

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref
16/962-2

Dato
5. februar 2018

Høring av forslag om avvikling av klagenemnda for kvoteordningen for melk samt endring av omregningsfaktorer ved lokal foredling av melk

Landbruks- og matdepartementet (LMD) foreslår å avvikle Klagenemnda for kvoteordningen for melk jf. forskrift om kvoteordningen for melk § 11. Landbruksdirektoratet er førsteinstans i kvotesaker, og Landbruks- og matdepartementet vil bli klageinstans som "nærmest overordnet", jf. forvaltningsloven § 28 første ledd, dersom ordningen med kvotenemnd bortfaller. Bakgrunnen for forslaget er at antall saker er sterkt redusert de siste årene, blant annet som følge av forenklinger i kvoteforskriften og at sakene ofte overlapper med driftsfellesskapsvurderinger. Dette er vurderinger som i utgangspunktet hører inn under produksjons-tilskuddsregelverket.

Oppdragsperioden for oppnevnte medlemmer 2015-2017 utløp 31. desember 2017. Avvikling av Klagenemnda vil innebære at det ikke oppnevnes nye medlemmer til Klagenemnda for kvoteordningen. Departementet vil i eget brev forespørre medlemmene som har virket frem til 31. desember 2017 om de kan forlenge oppdraget i påvente av eventuell avvikling i løpet av første halvår 2018.

Videre foreslår departementet å endre enkelte omregningsfaktorer ved lokal foredling av melk jf. forskrift om kvoteordningen for melk vedlegg 1, slik at faktorene skal samsvare bedre med faktisk anvendt melkemengde.

Frist for å sende inn høringsuttalelser er 19. mars 2018.

Vi ber om at høringsuttalelser sendes elektronisk ved bruk av den digitale løsningen for høringsuttalelser her <https://www.regjeringen.no/no/dep/lmd/id2588704>

1. Forslag om avvikling av klagenemnda for kvoteordningen for melk

Historikk og gjeldende rett

I saker som gjelder melkekvote fatter Landbruksdirektoratet vedtak i førsteinstans, mens ansvaret for klagebehandling er lagt til det uavhengige organet Klagenemnda for kvoteordningen for melk. Nemnda ble opprettet i 1983 i forbindelse med at melkeproduksjonen ble underlagt kvoteregulering.

I § 11 i forskrift om kvoteordningen for melk heter det:

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

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

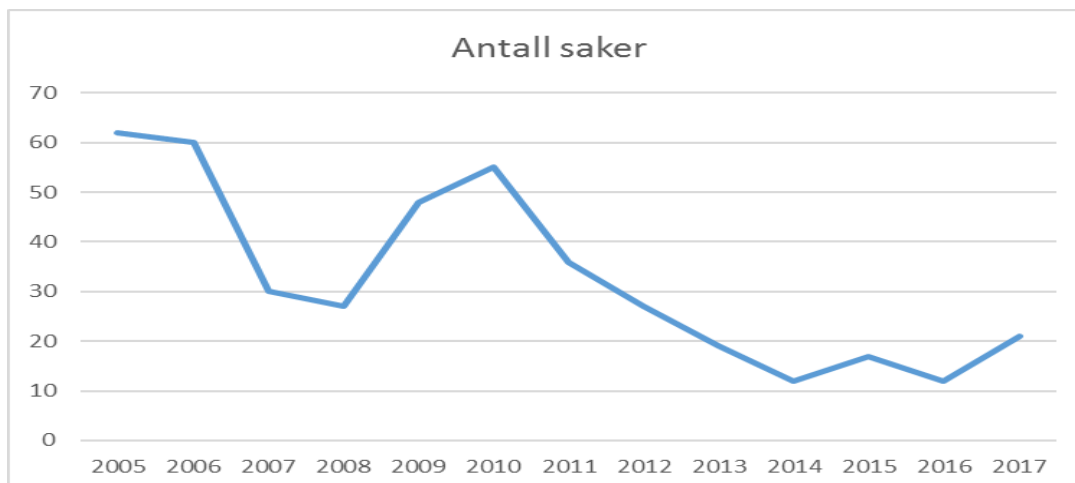
Medlemmene i Klagenemnda sitter i to år av gangen. Medlemmene har ikke adgang til å ta politiske eller organisasjonsmessige hensyn i klagebehandlingen. Det er et regelbundet skjønn som utøves etter forskrift om kvoteordningen for melk, og behandlingen følger forvaltningslovens regler.

Sivilombudsmannen stilte i 2009 spørsmål ved om ordningen med en klagenemnd ga en reell toinstansbehandling (dvs. adgangen til å få en fornyet prøving av en forvaltningsavgjørelse). Bakgrunnen var at Landbruksdirektoratet både traff vedtak i førsteinstans og var sekretariat for klagenemnda. Som følge av henvendelsen ble det bestemt at én fast medarbeider, som ikke er involvert i førsteinstansbehandlingen av sakene, skulle forberede saker for Klagenemnda.

Reduksjon i antall saker

Kvoteregulverket har blitt endret flere ganger siden opprettelsen av Klagenemnda. I dagens regelverk er dispensasjonsadgangen sterkt redusert. Kombinasjonen av et tydeligere regelverk og færre dispensasjonsmuligheter har medført at antall saker i Klagenemnda har gått drastisk ned det siste tiåret, jf. figur 1. Typiske saker nemnda har behandlet de siste årene omhandler kvoteleie, kvotesalg, kjøp av kvote fra staten og unntak fra leveransekravet.¹ De fleste sakene knyttet til kvoteleie dreier seg om fristoverskridelse.

¹ Dvs. saker etter kvoteforskriften § 14 som sier at dersom melkeproduksjonen opphørte før 1.1.2011 må produksjonen på denne kvoten gjenopptas på den landbrukseiendommen kvoten tilligger i minimum to år før den kan flyttes. Per 1.1.2018 er det 5,9 mill. liter sovende kvote, og fra 1.1.2019 vil det være 2,9 mill. liter sovende kvote.



Figur 1: Antall saker i Klagenemnda i perioden 2005–2017

Kilde: Landbruksdirektoratet

Landbruksdirektoratet har overfor departementet ved flere anledninger gitt uttrykk for at det kan være hensiktsmessig å vurdere ordningen med klagenemnd på nytt, spesielt i lys av nedgangen i saksmengden.

Departementets vurdering

Klagebehandling utenom det ordinære forvaltningssystemet må begrunnes særskilt. Typiske formål med å oppnevne nemnder for å håndtere klagebehandling kan være å gi en raskere klagebehandling, administrative og økonomiske besparelser, og at klagebehandlingen forutsetter spesialkompetanse eller leder til vedtak av svært inngripende og politisk "betent" karakter.

Det er neppe holdepunkter for å hevde at saksbehandlingstiden er kortere ved at kvote-sakene i dag behandles av en egen nemnd. Landbruksdirektoratets saksbehandlingstid i første instans utgjør en stor del av saksbehandlingstiden, og forberedelse til klagesak gjøres i samme instans, men av annen saksbehandler. I enkelte saker vil behandling i Klagenemnda kunne gi forlenget saksbehandlingstid på grunn av forskjellige klagespor i saker med nær tilknytning til hverandre (f.eks. der både kvote og produksjonstilskudd er tema).

Som følge av forskriftsendringene i 2012, herunder innstramningen i dispensasjonsadgangen, er regelverket betydelig forenklet. De sakene Klagenemnda får til behandling er i all hovedsak av juridisk og forvaltningsmessig karakter. Sakene dreier seg om dispensasjon fra leveransekravet, "prosessuelle" saker som f.eks. dispensasjon fra frister, samt saker knyttet til mulige omgåelser av regelverket.

I 2017 ble 21 saker behandlet av Klagenemnda. Av disse gjaldt 16 saker ønske om å få behandlet sin sak selv om forskriftens frister var oversittet. Av de resterende fem sakene gjaldt to leveransekravet, én kjøp av kvote fra staten, én flytting av kvote og én avvisning av søknad om leie, samt klage på innvilgelse av søknad om leie. I 2016 ble det behandlet totalt 12 saker i Klagenemnda. Av disse 12 gjaldt fire dispensasjon fra leveransekravet og fem

gjaldt søknad om dispensasjon grunnet fristoversittelse. De resterende tre sakene knytter seg til kvotebrev (to saker) og flytting av kvote over produksjonsregioner (én sak). I 2015 var det 17 saker for Klagenemnda. Av disse 17 dreide ni seg om dispensasjon fra leveransekravet, fire gjaldt søknad om dispensasjon grunnet fristoversittelse, to var knyttet til kjøp av kvote fra Staten, én gjaldt rettslig klageinteresse og én gjaldt overproduksjonsavgift. Oversikten viser tydelig at det etter ikrafttredelse av ny forskrift fra 2012 i all hovedsak er saker som omhandler dispensasjon fra leveransekravet og saker av administrativ/juridisk karakter som behandles av Klagenemnda.

Når det gjelder saker som omhandler dispensasjon fra leveransekravet i forbindelse med "vekking" av "sovende" kvote², er disse synkende i antall. Dagens regelverk sier at dersom melkeproduksjonen på en grunnkvote opphørte før 1. januar 2011, må produksjonen på denne kvoten gjenopptas i minimum to år før produksjonen kan flyttes til en annen landbrukseiendom (§14). Ettersom en grunnkvote bortfaller når det er gått 10 år siden utgangen av det siste kvoteåret det ble registrert leveranse på den, vil alle potensielle saker knyttet til leveransekravet falle bort senest 1. januar 2021.

Behandling av dispensasjonssaker, eksempelvis for sent innkommet søknad, er saker forvaltningsorganer behandler relativt hyppig. Oppreisning fra frister er en vurdering av om det i en konkret sak finnes særlige forhold som gjør at vedkommende ikke klarte å overholde fristen. Departementet mener det er vanskelig å argumentere for at slike spørsmål av typisk forvaltningsrettslig karakter løses best av en særskilt oppnevnt nemnd.

Den siste gruppen saker (én sak i 2015, ingen i 2016 og to saker i 2017) er av mer komplisert art, og fordrer realitetsbehandling. Dette kan eksempelvis gjelde saker der det leveres melk fra kyr foretaket ikke disponerer, og kan være knyttet opp mot bedrageribestemmelsene i straffeloven. Disse sakene krever slik sett en type kompetanse som nemndsmedlemmene ikke kan forventes å besitte. Ettersom sekretariatet gjør all utredning, og dermed kan sies å ha en definisjonsmakt, er systemet sårbart for kritikk.

Landbruks- og matdepartementet ser ikke at de forhold som kan begrunne en nemnd gjør seg gjeldende på kviteområdet i dag. Verken antall eller type saker kan forsvare et behov for en egen nemnd. Saksmengden vil, som nevnt over, etter all sannsynlighet reduseres ytterligere i årene som kommer. Dette taler for at klagesakene bør inngå som en del av det ordinære forvaltningssystemet.

Økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til avvikling av klagenemnda

Landbruksdirektoratet anslår at tidsbruken for sekretariatsfunksjonen for Klagenemnda i dag tilsvarer om lag to månedsverk. Klager på avslag på dispensasjon fra leveransekravet for sovende kvote utgjør om lag halvparten av klagen. Landbruks- og matdepartementet antar at dette reduseres ytterligere i årene som kommer. Det vil ikke utgjøre noen forskjell for direktoratet hva gjelder tidsbruk til saksforberedelse om de er førsteinstans og forberedende

² Overgangsbestemmelsen for "eldre" sovende kvoter der det kreves to års leveranse fra egen gård før salg eller flytting.

organ for en nemnd, eller førsteinstans og deretter behandler klage og eventuell oversendelse til departementet.

Kostnadene ved forvaltning av kvoteordningen for melk dekkes i dag gjennom omsetningsavgiften. Omsetningsrådet har for 2018 avsatt 100 000 kroner til finansiering av Klagenemnda (tilsvarende som for 2017). Midlene skal dekke reise- og honorarutgifter til medlemmene i nemnda. Ved en eventuell avvikling av nemnda vil kostnadene ved forvaltning av kvoteordningen for melk reduseres tilsvarende.

Ettersom Landbruksdirektoratet er førsteinstans i kvotesaker, vil Landbruks- og matdepartementet bli klageinstans som "nærmest overordnet", jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Teknisk innebærer dette en endring av ordlyden i kvoteforskriftens § 11, men omleggingen er ikke av betydning for de foretakene som skal få sine klager behandlet. Oppgaven med å behandle klager forutsettes finansiert innenfor departementets ordinære budsjett.

Forslag til endring i forskrift om kvoteordningen for melk § 11:

Vedtak fattet i medhold av denne forskriften kan påklages til Landbruks- og matdepartementet etter lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) kapittel VI.

2. Forslag til endring av omregningsfaktorene i vedlegg 1 til kvoteordningen for melk

Småskalaforetak³ som foredler melk som er levert direkte fra produsent, plikter⁴ å rapportere inn omsatt mengde melkeprodukt til Landbruksdirektoratet etter standardiserte produktgrupper i vedlegg 1 til forskrift om kvoteordningen for melk. Vedlegget beskriver i dag ti produktgrupper med omregningsfaktorer. Rapporteringen gir grunnlag for pristilskudd, omsetnings- og forskningsavgift og viser kvoteoppfyllingsgrad.

Et utfordring for melkeprodusenter som leverer melk til småskala produksjon av pultost eller brunost, er at omregnet melkemengde etter gjeldende omregningsfaktorer ikke samsvarer med den melkemengden som er brukt i produksjonen. Det betyr et mindre presist litergrunnlag for beregning av tilskudd, avgifter og melkekvotefyllingsgrad.

Basert på vurderinger gjort av Landbruksdirektoratet foreslår departementet endringer slik det fremgår i tabell 1 under. Endringene innebærer:

- Forenkle beskrivelser av nåværende produktgrupper 2 og 4 som gjelder brunost.
- Bytte om på navn og beskrivelse for nåværende produktgrupper 9 og 10 for fløteis.
- Opprette ny produktgruppe for pultost med omregningsfaktor 14,0.

³ Foretak som foredler mer enn 200 000 liter melk til flytende produkter, eller mer enn 500 000 liter til faste produkter, regnes ikke som småskala foretak og rapporterer omsatt kvantum i prisutjevningsordningen.

⁴ Jfr. § 6 i forskrift om innkreving av omsetningsavgift og overproduksjonsavgift og § 8 i forskrift om forskningsavgift på landbruksprodukter.

- Opprette ny produktgruppe for helfet brunost, Tinnstype med omregningsfaktor 13,0.

Endringsforslaget vil gi forvaltningsmessige forbedringer, ved at det blir lettere å velge riktig produktgruppe ved rapportering og lettere å kontrollere om regelverket er fulgt. Dette bidrar til mer likebehandling mellom produsenter som leverer melk til meieri og til lokal foredling. De foreslåtte endringene kan gi en liten økning i oppfylling av lokalforedlingskvoten.

Som følge av de foreslåtte endringene, må det elektroniske rapporteringsskjemaet i fagsystemet Leveransedatabasen endres. Kostnaden er estimert til kroner 40 000. Forenklet beskrivelse av produktgruppene for brunost reduserer Landbruksdirektoratets behov for å gi detaljert veiledning ved valg av produktgruppe. Grunnlaget for utbetaling av pristilskudd fratrasket avgifter blir mer presist. Som følge av endringene vil utbetalt pristilskudd øke svært lite, sett i forhold til total ramme for pristilskudd melk.

Forslag til endring i forskrift om kvoteordningen for melk vedlegg 1:

Vedlegg 1: Omregningsfaktorene ved lokal foredling av melk:

Produktgrupper		Beskrivelse Gjelder både ku- og geitemelk	Omregningsfaktorer
1.	- Smør	- Smør kjernet av fløte/rømme.	21,6
2.	- Pultost	- Mager hvitost ystet av surmelk.	14,0
3.	- Helfet brunost, Tinn-type	- Brunost der alt kasein er fjernet fra mysen.	13,0
4.	- Helfet brunost - Hvitost	- Brunost tilsatt under 30 % melk. - Fast og halvfast hvitost.	11,0
5.	- Seterrømme	- Syrnet fløte med 30–40 % fett.	10,0
6.	- Brunost med melk	- Brunost tilsatt over 30 % melk.	8,5
7.	- Bløt hvitost	- Bløt hvitost.	7,5
8.	- Smørbar ost - Rømmegrøt	- Fersk hvitost med smørbar konsistens. - Brunostprodukt med primlignende konsistens. - Rømmegrøt.	5,0
9.	- Gomme - Ostekake	- Melkeprodukt med gomme-/grøtkonsistens. - Kake laget med ost som råstoff.	3,0
10.	- Melk - Spesialprodukt	- Melk uten tilsetning og melk syrnet med yoghurtkultur eller annen bakteriekultur, solgt som konsummelk.	1,0

Produktgrupper		Beskrivelse Gjelder både ku- og geitemelk	Omregningsfaktorer
		- Spesialprodukt med mer enn 50 % vektandel av melkeråstoff i produktet (kaker, paier etc.).	
11.	- Fløteis	- Iskrem laget av egen melk og fløte.	2,0
12.	- Fløteis	- Iskrem laget av egen melk og innkjøpt fløte.	0,35

Med hilsen

Viil Søyland (e.f.)
avdelingsdirektør

Henriette Evensen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Adresseliste

Landbruksdirektoratet	Postboks 8140 Dep	0033	OSLO
Norges Bondelag	Postboks 9354	0135	OSLO
	Grønland		
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Akersgata 41	0158	OSLO
Norsk Gardsost v/Gunnar Waagen	Tingvolløst	6629	TORJULVÅGEN
Omsetningsrådet	Postboks 8140 Dep	0033	OSLO
Pultost Innlandet SA v/Sigurd Avdem	Avdemsvegen 40	2665	LESJA
Q-meieriene AS	Postboks 7360	5020	BERGEN
TINE SA	Postboks 25	0051	OSLO