografiske begrensninger. Regionalternativ A vil åpne for en større geografisk omfordeling av melkekvoter og en forsterkning av tendensen til konsentrasjon i melkeproduksjonen i form av klynger, alt annet likt. Omfanget av forflytning og konsentrasjon vil imidlertid særlig avhenge av de økonomiske drivkreftene og virkemidlene i landbruket. Disse virkemidlene og drivkreftene vil få relativt større betydning for den geografiske produksjonsfordelingen dersom inndelingen i produksjonsregioner gjøres mer grovmasket.

Økt konsentrasjon rundt allerede sterke produsentmiljøer vil kunne styrke melkeproduksjonen i noen områder, men svekke den der den allerede står svakt. Dette er en utvikling som allerede skjer i dagens produksjonsregioner. Analysene i rapporten tyder videre på at klyngedannelsene i dag skjer uavhengig av naturgitte produksjonsbetingelser. I dag er det sterke klynger både i fjell-, dal- og flatbygder.

Teknologisk utvikling, som blant annet melkerobot, vil sammen med nye krav til blant annet løsdriftsfjøs, kunne virke drivende på farten på strukturendringene uavhengig av regioninndelingen. Krav om spredeareal og beite vil kunne virke i motsatt retning.

6.5.3 Likere utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner

Analysen under er delt opp, først i en vurdering av markedet for statlig omsatt kvote og deretter en vurdering av markedet for privat omsatt kvote, inkludert pris. I 2013 var det mulig å selge inntil 50 prosent av kvoten privat, mens i 2014 var denne andelen økt til 80 prosent.

Statlig omsatt kvote

I tabell 25 er det gjort en simulert kjøpsberegning for regionalternativ A basert på kjøpsberegningen for statlig omsatt kvote for 2013 og 2014. Tabellen viser faktisk tilbudte mengder kvote per kjøper ved omsetningsrundene i 2013 og 2014 for alle dagens regioner, og estimert tilbud i regionene i alternativ A.

Tabell 25 Faktisk og estimert kjøpsberegning for statlig omsatt kvote for regionalternativ A, 2013ï 2014

		Tilgjengelig mengde kvote (liter)		Antall kjøpere		Faktisk tilbudt kjøpsmengde i fylke (liter)		Estimert tilbudt kjøpsmengde ny region (liter)	
Regioner		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Region Nord		1 874 375	1 210 110	305	319			6 278	3 826
	Finnmark					5 382	4 422		
	Troms					67 082	16 448		
	Nordland					3 239	1 743		
Region Øst		10 158 279	5 372 176	1 267	1 374			8 451	3 943
	N-Trøndelag					4 939	1 409		
	S-Trøndelag					25 439	8 251		
	Telemark					100 000	7 434		
	Vestfold					4 573	1 636		
	Buskerud					125 000	76 437		
	Oppland					2 222	1 319		
	Hedmark					3 349	839		
	Akershus/Oslo					15 521	6 020		
	Østfold					1 990	2 428		
Region Sør-Vest		6 687 892	3 586 328	1 081	1 176			6 403	3 056
	Møre-Romsdal					18 511	5 342		
	Sogn-Fjordane					2 960	1 445		
	Hordaland					60 000	19 713		
	Rogaland					2 960	1 127		
	Vest-Agder					2 056	48		
	Aust-Agder					7 632	7 898		

Variasjonen i tilbudt kjøpsmengde mellom produksjonsregionene var stor både i 2013 og i 2014. I 2014 fikk produsentene i Vest-Agder tilbud om å kjøpe 48 liter kvote fra staten, mens i Buskerud var tilbudet 76 437 liter. Dersom regionalternativ A hadde vært gjeldende i 2014, ville differansen mellom laveste tilbud (region Sør-Vest) og høyeste tilbud (region Øst) vært 887 liter.

Regionalternativ A gir likere utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner, når det gjelder markedet for statlig omsatt kvote.

Privat omsatt kvote

Tabell 26 viser mengden kvote omsatt privat i 2013 og 2014, samt antall foretak og faktisk og estimert antall liter kvote til hvert foretak, dersom regionalternativ A hadde vært benyttet.

Tabell 26 Faktisk og estimert privat omsatt kvote for regionalternativ A, 2013 og 2014

		Antall foretak		Faktisk og estimert privat kjøp (liter)		Faktisk og estimert gj.mengde per foretak (liter)	
Regioner		**2013**	**2014**	**2013**	**2014**	**2013**	**2014**
Region Nord							
	Finnmark	115	110	180 572	654 656	1 570	5 951
	Troms	247	237	116 920	502 530	473	2 120
	Nordland	706	675	708 200	1 543 060	1 003	2 286
	Estimert sum region Nord	**1 068**	**1 022**	**1 005 692**	**2 700 246**	**942**	**2 642**
Region Øst							
	N-Trøndelag	974	930	1 656 058	1 854 968	1 700	1 995
	S-Trøndelag	914	890	1 174 159	2 198 832	1 285	2 471
	Telemark	110	103	360 981	161 994	3 282	1 573
	Vestfold	76	75	62 271	125 646	819	1 675
	Buskerud	219	209	118 241	259 846	540	1 243
	Oppland	1 274	1 228	926 032	1 684 927	727	1 372
	Hedmark	589	573	558 845	486 632	949	849
	Akershus/Oslo	147	140	356 548	415 155	2 425	2 965
	Østfold	153	148	79 570	492 499	520	3 328
	Estimert sum region Øst	**4 456**	**4 146**	**5 292 705**	**7 680 499**	**1 188**	**1 853**
Region Sør-Vest							
	Møre-Romsdal	915	885	1 403 886	1 495 808	1 534	1 690
	Sogn-Fjordane	952	911	667 981	864 514	702	949
	Hordaland	617	598	-	248 018	-	415
	Rogaland	1 443	1 385	1 250 772	2 446 603	867	1 767
	Vest-Agder	272	266	110 000	-	404	-
	Aust-Agder	101	101	126 485	386 976	1 252	3 831
	Estimert sum region Sør-Vest	**4 300**	**4 296**	**3 559 124**	**5 441 919**	**828**	**1 267**

Tabellen viser at det var stor variasjon i mengden kvote som var tilgjengelig på det private markedet i hvert fylke, både i 2013 og 2014. I Vest-Agder ble det i 2014 ikke omsatt kvote privat, mens det i Rogaland ble omsatt 2,4 mill. liter. Den gjennomsnittlige mengden kvote tilgjengelig per foretak var størst i Finnmark i 2014, med 5 951 liter, mens den var 0 i Vest-Agder som følge av det ikke var noe privat omsetning. Regionalternativ A ville i 2014 gitt en maksimal differanse mellom regionene på gjennomsnittlig mengde kvote per foretak på 1 375 liter. Dette innebærer en betydelig utjevning sammenlignet med dagens regioninndeling.

I kapittel 4.6 omtales pris på privat omsatt kvote. Analysen er usikker på grunn av mangelfullt datagrunnlag, men det fremgår likevel relativt tydelig at det er til dels stor variasjon i pris for privat

omsatt kvote mellom dagens 18 produksjonsregioner. Økonomisk teori tilsier at større og mer stabile markeder vil kunne gi en utjevning i pris over tid.

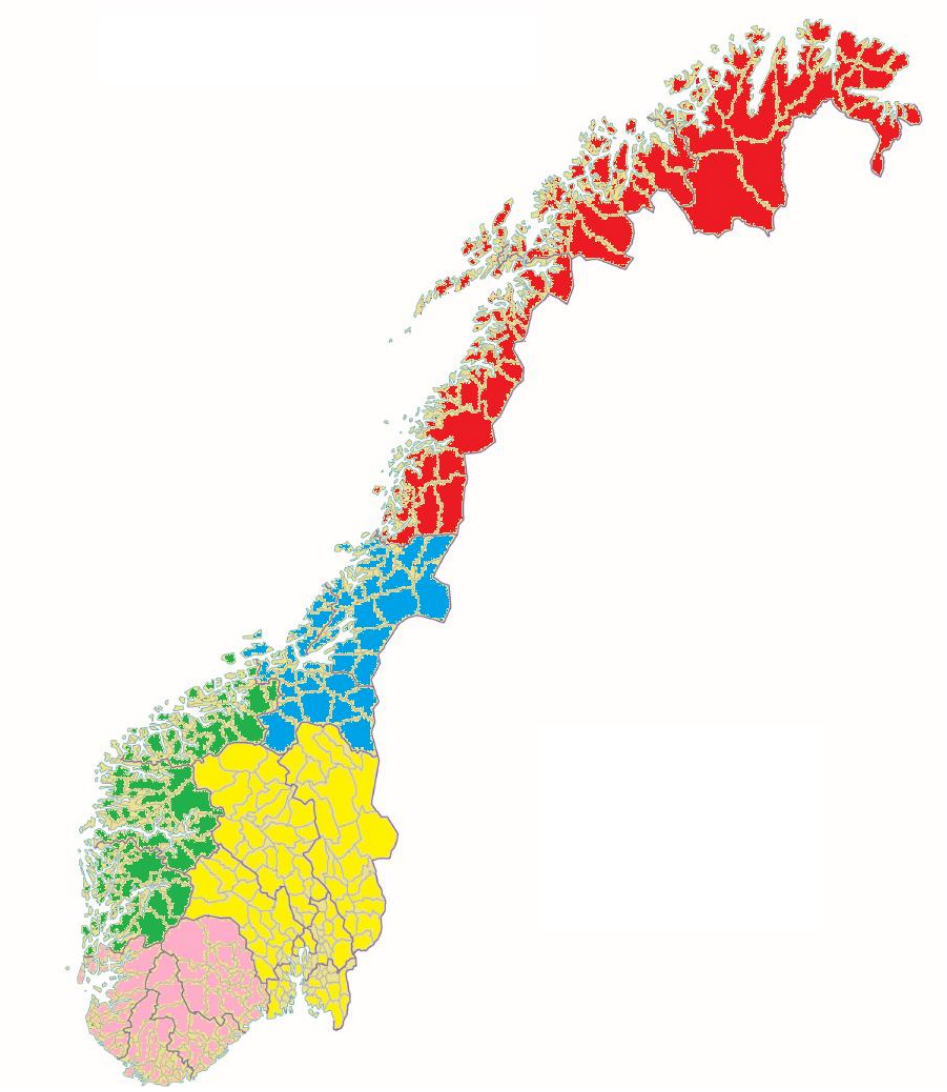
Regionalternativ A gir likere utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner, når det gjelder markedet for privat omsatt kvote og pris, sammenlignet med dagens regioninndeling.

6.6 Alternativ B: Fem regioner

Forslag B har fem regioner: Nord-Norge, Midt-Norge, Vestlandet, Sør-Norge og Østlandet. Følgende fylker inngår i de ulike regionene:

- Region Nord-Norge: Nordland, Troms, Finnmark
- Region Midt-Norge: Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag
- Region Vestlandet: Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal
- Region Sør-Norge: Rogaland, Aust-Agder, Vest-Agder, Telemark
- Region Østlandet: Buskerud, Vestfold, Østfold, Oslo, Akershus, Oppland, Hedmark

Figur 16 illustrerer regioninndelingen i forslag B.



Figur 16 Regioninndeling forslag B

Tabell 27 viser en oversikt over antall foretak i de ulike regionene, samt størrelsen på den disponible kvoten i regionen, både i absolutte tall og som andel av totalkvoten.

Tabell 27 Antall foretak og disponibel kvote (liter) i regionalternativ B, 2014

Regionforslag B	Antall foretak	Disponibel kvote i regionen (liter)	Andel disponibel kvote i regionen
Nord-Norge (Finnmark, Troms og Nordland)	1 022	178 554 037	10,7 %
Midt-Norge (Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag)	1 820	353 683 850	21,1 %
Vestlandet (Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Hordaland)	2 394	367 186 602	22,0 %
Sørlandet (Rogaland, Vest-Agder, Aust-Agder og Telemark)	1 855	367 191 959	22,0 %
Østlandet (Vestfold, Buskerud, Oppland, Hedmark, Østfold, Akershus og Oslo)	2 373	405 879 935	24,3 %
SUM	9 464	1 672 496 383	100 %

Region Nord er identisk med regionalternativ A, med en andel av den disponible kvoten på om lag 10 prosent. Resten av den disponible kvoten fordeler seg relativt jevnt mellom de resterende regionene, andelen varierer fra 21,1 prosent til 24,3 prosent.

Sannsynlig omfordeling av kvote

Fremtidig fordeling av melkekvoter mellom produksjonsregioner vil avhenge av en rekke faktorer. Ikke minst gjelder dette de økonomiske virkemidlene i landbrukspolitikken. Denne analysen av sannsynlig omfordeling av kvote mellom fylker er i hovedsak en isolert vurdering ut fra analysene av dagens etterspørselsmønster og drivere, gitt uendrede rammebetingelser. Ut fra dette grunnlaget antar arbeidsgruppen at en over tid vil kunne se følgende hovedbevegelser i melkekvoten innenfor de fem foreslåtte regionene i alternativ B:

Region Nord: Sannsynlig omfordeling av kvote vil være identisk som for regionalternativ A, jf. kapittel 6.5.

Region Midt-Norge: Etterspørselsmønsteret tilsier at det trolig vil finne stede en viss forflytning av kvote i retning Nord-Trøndelag.

Region Vestlandet: Trolig vil det være en tendens til kvoteforflytning fra Hordaland til de to øvrige vestlandsfylkene. Dette underbygges av at det er et høyere antall melkeproduksjonsforetak i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane enn i Hordaland.

Region Sørlandet: Analysen tilsier en kvoteforflytning fra Aust-Agder og Telemark i retning Vest-Agder og Rogaland. Rogaland har flest melkeprodusenter, og de sterkeste produsentklyngene, og vil dermed sannsynligvis kunne ha størst tiltrekningskraft på kvote i regionen.

Region Østlandet: Området favner vidt og med store variasjoner. Nåværende etterspørselsmønster, kombinert med regional tyngde i melkeproduksjonen og omfanget av produsentmiljøer, antyder et bevegelsesmønster for kvote i retning av Hedmark og Oppland. I denne regionen er det kun Buskerud som har lav etterspørsel etter kvote.

6.6.1 Kostnadseffektiv matproduksjon

Alternativ B vil isolert sett åpne for større geografisk omfordeling av melkeproduksjon mellom, og på tvers av, dagens regioninndeling. Som for regionalternativ A, vil de faktiske konsekvensene av en slik regioninndeling være avhengig av de økonomiske drivkreftene og virkemidlene som påvirker tilpasningene i melkeproduksjonen i dels ulike retninger og uavhengig av regioninndelingen.

Som for regionalternativ A, peker analysen av de samfunnsøkonomiske enhetskostnadene og den sannsynlige, geografiske omfordelingen av kvote omtalt over, i retning av en noe mer samfunnsøkonomisk effektiv melkeproduksjon med regionalternativ B enn med dagens regioninndeling. Også i dette alternativet indikeres sannsynlige forflytning av kvote til Nordland i region Nord, og til Rogaland i Region Sør.

En regional omfordeling av kvoter er imidlertid ikke nødvendigvis ensbetydende med lavere samfunnsøkonomiske kostnader. Det vil blant annet være avhengig av hvilke områder kvote flyter til. Også i regionalternativ B vil større tilgang av kvoter til områder som i dag har høy etterspørsel etter kvote, like gjerne kunne innebære en økning av melkeproduksjon i områder med høyere produksjonskostnader, fremfor områder med lavere kostnader, som for eksempel de nordlige delene av Oppland og Hedmark, fremfor de sørligere delene i de samme fylkene. Begge områder har produsentklynger.

Den største samfunns- og bedriftsøkonomiske gevinsten i alternativ B, vil derfor, som for alternativ A, sannsynligvis knytte seg til at den vil gi større markeder for omsetting av kvote sammenlignet med dagens situasjon. Det gir flere kvoter tilgjengelig i hver region, det vil gi mer fleksible markeder enn i dag, og større forutsigbarhet med hensyn til pris og volum, fordi det er flere kjøpere og selgere i markedet. Samlet sett vil grunnlaget for investeringsbeslutninger være bedre, og melkeprodusentene med best forutsetninger innenfor gjeldende økonomiske rammebetingelser får dermed større muligheter til å øke sin produksjon uavhengig av hvor de befinner seg, sammenlignet med dagens regioninndeling. En mer kostnadseffektiv matproduksjon, både for samfunnet og den enkelte produsent, vil da følge av potensielt lavere enhetskostnader i generelt større og mer effektive melkeproduksjonsforetak.

6.6.2 Landbruk over hele landet

Sannsynlig kvoteflyt, gitt dagens rammebetingelser, er beskrevet innledningsvis.

Alternativ B vil isolert sett åpne for større geografisk omfordeling av melkeproduksjon enn dagens regioninndeling. Muligheten for konsentrasjon av melkeproduksjonen i klynger vil dermed i mindre grad begrenses sammenlignet med dagens regioninndeling. Analysene tyder på at klyngedannelsene skjer uavhengig av naturgitte produksjonsbetingelser. I dag er det sterke klynger i både fjell-, dal- og flatbygder. Omfanget av forflytning og konsentrasjon vil imidlertid særlig avhenge av de økonomiske drivkreftene og virkemidlene i landbruket. Disse virkemidlene og drivkreftene vil få relativt større betydning for den geografiske produksjonsfordelingen dersom inndelingen i produksjonsregioner gjøres mer grovmasket.

Økt konsentrasjon rundt allerede sterke produsentmiljøer vil kunne styrke melkeproduksjonen i noen områder, men svekke den der den allerede står svakt. Dette er en utvikling som allerede skjer i dagens produksjonsregioner, men større regioner vil isolert sett kunne bidra til å øke tempoet på denne utviklingen, alt annet likt.

6.6.3 Likere utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner

Som i kapittel 6.5.3 er analysen delt opp i en vurdering av markedet for statlig omsatt kvote og så en vurdering av markedet for privat omsatt kvote inkludert pris.

Statlig omsatt kvote

I tabell 28 er det gjort en simulert kjøpsberegning for regionalternativ B basert på kjøpsberegningen for statlig omsatt kvote for 2013 og 2014. Tabellen viser tilbudte mengder kvote per kjøper ved omsetningsrundene i 2013 og 2014 for alle dagens regioner, og simulert tilbud i regionene i alternativ B.

Tabell 28 Faktisk og estimert kjøpsberegning for statlig omsatt kvote for regionalternativ B, 2013ï 2014

		Tilgjengelig mengde kvote (liter)		Antall kjøpere		Faktisk tilbudt kjøpsmengde i fylke (liter)		Estimert tilbudt kjøpsmengde ny region (liter)	
Regioner		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Region 1		1 874 375	1 210 110	305	319			6 300	3 826
	Finnmark					5 382	4 422		
	Troms					67 082	16 448		
	Nordland					3 239	1 743		
Region 2		5 090 401	2 128 455	552	572			9 740	3 738
	Nord-Trøndelag					4 939	1 409		
	Sør-Trøndelag					25 439	8 251		
Region 3		4 982 456	2 798 547	509	510			11 208	5 607
	Møre-Romsdal					18 511	5 342		
	Sogn-Fjordane					2 960	1 445		
	Hordaland					60 000	19 713		
Region 4		2 220 213	921 161	581	684			3 842	1 346
	Rogaland					2 960	1 127		
	Vest-Agder					2 056	48		
	Aust-Agder					7 632	7 898		
	Telemark					100 000	7 434		
Region 5		4 553 101	3 110 341	706	784			6 720	4 013
	Vestfold					4 573	1 636		
	Buskerud					125 000	76 437		
	Oppland					2 222	1 319		
	Hedmark					3 349	839		
	Akershus/Oslo					15 521	6 020		
	Østfold					1 990	2 428		

Tabellen viser at det var stor variasjon i tilbudt kjøpsmengde mellom dagens produksjonsregioner i 2013 og i 2014. Differansen mellom høyeste og laveste tilbudte kjøp i 2014 var 76 389 liter. Dersom regionalternativ B hadde vært gjeldende i 2014, ville denne differansen vært 4 261 liter.

Regionalternativ B gir likere utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner, når det gjelder markedet for statlig omsatt kvote.

Privat omsatt kvote

Tabell 29 viser mengden kvote omsatt privat i 2013 og 2014, samt antall foretak og faktisk og estimert antall liter kvote til hvert foretak, dersom regionalternativ B hadde vært benyttet.

Tabell 29 Faktisk og estimert privat omsatt kvote for regionalternativ B, 2013 og 2014

		Antall foretak		Faktisk og estimert privat kjøp (liter)		Faktisk og estimert gj.mengde per foretak (liter)	
Regioner		**2013**	**2014**	**2013**	**2014**	**2013**	**2014**
Region 1							
	Finnmark	115	110	180 572	654 656	1 570	5 951
	Troms	247	237	116 920	502 530	473	2 120
	Nordland	706	675	708 200	1 543 060	1 003	2 286
	Estimert sum region 1	**1 068**	**1 022**	**1 005 692**	**2 700 246**	**942**	**2 642**
Region 2							
	Nord-Trøndelag	974	930	1 656 058	1 854 968	1 700	1 995
	Sør-Trøndelag	914	890	1 174 159	2 198 832	1 285	2 471
	Estimert sum region 2	**1 888**	**1820**	**2 830 217**	**4 053 800**	**1 499**	**2 227**
Region 3							
	Møre-Romsdal	915	885	1 403 886	1 495 808	1 534	1 690
	Sogn-Fjordane	952	911	667 981	864 514	702	949
	Hordaland	617	598	-	248 018	-	415
	Estimert sum region 3	**2 484**	**2 394**	**2 071 867**	**2 608 340**	**834**	**1 090**
Region 4							
	Rogaland	1 443	1 385	1 250 772	2 446 603	867	1 767
	Vest-Agder	272	266	110 000	-	404	-
	Aust-Agder	101	101	126 485	386 976	1 252	3 831
	Telemark	110	103	360 981	161 994	3 282	1 573
	Estimert sum region 4	**1 926**	**1 855**	**1 848 238**	**2 995 573**	**960**	**1 615**
Region 5							
	Vestfold	76	75	62 271	125 646	819	1 675
	Buskerud	219	209	118 241	259 846	540	1 243
	Oppland	1 274	1 228	926 032	1 684 927	727	1 372
	Hedmark	589	573	558 845	486 632	949	849
	Akershus/Oslo	147	140	356 548	415 155	2 425	2 965
	Østfold	153	148	79 570	492 499	520	3 328
	Estimert sum region 5	**2 458**	**2 373**	**2 101 507**	**3 464 705**	**855**	**1 460**

Tabellen viser at det var stor variasjon i mengden kvote som var tilgjengelig på det private markedet i hvert fylke. Beregningene viser at regionalternativ B i 2014 ville gitt en maksimal differanse mellom regionene på gjennomsnittlig mengde kvote per foretak, på 1 552 liter. Som vist under tabell 26, var den faktiske differansen 5 951 liter i 2014.

Tilgjengelig materiale på kvotepris er mangelfullt, men indikerer likevel at det er til dels stor variasjon i pris på privat omsatt kvote mellom dagens 18 produksjonsregioner. Økonomisk teori tilsier at større og mer stabile markeder over tid vil kunne gi en utjevning i pris.

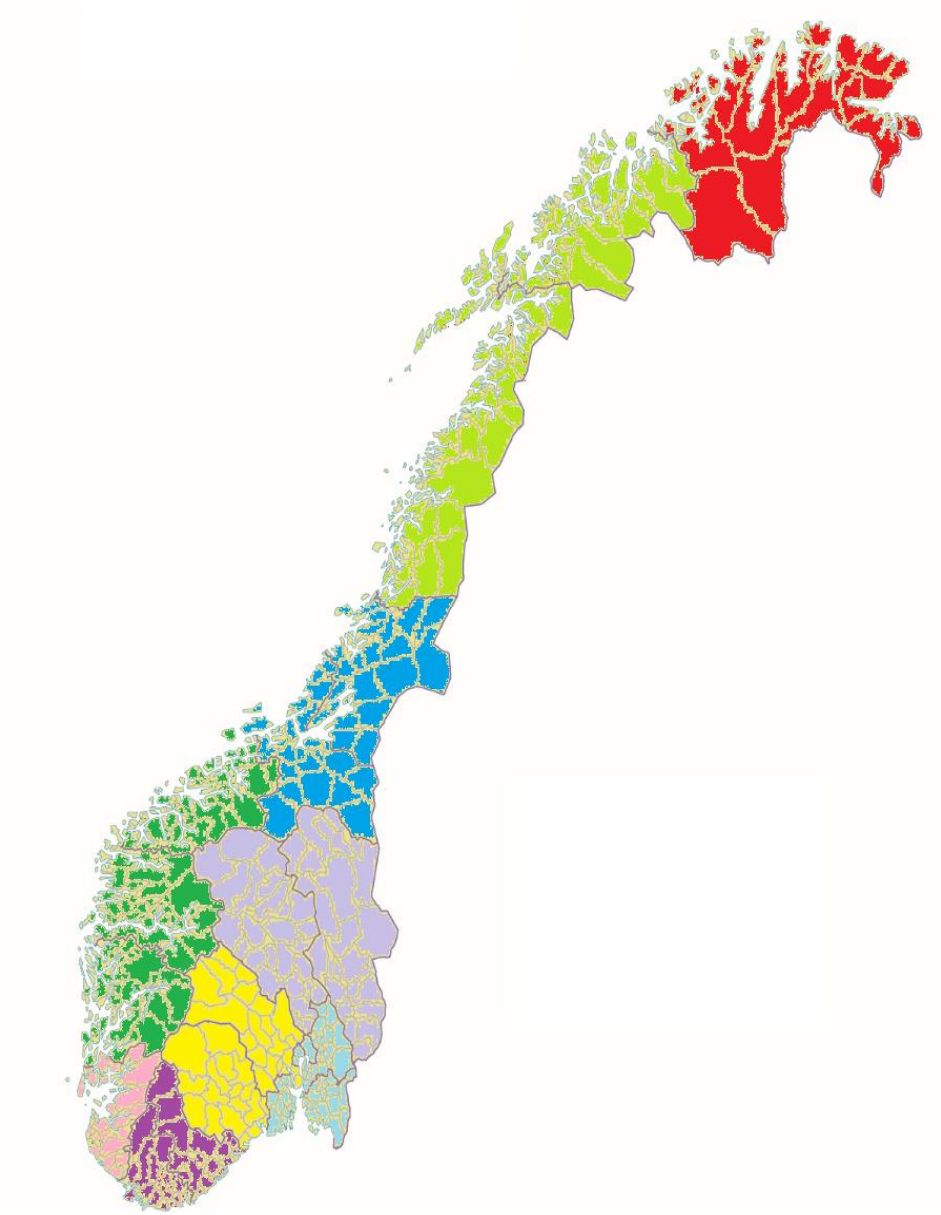
Regionalternativ B gir likere utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner, når det gjelder markedet for privat omsatt kvote og pris, sammenlignet med dagens regioninndeling.

6.7 Alternativ C: Ni regioner

Forslag C har ni regioner. Følgende fylker inngår i de ulike regionene:

- Region 1: Finnmark
- Region 2: Troms, Nordland
- Region 3: Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag
- Region 4: Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal
- Region 5: Rogaland
- Region 6: Aust-Agder, Vest-Agder
- Region 7: Telemark, Buskerud
- Region 8: Vestfold, Østfold, Oslo, Akershus
- Region 9: Oppland, Hedmark

Figur 17 illustrerer regioninndelingen i forslag C.



Figur 17 Regioninndeling forslag C

Tabell 30 viser en oversikt over antall foretak i de ulike regionene, samt størrelsen på den disponible kvoten i regionen, både i absolutte tall og som andel av totalkvoten.

Tabell 30 Antall foretak og disponibel kvote (liter) i regionalternativ C, 2014

Regionforslag C	Antall foretak	Disponibel kvote i regionen (liter)	Andel disponibel kvote i regionen
Region 1 (Finnmark)	110	23 237 638	1,4 %
Region 2 (Troms og Nordland)	912	155 316 399	9,3 %
Region 3 (Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag)	1 820	353 683 850	21,1 %
Region 4 (Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Hordaland)	2 394	367 186 602	22,0 %
Region 5 (Rogaland)	1 385	299 664 922	17,9 %
Region 6 (Vest-Agder Aust-Agder)	367	52 222 725	3,1 %
Region 7 (Telemark og Buskerud)	312	50 506 813	3,0 %
Region 8 (Oppland og Hedmark)	1 801	282 812 247	16,9 %
Region 9 (Østfold, Akershus, Oslo og Vestfold)	363	87 865 187	5,3 %
SUM	9 464	1 672 496 383	100 %

Tabell 30 viser at andelen av disponibel kvote varierer mellom regionene, fra region 1 med en andel på 1,4 prosent, til region 4 med en andel på 22,0 prosent.

Sannsynlig omfordeling av kvote

Fremtidig fordeling av melkekvoter mellom produksjonsregioner vil avhenge av en rekke faktorer. Ikke minst gjelder dette de økonomiske virkemidlene i landbrukspolitikken. Denne analysen av sannsynlig omfordeling av kvote mellom fylker er i hovedsak en isolert vurdering ut fra analysene av dagens etterspørselsmønster og drivere, gitt uendrede rammebetingelser. Ut fra dette grunnlaget antar arbeidsgruppen at en over tid vil kunne se følgende hovedbevegelser i melkekvoten innenfor de ni foreslåtte regionene i alternativ C:

I regionalternativ C er to fylker skilt ut som egne regioner: Finnmark (region 1) og Rogaland (region 5). Dette betyr at det ikke vil være noe omfordeling av kvote til eller fra disse fylkene med mindre særskilte tiltak iverksettes.

Region 2: En samlet vurdering av etterspørselsmønsteret, produsentklynger og antall melkeprodusenter tilsier at kvote trolig vil kunne flyte fra Troms til Nordland.

Region 3 (tilsvarende region Midt-Norge i alternativ B): Etterspørselsmønsteret tilsier at det trolig vil finne sted en viss forflytning av kvote i retning Nord-Trøndelag.

Region 4 (tilsvarende region Vestlandet i alternativ B): Trolig vil det være en tendens til kvoteforflytning fra Hordaland til de to øvrige vestlandsfylkene. Dette blir underbygget av at det er et høyere antall melkeproduksjonsforetak i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane enn i Hordaland.

Region 6: Analysen tilsier at kvote trolig vil kunne flyte fra Aust-Agder til Vest-Agder.

Region 7: Både Telemark og Buskerud har vært preget av generelt lav etterspørsel etter melkekvote. Noe konkret bevegelsesmønster er derfor krevende å forutsi. Tendensen til klyngedannelser viser imidlertid å være noe sterkere i Buskerud enn Telemark.

Region 8: Etterspørselsmønsteret, samt erfaringer fra Oslofjordregionen i perioden 2005ï 2008, tilsier et eventuelt bevegelsesmønster for kvote i retning Østfold og Vestfold. Østfold har om lag dobbelt så mange melkeproduksjonsforetak som Vestfold.

Region 9: Både Hedmark og Oppland har høy etterspørsel etter kvote. Som følge av et høyere antall melkeproduksjonsforetak i Oppland, vil mest kvote sannsynligvis kunne flyte til Oppland.

6.7.1 Hensynet til en kostnadseffektiv matproduksjon

Alternativ C vil isolert sett åpne for en noe større geografisk omfordeling av melkeproduksjonen sammenlignet med dagens regioner. Alternativet vil imidlertid ikke medføre omfordeling i fylkene Finnmark og Rogaland, som begge er skilt ut som egne regioner.

Den sannsynlige, geografiske omfordelingen av kvote omtalt over, peker ikke nødvendigvis i retning av en mer samfunnsøkonomisk effektiv melkeproduksjon vurdert ut fra geografisk omfordeling alene, sammenlignet med dagens regioninndeling. Bakgrunnsmaterialet er for usikkert, og innebærer at kvotemengden vil kunne øke i alle typer områder, jf. analysen av klyngeeffekt. I tillegg er Rogaland, som er ett av områdene der melkeproduksjonen i dag er mest kostnadseffektiv, skilt ut som egen region.

Alternativ C vil antagelig gi større samfunns- og bedriftsøkonomiske gevinster enn med dagens regioninndeling, som følge av noe større markeder for kvoteomsetning for flere av melkeproduksjonsforetakene. I sju av regionene vil det bli større markeder for kvoteomsetning enn i dag, noe som kan medføre økt fleksibilitet og forutsigbarhet. Det er derfor grunn til å anta at regionalternativ C vil gi et bedre grunnlag for investeringsbeslutninger. En mer kostnadseffektiv matproduksjon, både for samfunnet og den enkelte produsent, vil da følge av potensielt lavere enhetskostnader i generelt større og mer effektive melkeproduksjonsforetak. For melkeprodusenter i de to produksjonsregionene, Finnmark og Rogaland, vil mulighetene for bedriftsøkonomisk gevinst være uendret.

6.7.2 Landbruk over hele landet

Sannsynlig omfordeling av kvote, gitt dagens rammebetingelser, er beskrevet innledningsvis. I alternativ C, er Finnmark og Rogaland egne produksjonsregioner, og det vil dermed ikke være noe geografisk omfordeling av melkeproduksjon ut over dagens situasjon.

Utover Finnmark og Rogaland, består enkelte av de andre regionene i dette alternativet av fylker som i dag er relativt like med hensyn til produksjonsbetingelser og etterspørselsmønster. Dette gjelder

spesielt region 7 Telemark og Buskerud og region 9 Oppland og Hedmark. Dette kan tenkes å dempe effekten større markeder vil ha på kvotemobiliteten i disse regionene.

Isolert sett, vil alternativ C åpne for en større geografisk omfordeling av melkeproduksjonen enn dagens regioninndeling. Muligheten for konsentrasjon av melkekvote i klynger kan i noen grad bli større enn i dag. Analysene tyder på at klyngedannelsene skjer uavhengig av naturgitte produksjonsbetingelser. I dag er det sterke klynger i både fjell-, dal- og flatbygder. Omfanget av forflytning og konsentrasjon vil imidlertid særlig avhenge av de økonomiske drivkreftene og virkemidlene i landbruket. Økt konsentrasjon rundt allerede sterke produsentmiljøer vil kunne styrke melkeproduksjonen i noen områder, men svekke den der den allerede står svakt. Dette er en utvikling som allerede skjer i dagens produksjonsregioner, men større regioner enn i dag vil isolert sett kunne bidra til å øke tempoet på denne utviklingen, alt annet likt.

6.7.3 Likere utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner

Som i kapittel 6.5.3 og 6.6.3, er analysen delt opp i en vurdering av markedet for statlig omsatt kvote, og deretter en vurdering av markedet for privat omsatt kvote inkludert pris.

Statlig omsatt kvote

I tabell 31 er det gjort en simulert kjøpsberegning for regionalternativ C basert på kjøpsberegningen for statlig omsatt kvote for 2013 og 2014. Tabellen viser tilbudte mengder kvote per kjøper ved omsetningsrundene i 2013 og 2014 for alle dagens regioner, og simulert tilbud i regionene i alternativ C.

Tabell 31 Faktisk og estimert kjøpsberegning for statlig omsatt kvote for regionalternativ C, 2013ï 2014

Regioner		Tilgjengelig mengde kvote (liter)		Antall kjøpere		Faktisk tilbudt kjøpsmengde i fylke (liter)		Estimert tilbudt kjøpsmengde ny region (liter)	
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Region 1		220 316	185 760	41	42			5 382	4 422
	Finnmark					5 382	4 422		
Region 2		1 654 060	1 024 351	264	277			6 427	3 733
	Troms					67 082	16 448		
	Nordland					3 239	1 743		
Region 3		5 090 401	2 128 455	552	572			9 740	3 738
	Nord-Trøndelag					4 939	8 251		
	Sør-Trøndelag					25 439	1 409		
Region 4		4 982 456	2 798 547	509	510			11 208	5 607
	Møre-Romsdal					18 511	5 342		
	Hordaland					2 960	19 713		
	Sogn og Fjordane					2 960	1 445		
Region 5		1 443 201	632 449	489	561			2 960	1 127
	Rogaland					2 960	1 127		
Region 6		262 235	155 332	83	105			3 161	1 479
	Vest-Agder					2 056	48		
	Aust-Agder					7 632	7 898		
Region 7		2 934 367	2 159 006	35	75			125 000	48 112
	Telemark					100 000	7 434		
	Buskerud					125 000	76 437		
Region 8		1 479 026	708 919	584	616			2 537	1 150
	Oppland					2 222	1 319		
	Hedmark					3 349	839		
Region 9		654 485	375 796	96	111			6 861	3 385
	Vestfold					4 573	1 636		
	Akershus/Oslo					15 521	6 020		
	Østfold					1 990	2 428		

Som vist tidligere, var differansen mellom høyeste og laveste tilbudte kjøpsmengde i omsetningsrunden 2014 76 389 liter. Dersom regionalternativ C hadde vært gjeldende i 2014, ville denne differansen vært redusert til 46 985 liter.

Regionalternativ C gir likere utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner, når det gjelder markedet for statlig omsatt kvote.

Privat omsatt kvote

Tabell 32 viser mengden kvote omsatt privat i 2013 og 2014, samt antall foretak og gjennomsnittlig mengde kvote til hvert foretak, dersom regionalternativ C hadde vært benyttet.

Tabell 32 Faktisk og estimert privat omsatt kvote for regionalternativ C, 2013 og 2014

Regioner		Antall foretak 2013	Antall foretak 2014	Faktisk og estimert privat kjøp (liter) 2013	Faktisk og estimert privat kjøp (liter) 2014	Faktisk og estimert gj.mengde per foretak (liter) 2013	Faktisk og estimert gj.mengde per foretak (liter) 2014
Region 1							
	Finnmark	**115**	**110**	**180 572**	**654 656**	**1 570**	**5 951**
Region 2							
	Troms	247	237	116 920	502 530	473	2 120
	Nordland	706	675	708 200	1 543 060	1 003	2 286
	Estimert sum region 2	**953**	**912**	**825 120**	**2 045 590**	**866**	**2 243**
Region 3							
	Nord-Trøndelag	974	930	1 656 058	1 854 968	1 700	1 995
	Sør-Trøndelag	914	890	1 174 159	2 198 832	1 285	2 471
	Estimert sum region 3	**1 888**	**1820**	**2 830 217**	**4 053 800**	**1 499**	**2 227**
Region 4							
	Møre-Romsdal	915	885	1 403 886	1 495 808	1 534	1 690
	Sogn og Fjordane	952	911	667 981	864 514	702	949
	Hordaland	617	598	-	248 018	-	415
	Estimert sum region 4	**2 484**	**2 394**	**2 071 867**	**2 608 340**	**834**	**1 090**
Region 5							
	Rogaland	**1 443**	**1 385**	**1 250 772**	**2 446 603**	**867**	**1 767**
Region 6							
	Vest-Agder	272	266	110 000	-	404	-
	Aust-Agder	101	101	126 485	386 976	1 252	3 831
	Estimert sum region 6	**373**	**367**	**236 485**	**386 976**	**634**	**1 054**
Region 7							
	Telemark	110	103	360 981	161 994	3 282	1 573
	Buskerud	219	209	118 241	259 846	540	1 243
	Estimert sum region 7	**329**	**312**	**479 222**	**421 840**	**1 457**	**1 352**
Region 8							
	Oppland	1 274	1 228	926 032	1 684 927	727	1 372
	Hedmark	589	573	558 845	486 632	949	849
	Estimert sum region 8	**1 863**	**1 801**	**1 484 877**	**2 171 559**	**797**	**1 206**
Region 9							
	Vestfold	76	75	62 271	125 646	819	1 675
	Akershus/Oslo	147	140	356 548	415 155	2 425	2 965
	Østfold	153	148	79 570	492 499	520	3 328
	Estimert sum region 9	**376**	**363**	**498 389**	**1 033 300**	**1 326**	**2 847**

Tabellen viser at det var stor variasjon i mengden kvote som var tilgjengelig på det private markedet i hvert fylke. Regionalternativ C ville i 2014 gitt en maksimal differanse mellom regionene på gjennomsnittlig mengde kvote per foretak på 4 897 liter. Som vist under tabell 26, var den faktiske differansen 5 951 liter i 2014.

Omtalen i kapittel 4.5 viser at tilgjengelig materiale på kvotepris er mangelfull, men indikerer likevel at det er til dels stor variasjon i pris på privat omsatt kvote mellom dagens 18 produksjonsregioner. Økonomisk teori tilsier at større og mer stabile markeder vil kunne gi en utjevning i pris over tid.

Alternativ C har ni regioner, hvorav sju er satt sammen av flere av dagens regioner. Arbeidsgruppen mener derfor at regionalternativ C, vil oppfylle hensynet til likere utviklingsmuligheter for produsentene i sju av regionene når det gjelder markedet for privat omsatt kvote og pris. I to av regionene vil hensynet oppfylles i samme grad som i dag.

6.8 Effekter og konsekvenser av forslagene

I kapittel 6.5ï 6.7 har arbeidsgruppen vurdert hvordan de ulike regionalternativene ivaretar hensynet til henholdsvis kostnadseffektiv matproduksjon, landbruk over hele landet og like utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner. I dette kapittelet vil arbeidsgruppen vurdere effektene av de tre ulike regionalternativene opp mot en del andre parametere i landbrukspolitikken, jf. oppdraget i mandatet:

«*Arbeidsgruppen skal:*

- *(..)*
- *Vurdere mulige effekter av å endre produksjonsregionene, blant annet på markedet for kvote, på den geografiske fordelingen av kumelkproduksjon, på antall bruk, struktur og sysselsetting*
- *Vurdere mulige konsekvenser av annen primærproduksjon, spesielt produksjon av korn og andre planteprodukter, ved å endre produksjonsregionene*
- *Vurdere mulige effekter på areal i drift og bosetting i distrikter ved å endre produksjonsregionene»*

Avslutningsvis er det også gjort en vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av de ulike regionalternativene.

Arbeidsgruppen konstaterer at flere av temaene det skal vurderes effekter og konsekvenser av, er så nært relatert at det vil være lite hensiktsmessig, og gi lite merverdi, å vurdere dem hver for seg. Arbeidsgruppen har derfor sortert temaene som følger:

- Effekter på markedet for kvote
- Effekter på geografisk fordeling av kumelkproduksjon og bruksstruktur
- Effekter på antall bruk, sysselsetting og bosetting i distrikter
- Effekter på annen primærproduksjon og areal i drift

Analysene av omfordeling av kvote i rapporten er partielle, og forutsetter dermed at alle juridiske og økonomiske virkemidler holdes konstante.

6.8.1 Effekter på markedet for kvote

Det er store variasjoner i etterspørsel, kvotepris og tilgang på kvote mellom dagens produksjonsregioner, jf. kapittel 4. Kvotemarkedet fremstår på mange måter som gjennomgående lite utviklet og fragmentert, med mange aktører. De tre siste årene har de to største aktørene, Melkekvoter og Melkebørs, i sum stått for 18-20 prosent av den samlede private omsetningen av kvote.

Generell økonomisk teori tilsier at større markeder vil gi mer stabile, og dermed mer forutsigbare, priser i markedet. Tilsvarende vil større markeder sannsynligvis også føre til et mer likvid marked, i den forstand at selv om samlet tilgjengelig kvote nødvendigvis ikke kan bli høyere enn summen av det som er i dagens markeder, vil likevel muligheten for den enkelte produsent til å tilegne seg mer kvote, være større og jevnere fordelt.

Arbeidsgruppen har i kapittel 6.5ï 6.7 forsøkt å estimere hvilke effekter de ulike regionalternativene A, B og C kan tenkes å få, spesielt med hensyn til kvotetilgang (likere utviklingsmuligheter). Analysene viser at alle regionalternativene vil føre til en utjevning i tilgangen på kvote, både for privat og statlig omsatt kvote. Effekten vil være større desto færre regioner, noe som innebærer at effektene på markedet for kvote vil være større med regionalternativ A enn med regionalternativ C. Som følge av et noe mangelfullt materiale på kvotepris, er det ikke gjennomført tilsvarende analyser på sannsynlig prisdannelse i de ulike regionalternativene. Arbeidsgruppen legger imidlertid til grunn av større markeder vil virke utjevnende, og at utjevningseffekten vil være større jo større markedene er.

Dagens kanaler for privat omsetning av kvote omfatter relativt små og fragmenterte områder, og hver kanal formidler en liten andel av den totalt omsatte kvoten. En kan imidlertid se for seg at det vil oppstå et behov for større landsdekkende formidlingskanaler dersom produksjonsregionene blir større enn i dag.

6.8.2 Effekter på geografisk fordeling av kumelkproduksjon og bruksstruktur

Melkeproduksjonen i Norge er spredt over hele landet, og de fleste av landets kommuner har melkeproduksjonsforetak. Spredningen har vært ønsket ut fra et mål om å utnytte mest mulig av landets samlede tilgjengelige jordbruksareal (kanaliseringspolitikken). Virkemiddelsystemet, både juridiske og økonomiske, inkludert korn- og kraftfôrpolitikken, har blitt brukt aktivt for å understøtte denne målsettingen. Melkeproduksjonen står for en betydelig andel av landbrukets samlede verdiskaping og sysselsetting i alle landets fylker, jf. kapittel 2.

Analysen i kapittel 5.2.2, viser at sterke produsentmiljø trolig vil tiltrekke seg kvote. Slike sterke produsentmiljø ser ut til å ha hatt stor betydning for omfordeling av kvoter de siste 10ï 15 årene, og disse finnes i de fleste fylker. Større regioner kan i noen grad forsterke klyngeeffektene ved at kvote vil kunne flyttes over større områder. Økt konsentrasjon vil innebære en styrking av melkeproduksjon i noen områder, men også en svekkelse i områder der den allerede står svakt. I kapittel 5 er det vist til at lønnsomheten generelt øker med bruksstørrelsen, men at lønnsomhetsforskjeller som følge av variasjoner i produksjonsforhold- og produksjonsskala i stor grad er utjevnet gjennom tilskuddssystemet. Den sannsynlige forflytningen av kvote gjennomgått tidligere i kapittel 6, viser at regionalternativ A, B og C kan medføre en forsterking av klyngeeffektene sammenlignet med dagens system, og at effekten vil være sterkere med alternativ A enn med alternativ C.

Analysen av hvem som selger og kjøper kvote, jf. kapittel 5.2.4, viser at det er de små produsentene som selger sine kvoter, og de mellomstore og store produsentene som kjøper kvote. Produksjonsregioner er i seg selv ikke ment som noe strukturvirkemiddel. Større markeder for kvote

vil imidlertid medføre større muligheter for at produsenter med god lønnsomhet i melkeproduksjonen får kjøpt kvote. For landet sett under ett vil regioninndelingen derfor kunne få en viss betydning for tempoet i den omstillingen som uansett skjer, ved at det åpnes for at de generelle økonomiske drivkreftene og virkemidlene får større betydning for utviklingen lokalt enn i dag.

6.8.3 Effekter på antall bruk, sysselsetting og bosetting i distrikter

Melkeproduksjon står i alle landets fylker for en betydelig andel av landbrukets samlede verdiskapning og sysselsetting, jf. kapittel 2. Ringvirkningene av melkeproduksjonen på annet næringsliv og øvrig samfunn er betydelige, og viser at melkeproduksjon har en stor samfunnsmessig betydning i mange områder av landet, både med hensyn til sysselsetting og bosetting.

Arbeidsgruppen presiserer at den tolker mandatet til å gjelde sysselsetting i melkeproduksjonen, og derfor ikke har sett nærmere på hvilke eventuelle effekter de alternative produksjonsregionene vil kunne ha på andre næringer.

Arbeidsgruppen legger til grunn at regioninndelingen i seg selv har liten betydning for enkeltprodusenters beslutning om å avvikle melkeproduksjonen. Isolert sett tilsier det at utviklingen i antall bruk på nasjonalt nivå bør være lite påvirket av valg av modell for regioninndeling. Ut fra mulighetene større regioner vil gi for økt kvotetilgang, og dermed enkeltprodusenters muligheter til å videreutvikle egen produksjon, er det imidlertid grunn til å anta at en viss struktureffekt må påregnes over tid som følge av større regioner. Større regioner medfører økt kvotemobilitet.

Det er i områder med få alternative sysselsettingsmuligheter, en sterk sammenheng mellom antall bruk, sysselsetting og bosetting. En økende konsentrasjon av melkeproduksjonen vil innebære en styrking av melkeproduksjon i noen områder, men også en svekkelse i områder der melkeproduksjonen allerede står svakt, jf. kapittel 6.8.2. Større kvotemobilitet innebærer derfor en sannsynlighet for noen færre foretak, men også at melkeproduksjonens betydning for bosetting og sysselsetting vil variere mer enn i dag. For landet som helhet vil den samlede melkeproduksjonen neppe påvirkes av dette. Alle de alternative forslagene til ny regioninndeling vil innebære større kvotemobilitet enn dagens modell, men mer for alternativ A enn for alternativ C.

6.8.4 Effekter på annen primærproduksjon og areal i drift

Et sentralt hensyn i landbrukspolitikken har vært å legge til rette for høyest mulig bruk av landets samlede jordbruksarealer. Virkemidlene har derfor vært innrettet mot å stimulere til kornproduksjon på flatbygdene på Østlandet og i Trøndelag, og grovfôrbasert husdyrproduksjon i områder som er mindre egnet for annen planteproduksjon, i resten av landet. Dette skyldes i all hovedsak bruk av økonomiske virkemidler. Et resultat av denne politikken er at melkeproduksjonen er spredt over hele landet, og i stor grad til områder lite egnet for kornproduksjon.

En geografisk omfordeling av melkekvoter åpner for at melkeproduksjonen vil kunne flyttes fra områder med grovfôrproduksjon til områder som egner seg for kornproduksjon. Kornarealene er redusert med 11,4 prosent (380 000 daa) i perioden 2003ï 2013, jf. tabell 19, og en slik rekanalisering vil kunne akselerere denne prosessen ytterligere. Resultatet vil da kunne bli at areal som i dag benyttes til produksjon av grovfôr blir liggende brakk, samtidig som areal som i dag benyttes til kornproduksjon vil bli lagt om til grovfôrproduksjon. Dette vil i så fall kunne gi en lavere norsk matproduksjon, noe som vil være i strid med målet om økt matproduksjon.

Analysene i denne rapporten antyder imidlertid ikke noe entydig mønster i retning av klyngedannelse hverken i flat-, dal- eller fjellbygder innenfor de fylker/produksjonsregioner som i dag omfatter alle typer produksjonsbetingelser, og gir derfor ikke holdepunkter for at større regioner i seg selv vil medføre noen systematisk flytting av melkeproduksjon til kornområdene. Det henger i stor grad sammen med utformingen av de økonomiske virkemidlene.

Analysene av areal i kapittel 5.3.2 tyder ellers på at i de områdene der det er naturgitte betingelser for å drive annen planteproduksjon, vil det ha liten betydning for det totale jordbruksarealet i drift, om melkeproduksjonen reduseres eller blir borte. Dette gjelder for eksempel i Oslofjord-området og på øvrige flatbygder. I områder mindre egnet for annen planteproduksjon, for eksempel på store deler av Vestlandet, Nord-Norge og i høyereliggende strøk, tyder analysen på at en nedgang i antall melkekyr også kan føre til noe nedgang i totalt jordbruksareal i drift. Sammenhengen ser imidlertid ut til å være klarest i Nord-Norge. Det tyder på at grovfôrarealene som blir brukt til melkeproduksjon, ofte ikke vil bli benyttet til andre grovfôrbaserte husdyrproduksjoner fullt ut (hovedsakelig til sau og ammeku), når melkeproduksjonen legges ned i disse områdene.

En økt, geografisk omfordeling av melkekvoter vil kunne ha betydning for den samlede arealbruken. Dette vil særlig kunne gjøre seg gjeldende dersom melkeproduksjonen flyttes tilbake til kornområdene. Analysene over gir ingen klare indikasjoner på en slik utvikling gitt dagens rammebetingelser. Samtidig er det klart at den pågående strukturutviklingen i seg selv vil kunne virke inn på arealbruken, som følge av at det i stor grad er de minste foretakene som drifter de mest marginale grovfôrarealene.

6.8.5 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene

Kvoteordningen for melk administreres digitalt gjennom fagsystemet Melk. Fagsystemet er i dag designet for å beregne og tildele kjøpskvantum basert på tilgjengelig mengde melk innenfor hvert fylke. Dersom flere fylker skal inngå i en produksjonsregion, må fagsystemet revideres slik at tilgjengelig mengde i regionen kan beregnes og fordeles blant kjøperne i den nye regionen. Systemet er allerede lagt til rette for omsetning av geitemelkkvoter basert på to regioner. Omsetning av kumelkkvoter må endres tilsvarende. Dette er vurdert som en mindre revisjon, og kostnadene for innleide konsulenttimer er anslått til om lag 100 000 kroner.

7 Arbeidsgruppens samlede vurdering

I dette kapittelet legger arbeidsgruppen frem sine vurderinger knyttet til analysen av forslagene til nye produksjonsregioner.

7.1 Viktigheten av melkeproduksjon i Norge

Melkeproduksjonen står, og har alltid stått, sentralt i norsk landbruk og landbrukspolitikk. Den veier tyngst i verdiskapning og sysselsetting, er spredt over hele landet, står for en vesentlig andel av bruken av jordbruksarealer, og utgjør fortsatt en bærebjelke i mange kommuner og lokalsamfunn over hele landet. Landbrukspolitikken i Norge har vært innrettet mot å legge til rette for kornproduksjon i flatbygdsområdene på Østlandet og i Trøndelag og for grovfôrbasert husdyrproduksjon i områdene som er mindre egnet for annen planteproduksjon i resten av landet.

7.2 Arbeidsgruppens vurderinger

Produksjonsregioner ble innført som et virkemiddel for å bidra til å opprettholde den geografiske fordelingen av melkeproduksjonen da kvotene ble omsettelige i 1997. Produksjonsregioner er ett av flere virkemidler i landbrukspolitikken som har hatt betydning for dagens geografiske fordeling. Som i annen næringsvirksomhet er lønnsomhet i produksjonen den viktigste faktoren for drifts- og investeringsbeslutninger i melkeproduksjonen. Lønnsomhet er i stor grad et resultat av de økonomiske virkemidlene innenfor jordbruksavtalen og av de næringsdrivendes individuelle forutsetninger, ønsker og beslutninger.

Arbeidsgruppen er samlet i følgende vurderinger om produksjonsregioner for melk:

- Analysene viser at det er, og lenge har vært, stor variasjon i tilbud og etterspørsel mellom dagens produksjonsregioner. Dette medfører både at pris på privat omsatt kvote varierer sterkt mellom regionene, og at produsentene i ulike regioner har ulike forutsetninger for å kunne få kjøpt kvote.

- Lønnsomhet vil være den viktigste driveren for investeringsbeslutninger hos enkeltprodusenter. Analysene tyder imidlertid ikke på noen systematiske geografiske variasjoner i lønnsomhet mellom regioner, men det utelukkes ikke at det kan forekomme internt i regionene. Det er likevel en geografisk forskjell i lønnsomhet som kan tilskrives strukturelle forskjeller.

- Det vil over tid være en gjensidig dynamikk i geografisk lokalisering mellom meierier og melkeproduksjon.

- Hverken egenskaper ved arbeidsmarkedet, eller naturgitte betingelser, virker å være avgjørende for utviklingen i melkeproduksjonen i ulike regioner.

- Analysene i rapporten viser at det er en tiltagende konsentrasjon av melkeproduksjonen i form av klyngedannelse. Dette skjer innenfor alle landets regioner, uavhengig av naturgitte produksjonsbetingelser. Dette tyder på at allerede sterke produksjonsmiljøer, i form av

produsentklynger, tiltrekker seg kvote og vil ventelig gjøre det også fremover. Økt konsentrasjon av melkeproduksjon rundt allerede sterke produsentmiljøer, vil kunne styrke melkeproduksjonen i noen områder, men svekke den i områder der den allerede står svakt.

- Kvotemobilitet beskriver muligheten for å flytte kvote, og ikke om kvotene faktisk vil bli flyttet over større områder. Større produksjonsregioner åpner opp for en større geografisk omfordeling av kvote, og større kvotemobilitet.

- Mindre produsenter selger kvote, mens mellomstore og store produsenter kjøper relativt sett mest kvote.

- Analysen viser at kvote i stor grad leies ut lokalt, mens mobiliteten på omsatt kvote synes å være noe større.

- Analysen viser at det er en viss tendens til at en reduksjon i melkeproduksjon i områder som er lite egnet til annen planteproduksjon enn grovfôr, vil kunne medføre en reduksjon i det samlede jordbruksarealet i disse områdene.

- Analysene viser at det har vært et forholdsvis lavt tempo i kvoteforflytning geografisk i de områder som er undersøkt. Dette kan delvis skyldes lav tilgang på kvote i enkelte områder, og effekten av andre økonomiske virkemidler. Regelverksendringene som ble innført i 2014, med økt andel kvote som kan omsettes privat og høyere produksjonstak, vil kunne ha betydning for tempoet.

- Produksjonsregioner er ikke ment som noe strukturvirkemiddel, og har i seg selv liten betydning for om produsenter slutter med melkeproduksjon. Større produksjonsregioner vil imidlertid ha en viss struktureffekt fordi de gir større kvotemobilitet og den enkelte produsent får større utviklingsmuligheter.

- Geografisk omfordeling er ikke i seg selv ensbetydende med et mer kostnadseffektivt landbruk. Større markeder, og dermed mer stabile markeder og større kvotemobilitet, vil imidlertid kunne gi likere utviklingsmuligheter for enkeltprodusenter, og potensielt lavere enhetskostnader i utviklingen av enkeltbruk. Utslagene må ventes å øke med størrelsen på regionene.

- En forsterking av klyngedannelsen vil kunne føre til at areal som i dag brukes til grovfôrproduksjon, vil gå ut av drift i enkelte deler av landet. I noen områder kan det bli knapt med arealer til grovfôrdyrking og gjødselspredning.

- Produksjonsregioner kan i det lange løp hverken sikre tilstrekkelig lønnsomhet eller hindre at produksjon legges ned.

7.3 Avveiing av hensynene i mandatet

I mandatet bes arbeidsgruppen å foreslå alternative inndelinger i produksjonsregioner. Med utgangspunkt i de samlede vurderingene i kapittel 1ï 5, presenterer arbeidsgruppen forslag til alternative inndelinger i produksjonsregioner for kumelk:

- Regionalternativ A: Tre regioner
- Regionalternativ B: Fem regioner
- Regionalternativ C: Ni regioner

Endringene i produksjonsregioner skulle vurderes ut fra en avveiing mellom hensynet til en kostnadseffektiv matproduksjon, målet om landbruk over hele landet og hensynet til likere utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner.

Arbeidsgruppen er videre bedt om å vurdere mulige effekter og konsekvenser knyttet til markedet for kvote, den geografiske fordelingen av kumelkproduksjon, antall bruk, struktur, sysselsetting, annen primærproduksjon, areal i drift og bosetting i distrikter. Denne vurderingen er gjort i kapittel 6.8.

Hensynet til en kostnadseffektiv matproduksjon

Arbeidsgruppen har i kapittel 1 tolket hensynet til en kostnadseffektiv matproduksjon til å innebære kostnadseffektivitet både i et produsent- og et samfunnsperspektiv.

Større regioner vil legge til rette for en mer kostnadseffektiv matproduksjon. Den største gevinsten vil sannsynligvis ikke knytte seg til den geografiske omfordelingen av kvote i seg selv, men til størrelsen på markedene for kvoteomsetning. Større regioner medfører flere tilgjengelige kvoter i hver region. Dette vil gi mer fleksible markeder enn i dag, og større forutsigbarhet med hensyn til pris og volum, fordi det er flere kjøpere og selgere i markedet. En mer kostnadseffektiv matproduksjon vil da følge av potensielt lavere enhetskostnader i generelt større og mer effektive melkeproduksjonsforetak.

Av de foreslåtte alternativene, vurderer arbeidsgruppen at regionalternativ A i større grad vil oppfylle hensynet til en mer kostnadseffektiv matproduksjon enn regionalternativ B, som følge av større regioner. Regionalternativ B vil igjen legge mer til rette for en mer kostnadseffektiv matproduksjon enn regionalternativ C.

Hensynet til målet om landbruk i hele landet

Melkeproduksjon har stor betydning for målet om landbruk over hele landet. Større og færre produksjonsregioner vil isolert sett innebære at den geografiske fordelingen av melkekvoter i mindre grad styres gjennom geografiske begrensninger, og vil kunne forsterke tendensen til konsentrasjon i melkeproduksjon i form av klynger, alt annet likt. Omfanget av forflytning og konsentrasjon vil imidlertid særlig være avhengig av de økonomiske drivkreftene og virkemidlene i landbruket. Disse virkemidlene og drivkreftene vil få relativt større betydning for den geografiske produksjonsfordelingen dersom inndelingen i produksjonsregioner gjøres mer grovmasket.

Økt konsentrasjon rundt allerede sterke produsentmiljøer vil kunne styrke melkeproduksjonen i noen områder, men svekke den der den allerede står svakt. Dette er en utvikling som allerede skjer i dagens produksjonsregioner, og som synes å være uavhengig av naturgitte produksjonsbetingelser. Forhold som teknologisk utvikling og endringer i regelverk i form av blant annet økt produksjonstak, økt tillatt andel privat omsatt kvote og løsdriftskrav, vil kunne påvirke tempoet i utviklingen. Behovet for sprede- og grovfôrareal vil kunne virke i motsatt retning.

Regionalternativ A vil isolert sett kunne få større effekter på den regionale produksjonsfordelingen enn alternativene med flere og mindre regioner. Regionalternativ C vil innebære minst forskjell sammenlignet med i dag.

Hensynet til likere utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner

Arbeidsgruppen har tolket hensynet til utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner til å innebære likere muligheter for produsenter i hele landet til å utvikle egen produksjon, både med tanke på tilgang (volum) og pris på kvote. Større markeder vil gi økt til gang på privat omsatt kvote, samtidig som mengden statlig omsatt kvote vil bli likere mellom regionene. Økonomisk teori tilsier at større og mer stabile markeder også vil kunne gi en utjevning i pris over tid.

Arbeidsgruppen mener at regionalternativ A i størst grad oppfyller hensynet til likere utviklingsmuligheter for produsenter i alle regioner. Regionalternativ C vil gi uendret situasjon for to av dagens produksjonsregioner. Alternativ B kommer i en mellomstilling.

7.4 Merknader

Merknad fra representantene fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norges Bondelag og Tine:

Arbeidsgruppa har i denne rapporten foreslått alternativer til nye produksjonsregioner for kumelk. Disse alternativene har blitt vurdert i forhold til hensynet til en kostnadseffektiv matproduksjon, hensynet til målet om landbruk i hele landet og hensynet til utviklingsmulighetene for produsenter i alle regioner.

Som det framgår av rapporten, er melkeproduksjonen svært viktig for jordbruket i alle fylker, både når det gjelder sysselsetting og verdiskaping. Rapporten viser også at når melkekvoter flyttes fra områder som er lite egnet for annen planteproduksjon enn gras, vil dette medføre en reduksjon i jordbruksarealet i disse områdene. En slik flytting av melkekvoter vil ha en negativ effekt på sysselsetting, verdiskaping og arealbruk i områder hvor melkeproduksjonen går ned.

Samtidig kan endrede produksjonsregioner for melkekvoter medføre at melkeproduksjonen flyttes til områder som i dag blir brukt til kornproduksjon. Dette vil få negative konsekvenser for den geografiske produksjonsfordelingen, og vil medføre en ytterligere reduksjon av kornarealet. Siden 1991 har kornarealet i Norge blitt redusert med om lag 870.000 dekar.

Arbeidsgruppa har foreslått tre alternativer til dagens inndeling av produksjonsregioner.

- Alternativ A: 3 regioner
- Alternativ B: 5 regioner
- Alternativ C: 9 regioner

Innenfor dagens produksjonsregioner ser vi en tendens til at melkeproduksjonen konsentreres i enkelte områder. Analysene av alternativene A, B og C viser at færre og større regioner etter alt å dømme vil bidra til at melkeproduksjonen ytterligere konsentreres, noe som i neste omgang vil få negative effekter for arealbruken og målet om landbruk i hele landet.

Regjeringen har et mål om høyest mulig matproduksjon i Norge av beredskapshensyn, og ifølge Meld. St. 9 (2011-2012) skal det legges til rette for at den landbaserte matproduksjonen kan øke i takt med etterspørselen til en økende befolkning i Norge. En viktig betingelse for å øke matproduksjonen i Norge, vil være å opprettholde den geografiske produksjonsfordelingen, og å opprettholde

jordbruksarealet. Det er i denne sammenhengen viktig å sikre at vi fortsatt har melkeproduksjon i alle deler av landet.

Representantene vil derfor fraråde en inndeling som innebærer 3, 5 eller 9 regioner, da disse alternativene alle vil kunne bidra til å endre den geografiske produksjonsfordelingen mellom korn og grasproduksjon, forsterke arealnedgangen og svekke muligheten til å nå målet om økt matproduksjon. Oppsummert vil de framlagte alternativene i langt mindre grad enn dagens inndeling i 18 regioner bidra til å nå målene for landbrukspolitikken.

Merknad fra Finansdepartementets representant:

Finansdepartementets medlem i arbeidsgruppen legger vekt på at den geografiske fordelingen av melkeproduksjonen i stor grad er et resultat av de økonomiske virkemidlene innenfor jordbruksavtalen. Produksjonsregioner som mer eller mindre tilfeldig begrenser enkeltprodusenters utviklingsmuligheter kan i det lange løp hverken sikre tilstrekkelig lønnsomhet eller hindre at produksjon legges ned.

Ingen andre produksjoner i jordbruket er underlagt tilsvarende geografiske restriksjoner som melkeproduksjonen. Likevel har den geografiske fordelingen vært stabil over tid. Geografiske restriksjoner på kvoteomsetningen framstår som en regulering på toppen av en rekke andre virkemidler som virker mot samme mål; geografisk stabilitet og landbruk over hele landet. Slik dobbeltregulering er snarere egnet til å hindre effektiv måloppnåelse enn det motsatte.

I 2024 skal all melkeproduksjon foregå i løsdrift. I løpet av de kommende 9 årene må tre av fire produsenter enten bygge om, erstatte eller avslutte driften i nåværende båsfjøs. Dette vil innebære betydelig omstilling og store investeringer. Tilpasningene vil kunne ha store konsekvenser både for den enkelte næringsutøver og for samfunnet. I en slik situasjon er det særlig viktig at det ikke legges unødige restriksjoner på den enkelte næringsutøvers handlefrihet.

Finansdepartementets medlem i arbeidsgruppen anbefaler det minst restriktive alternativet, alternativ A (3 regioner).

Det framstår for øvrig som et paradoks at ett av alternativene, alternativ C (9 regioner), innebærer at produsenter i Rogaland, fylket med den mest effektive melkeproduksjonen i landet, ikke gis økt fleksibilitet innenfor en større produksjonsregion. Det underbygger ikke målet om økt effektiv matproduksjon. Høy produktivitet bør ikke betraktes som et problem i norsk jordbruk.

Merknad fra Landbruks- og matdepartementets representant:

Arbeidsgruppens representant fra LMD viser til at utgangspunktet for gruppens arbeid var å gi likere utviklingsmuligheter for produsenter i alle produksjonsregioner. Sett i lys av utviklingen i melkekvotemarkedene de siste årene, der det har vært overskudd av melkekvote i enkelte regioner, er det helt nødvendig å gjøre produksjonsregionene større.

Det er først og fremst økonomiske virkemidler (likeverdige inntekts- og investeringsmuligheter) som kan sikre stabilitet i den geografiske produksjonsfordelingen, som i andre produksjoner. Gruppens gjennomgang viser at innlåsing i små produksjonsregioner er ikke et egnet virkemiddel for å påvirke klyngedannelser eller å styrke svake produsentmiljøer. Alt dette tilsier at produksjonsregionene bør være store, for å gi likeverdige utviklingsmuligheter og mer kostnadseffektiv melkeproduksjon. Produksjonsregionene kan likevel ha en funksjon, som et supplement, for å sikre samlet

produksjonsvolum og landbruk over hele landet, ved at hovedtrekkene i den geografiske produksjonsfordelingen videreføres.

I avveiningen mellom disse kryssende hensynene, anbefaler LMDs representant primært alternativet med fem regioner. For å finne en samlende løsning kan det vurderes en inndeling med litt flere regioner.

Merknad fra lederen av arbeidsgruppen, Haavard Elstrand:

Melkeproduksjonen står og har alltid stått sentralt i norsk landbruk og landbrukspolitikk. Den veier tyngst i verdiskaping og sysselsetting, er spredt over hele landet, står for en vesentlig andel av bruken av jordbruksarealer, og utgjør fortsatt en bærebjelke i mange kommuner og lokalsamfunn. Utviklingen i melkeproduksjonen er derfor nært knyttet opp til realiseringen av sentrale landbrukspolitiske mål. Spesielt har den geografiske spredningen av melkeproduksjonen vært sentral for å sikre en høyest mulig grad av måloppnåelse, herunder ikke minst en høyest mulig bruk av landets samlede disponible jordbruksarealer.

Produksjonsregionene ble i sin tid innført som et tilleggsvirkemiddel for å opprettholde hovedtrekkene i en regional produksjonsfordeling, en fordeling som i seg selv er skapt gjennom aktiv bruk av en rekke økonomiske virkemidler over lang tid. Regioninndelingen har fortsatt en viktig funksjon i dette. Over tid vil det likevel være de økonomiske virkemidlene som er mest avgjørende for regional stabilitet. Også innenfor dagens regioner/fylker, med store interne forskjeller i produksjonsvilkår, er de økonomiske virkemidlene avgjørende for å opprettholde en spredt produksjon. Samtidig er det klart at betydningen av de økonomiske virkemidlene som styringsverktøy, gjennom dimensjonering og innretning, vil øke med en mer grovmasket inndeling.

Norsk melkeproduksjon gjennomgår og står overfor store endringer, som vil ha strukturelle effekter uavhengig av regioninndeling. Analysene i denne rapporten viser at dagens regioner fungerer svært ulikt som markedsplasser for omsetning av melkekvote.

Mandatet har en innebygget målkonflikt. Spørsmålet om størrelsen på produksjonsregionene er særlig knyttet til betydningen av målet om landbruk over hele landet, som også er begrunnelsen for virkemidlet. Samtidig tilsier målene om et mer kostnadseffektivt landbruk og likere utviklingsmuligheter, at dagens inndeling ikke er hensiktsmessig og at det bør etableres større produksjonsregioner.

Valg av modell kan vanskelig sees uavhengig av de økonomiske virkemidlene, men vil likevel måtte baseres på en vekting av til dels motstridende hensyn. Ingen av alternativene ivaretar alle hensyn fullt ut. Føringene i mandatet tilsier, likt vurdert, en forholdsvis grov inndeling i produksjonsregioner sammenlignet med i dag. Samtidig er størrelsen på regionene særlig knyttet til målsetningen om landbruk over hele landet, som dette medlemmet mener tilsier en større grad av findeling enn en lik vekting av alle hensyn.

- - - - -

Lederen for arbeidsgruppa konstaterer at medlemmene av arbeidsgruppa er enig i rapportens analyser, men har ulik vektlegging av hensynene i mandatet. Det har derfor ikke vært mulig å komme til en omforent anbefaling. Spørsmålet om fremtidig inndeling i produksjonsregioner vil derfor måtte avklares i forhandlinger mellom avtalepartene.

8 Litteraturliste

Agri Analyse (2014). *Vekst uten økt volum? Fremtiden for norsk melkeproduksjon*. Rapport 4.

Innst. 285 S (2013ï 2014). Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppgjøret 2014 ï endringer i statsbudsjettet 2014 m.m.

Landbruks- og matdepartementet (2013). *Tydeligere distriktsprofil. Rapport fra arbeidsgruppe.* Avgitt 1. mars 2013.

Landbruks- og matdepartementet (2011ï 2012). *St.meld.nr. 9 Velkommen til bords.*

Landbruksdirektoratet (2007). *Evaluering av omsetningsordningen for melk. Rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe.*

Landbruksdirektoratet (1996). *System for omfordeling av melkekvoter. Utredning av partssammensatt arbeidsgruppe.* Innstilling avgitt 6. november 1996.

Landbruksdirektoratet (1995). *System for omfordeling av melkekvoter i Norge. Utredning av partssammensatt gruppe.* Innstilling avgitt 7.april 1995.

Melkekvoter (2015). *Kvoter.* http://www.melkekvoter.no/index.php/kvoter

Melkebørs (2015). *Kvoter.* http://www.melkebors.no/

NILF (2014) *Totalkalkylen for jordbruket.* *http://www.nilf.no/statistikk/totalkalkylen/Totalkalkylen-Oversikt*

NILF (2013). *Verdiskapning i landbruk og landbruksbasert virksomhet i Telemark.* Notat 2013-13

NILF (2013). *Verdiskapning i landbruk og landbruksbasert virksomhet i Buskerud.* Notat 2013-14

Prop. 106 S (2013ï 2014). *Jordbruksoppgjøret 2014 ï endringer i statsbudsjettet 2014*

POSTADRESSE:
Postboks 8140 Dep, 0033 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 24 13 10 00
TELEFAKS: 24 13 10 05
E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

www.landbruksdirektoratet.no