

# Landbruksdirektoratet

Landbruks- og matdepartementet  
Postboks 8007 Dep  
0030 OSLO

Vår dato: 05.09.2014  
Vår referanse: 14/29479  
Deres dato: 09.07.2014  
Deres referanse: 13/674

## Høringsuttalelse - Forslag til forskrift for tilskudd for levering av husdyrgjødsel til biogassanlegg

Vi viser til høringsbrev av 09.07.14.

Landbruksdirektoratet har særlig vurdert forvaltningsmessige spørsmål, især bestemmelser om hvem som kan delta, og hvordan vi kan sørge for pålitelig dokumentasjon som grunnlag for korrekte utbetalinger, likebehandling og forutsigbarhet. Vi har også vurdert andre, mer praktiske, utslag av regelverket.

Intensjonen med ordningen er å vinne erfaringer med virkemiddelbruk som skal fremme bruk av husdyrgjødsel til biogassproduksjon. I en tidsavgrenset pilotperiode vil antall aktører knyttet til ordningen (husdyrgjødselleverandører, biogassanlegg) være svært begrenset og forholdsvis oversiktlig. Vi ser derfor at det kan være grunner for at enkelte av spørsmålene som er tatt opp ikke finner sin endelige løsning før erfaringene med pilotordningen er evaluert.

### Forvaltningsmessige spørsmål

Forskriftsutkastet legger opp til omfattende kontrollhjemmel overfor søkeren (jordbruksforetaket). En hovedutfordring er imidlertid at søker ikke er nærmest til å undersøke og dokumentere helt vesentlige opplysninger til grunn for tilskuddsutmåling, nemlig om levert mengde og kvalitet. Søker kan vanskelig innestå for at husdyrgjødsel faktisk nyttiggjøres til biogass, slik formålsparagrafen vektlegger, og for at biogassanlegget for øvrig holder mål. Slike opplysninger skaper større behov for å kontrollere mottakeren av husdyrgjødsel (biogassanlegget) enn leverandøren.

Et enklere alternativ forvaltningsmessig ville vært om tilskuddsordningen var innrettet etter samme modell som pristilskudd for korn (jf lokalforedling av melk for de som har egne biogassanlegg), hvor Landbruksdirektoratet ville mottatt søknader fra biogassanleggene. Det ville bedret kontrollmuligheten av kritiske opplysninger for å beregne tilskuddet og ivareta formålet. Det er biogassanleggene som kan undersøke mengde og kvalitet, og dokumentere dette.

Vi oppfatter det likevel som et premiss for ordningen at jordbruksforetaket skal søke tilskudd. Da blir det viktig at myndighetene presiserer hvilken dokumentasjon som er nødvendig og tilstrekkelig at søker skaffer seg, som grunnlag for kontroll. Dersom dette er utydelig kan det oppstå situasjoner hvor foretak i god tro leverer husdyrgjødsel og søker tilskudd, mens myndighetene i etterkant finner at dokumentasjonen er ufullstendig eller upålitelig, eller at biogassanlegget ikke holder mål, og dermed underkjenner tilskuddet.

### OSLO

Postadresse: Postboks 8140 Dep.  
NO-0033 Oslo, Norway  
Besøksadresse: Stortingsgt. 28  
Org.nr: NO 981 544 315 MVA

Telefon: +47 24 13 10 00  
Telefaks: +47 24 13 10 05  
postmottak@landbruksdirektoratet.no  
Internett: www.landbruksdirektoratet.no

### ALTA

Postadresse: Postboks 1104  
NO-9504 Alta, Norway  
Telefon: +47 78 45 70 20  
Telefaks: +47 78 45 70 49  
alta@landbruksdirektoratet.no

Den grunnleggende utfordringen, (hvor søker må ta et formelt ansvar for forhold som ligger hos en annen part,) krever rimeligvis at søker utrustrer seg med privatrettslige avtaler for å kunne imøtekomme krav for å motta og utmåle tilskudd. Mest umiddelbart må søker forplikte biogassanlegget til å oversende dokumentasjon om mengde og kvalitet for alle leveranser som skal motta tilskudd. Videre er det gode grunner til å innhente samsvarsærklæringer eller attester om at anlegget tilfredsstiller offentlige krav.

Satt på spissen kan det også være en utfordring at søker og biogassanlegg kan ha omforent interesse av å overdrive leveransene for å motta mer tilskudd. Dersom hensynet til pålitelighet og trygghet veier tungt kan man tenke seg løsninger hvor vesentlige opplysninger blir kvalitetssikret av en tredjepart, som ved regnskapsrevisjon. Dette vil imidlertid øke transaksjonskostnadene og er muligens urimelig i en pilotordning som dette.

Generelt gjenstår arbeidet med å presisere hvilken dokumentasjon som er forventet, som grunnlag for kontroll. Dersom dette ikke er klart, er det vanskelig å godtgjøre den omfattende kontrollhjemmel som forskriften legger opp til. Ved å innrette ordningen som et pristilskudd ville en oppfylt mange av intensjonene ved forenkling av forvaltningen i næringen, bla ved at antall søknadsskjemaer for bonden ikke økes.

#### **Virkeområde og grunnvilkår**

§§ 2 og 3 i forskriftsutkastet regulerer hva og hvem som kommer inn under ordningen.

Landbruksdirektoratet ser problemstillinger med hvordan dette er formulert, dvs om man treffer de som er ønsket, og avskjærer de som er uønsket.

Først av alt mener vi det er grunn til å avskjære mot husdyrgjødsel fra utlandet, dvs at man i § 2 presiserer at ordningen gjelder husdyrgjødsel fra dyr i Norge.

Videre vil vi gjerne stille spørsmål ved om valgte innretning av § 3 er den som best støtter formålet (jf. § 1) og forvaltbarheten av ordningen. Især vil vi ta opp forutsetningen om at man må oppfylle

- grunnvilkår, og
- vilkår for tilskudd til husdyrhold

i produksjonstilskuddsforskriften av 22. mars 2002 nr. 283 (heretter PT-forskriften). Vi antar at denne ordlyden er tenkt å overleve dagens PT-forskrift og vil derfor også vurdere vilkårene i lys av ny PT-forskrift som nå er på høring.

Vi oppfatter at bakgrunnen for å trekke et slikt skille ut fra PT-regelverket er at ordningen gjelder jordbruksavtalemidler, og at den gjelder klimagassutslipp fra jordbruksnæringa. Det er PT-regelverket som trekker det allmenne skillet på hvorvidt man anses for næringsutøver og skal tilgodeses med jordbruksavtalemidler. En fordel med en slik kobling til PT er også at det gir bedre kontrollgrunnlag for forvaltningen.

Imidlertid kan det være krevende å anvende disse vilkårene som en god skillelinje i praksis.

Overordnet er det spørsmål om vilkårene inkluderer de som er ønsket, og utelukker de som er uønsket. Videre er det spørsmål om dette er ryddig for søker og forvaltning, eller om det oppstår tvilstilfeller der søker har en oppfatning, kommunen en annen (i sin PT-behandling), og Landbruksdirektoratet en tredje. Typiske problemer og gråsoner gjelder vurdering av

- vanlig jordbruksproduksjon
- driftsfelleskap
- brudd på regelverk om dyrevelferd, dyrehold og husdyrkonsesjon

Spørsmål om vanlig jordbruksproduksjon gjelder som grunnvilkår for PT. Men ved søknad om tilskudd til dyrehold må prinsippet prøves tilsvarende for den enkelte husdyrproduksjon, jf. høringsnotat til ny PT-forskrift som påpeker at mjølkeavdrått må være av et visst volum, og at husdyrproduksjoner for øvrig må være egnet for å gi et overskudd. I PT-sammenheng kan man slik ta for seg ulike produksjoner som foregår på gården hver for seg, og vurdere om hver enkelt kvalifiserer for tilskudd eller ikke. Kanskje kommer man til at foretaket driver vanlig jordbruksproduksjon, men at hele eller deler av husdyrholdet ikke kvalifiserer for husdyrtilskudd. Da vil altså kommunen innvilge søknaden delvis. Spørsmål om man «oppfyller vilkår for tilskudd til husdyrhold» jf. herværende forskriftsutkast, § 3, lander da i en gråson. Skal søker og Landbruksdirektoratet forstå dette som at man er avskåret fra å delta? Eller skal Landbruksdirektoratet inn og prøve vilkåret ytterligere?

Om man avdekker driftsfellesskap berører det ikke et grunnvilkår for PT, men det kan være brudd på vilkår for husdyrtilskudd. Etter någjeldende PT-regelverk kan det ikke gis husdyrtilskudd i slike situasjoner. I høringsutkast til ny PT-forskrift vil man derimot åpne for en adgang for søker til å få søknaden behandlet som en og deretter vil det bli vurdert om en avkorting skal foretas. Følger man logikken i någjeldende regelverk vil det måtte innebære at man også er i brudd med vilkår etter herværende forskriftsutkast. Følger man logikken i nytt forskriftsutkast for PT er dette ikke like åpenbart.

Regelverk om dyrevelferd og husdyrkonsesjon gjelder mer uavhengig av PT-forskriften. Slike regler har ikke posisjon som vilkår for overhodet å motta PT/husdyrtilskudd, men brudd på slikt regelverk kan derimot sanksjoneres etter avkortingsbestemmelser i PT-forskriften. Det innebærer i så fall at slikt regelverk heller ikke kan avskjære fra å delta i herværende ordning, gitt ordlyden i forskriftsutkastet.

Alle eksemplene ovenfor tar utgangspunkt i at det allerede foreligger en PT-søknad slik at vilkårene er prøvd av kommunen. En annen situasjon er dersom det ikke foreligger en PT-søknad, men foretaket likevel søker tilskudd etter herværende ordning. Da må Landbruksdirektoratet vurdere bestemmelser om vanlig jordbruksproduksjon mv. Det er tenkelig at foretak som er i driftsfellesskap, eller som overskrider konsesjonsgrenser, avstår fra å søke PT fordi de er bevisst at de er avskåret. Men det er ikke dermed opplagt at de er, eller bør være, avskåret fra å søke herværende tilskuddsordning.

Som det fremgår oppfatter Landbruksdirektoratet at prøvingen av hvorvidt man tilfredsstillende «vilkår for tilskudd til husdyrhold» reiser temmelig intrikate problemer. Det er ikke sikkert at bonde, kommune og Landbruksdirektoratet vil ha samme oppfatning av dette. Det er heller ikke sikkert at skillelinjen om hvem som bør være innenfor og utenfor herværende ordning bør trekkes likt som de skillelinjer som gjelder for husdyrtilskuddene. Vi foreslår derfor å fjerne koblingen til «vilkår for tilskudd til husdyrhold» fra forskriftsutkastet § 3. Da vil altså driftsfellesskap eller lavproduktivt husdyrhold ikke lenger avskjære fra å delta.

Samtidig mener vi det ikke bør være fritt fram for tilskudd dersom man bryter annet regelverk. Især kan det bryte med folks rettsoppfatning dersom man yter tilskudd til et foretak hvor det er avdekket problem med dyrevelferd. Tilsvarende vil gjelde dersom man avdekker uforsvarlig gjødsellagring. Vi foreslår derfor å utvide § 9 slik at man også kan avkorte ved brudd på annet regelverk som gjelder jordbruksproduksjon.

### **Rutiner for søknadsbehandling**

Som nevnt innebærer forskriftsutkastet at tilskuddet kan gis foretak som ikke søker produksjonstilskudd under forutsetning av at vilkårene er oppfylt. Vi må nærmere vurdere hvilke opplysninger som søker da må gi i søknaden for at vi kan ta stilling til om vilkårene er oppfylt. I

flertallet av tilfeller vil samme foretak også være PT-søker slik at det etter hvert foreligger en konklusjon fra kommunen. Da må vi vurdere rutiner og systemer for at Landbruksdirektoratet får innsyn i kommunens saksbehandling. Vi kan neppe kun basere oss på at PT-søknader har passert visse milepæler i søknadsbehandlingen.

Et spørsmål er da om Landbruksdirektoratet vil være bundet av konklusjonen til kommunene, eller om vi skal gjøre en selvstendig vurdering? Vi foreslår at vi i utgangspunktet legger kommunens konklusjon til grunn, men at vi ikke er bundet av denne dersom vi avdekker forhold som tilsier noe annet.

### **Usikre miljø- og fordelings effekter**

Landbruksdirektoratet vil peke på at tilskuddsordningen har en prinsipiell slagside ved at biogass tiltaket slik verdsettes høyere enn tradisjonell bruk av gjødsla. Begrunnelsen for det er at man unngår metanutslipp som ellers ville oppstå, men tilskuddsordningen gir ingen garanti for hva man vinner på det, og metanutslipp kan også dempes på andre måter. Dertil vil biogassbehandling ofte medføre at nitrogen i gjødsla blir mer flyktig og lettere unnslipper som ammoniakk.

Man har dermed ingen garanti for at klima- og miljøhensyn vinner på dette tiltaket. De som vinner er snarere de jordbruksforetak som har overskudd med gjødselmengder og som nå kan få tilskudd for en tilpasning som for øvrig er uønsket. En slik tilskuddsordning står i fare for å fungere som en slags symptombehandling, mens man kunne oppnådd mer ved tradisjonell utnyttelse såfremt man innretter seg med ønskelig lagring og spredning, slik at minst mulig havner på avveie og mest mulig resirkuleres til jord og plantevekst. Dette taler for en helhetlig tilnærming til god gjødselhåndtering, noe som må ivaretas gjennom pågående utredning av miljøvirkemidler, samt ved gjennomgang av forskrift om organisk gjødsel.

### **Forholdet til annet gjødselregelverk, og til regelverk som vil gjelde for biogassanlegg**

Høringsnotatet drøfter i liten grad forholdet til annet regelverk om lagring og bruk av gjødsel. Fundamentalt gjelder forskrift 4. juli 2003 nr. 951 om gjødselvarer mv. av organisk opphav. Som det fremgår over finnes behov for å gjennomgå dette helhetlig. Inntil videre vil vi imidlertid påpeke at det kan stride mot folks rettsforståelse dersom man kan delta i herværende ordning, selv om gjødselhåndteringen for øvrig er uholdbar. Dette understreker behov for en mer generell avkortingsbestemmelse ved brudd på annet regelverk, som nevnt over.

Tilsvarende drøftes heller ikke forhold til regelverk om biogassanlegg. Landbruksdirektoratet er ikke kjent med hvilke plikter slike anlegg møter. Det kan være grunn til å stille krav om at søker kan fremvise samsvarserklæringer e.l. fra biogassanlegget.

### **Spesielt om levering i eget anlegg**

§ 4 i utkast til forskrift presiserer at der foretaket benytter eget anlegg, må all husdyrgjødsel benyttes der. I slike tilfeller utbetales tilskudd etter en sats per dyr på foretaket. Landbruksdirektoratet vurderer at ordlyden «all husdyrgjødsel» kun gir mening dersom man avgrenser perioden. Her er gjødselperioden ett kalenderår.

En problemstilling er dersom anlegget opplever driftsstans. Da vil man muligens ikke kunne benytte all husdyrgjødsel i anlegget. Vi er riktignok litt i tvil om dette kan bli et større problem, man må jo forutsette at foretakene har gjødsellager slik at de kan lagre husdyrgjødsel i tilfelle problem. Da er jo gjødsla fortsatt tilgjengelig for biogassproduksjon når problemet er løst. I motsatt fall har man et langt mer fundamentalt problem enn at man evt er avskåret fra tilskudd.

Like fullt kan det være grunn til å ta høyde for uforutsette utslag ved at dispensasjonsadgangen etter § 6 åpner for å dispensere også for reglene i § 4.

**Forholdet til økonomireglement, herunder fare for overforbruk**

Opplegget for ordningen innebærer et rettighetsbasert tilskudd som utbetales etterskuddsvis etter en fast sats. Pliktige utbetalinger innebærer en fare for at forbruk overstiger budsjett, og søknad etterskuddsvis gir ingen mulighet til å tilpasse forbruket til fastsatt budsjetttramme, for eksempel ved å redusere tilskuddssatsen. For tilfellet at forbruket vil overstige budsjett, vil det derfor oppstå behov å bevilge ekstra midler.

Forskriften legger opp til en forvaltning som avviker fra økonomireglementets krav til normalprosedyre. Vi vil gjøre LMD oppmerksom på at avviket skal omtales i budsjettproposisjonen.

**Innspill til de enkelte bestemmelser**

Nedenfor gjennomgår vi våre innspill til ny ordlyd i forskriften.

*§ 2 Virkeområde*

Vi mener man bør avgrense til gjødsel fra husdyr i Norge. Et spørsmål er om man bør presisere at biogassanlegget må være godkjent, jf. kommentar til § 3 nedenfor.

Forslag til ny tekst

«Forskriften gjelder for alle typer husdyrgjødsel fra husdyr i Norge, og som behandles i (godkjente?) biogassanlegg lokalisert i Norge.»

*§ 3 Vilkår*

Vi foreslår å fjerne forutsetningen om at man må oppfylle vilkår for tilskudd til husdyrhold etter PT-forskriften. Vurderinger rundt et slikt vilkår kan reise intrikate spørsmål om driftsfellesskap og om husdyrholdet er innrettet for å gi et overskudd. Det kan neppe være et stort problem å la disse foretakene inngå, gitt at dette er en pilotordning.

Opprinnelig ordlyd innfører vilkår som reelt retter seg mot biogassanlegget (jf. krav til å dokumentere at anlegget produserer biogass). Dette kan være prinsipielt og praktisk vanskelig. Men dersom man vil gjennomføre et slikt prinsipp må det også være på sin plass å kreve at biogassanlegget er godkjent/forskriftsmessig/trygt. For at søkeren skal dokumentere dette kan man tenke seg en form for samsvarserklæring.

I forslaget til ordlyd er det i § 4 tatt inn et vilkår om at ved bruk av eget biogassanlegg må all husdyrgjødsel benyttes der, det bør også fremgå av vilkårene i § 3.

Forslag til ny tekst:

«Tilskudd etter denne forskriften kan gis til foretak som leverer husdyrgjødsel til (godkjente?) biogassanlegg, såfremt foretaket oppfylder grunnvilkår etter forskrift 22. mars 2002 nr. 283 om produksjonstilskudd i jordbruket, og kan dokumentere at anlegget som mottar og behandler gjødselen produserer biogass. For foretak som benytter eget biogassanlegg, må all husdyrgjødsel over et kalenderår benyttes der.»

Subsidiært forslag for å unngå å henvisning til PT-forskriften og dermed ikke være koblet til kommunens prøving ved PT-søknad:

«Tilskudd etter denne forskriften kan gis (...) til foretak som er registrert i Enhetsregisteret og som driver vanlig jordbruksproduksjon innenfor den husdyrgruppen det søkes tilskudd for, slik disse gruppene til enhver tid er definert i medhold av jordbruksoppgjøret.»

#### *§ 4 Beregning av tilskudd*

I samsvar med at vilkår flyttes til § 3, må dette også reflekteres i siste ledd av § 4, før tabellen. Samtidig mener vi at ordlyden «all husdyrgjødsel» kun gir mening hvis man samtidig definerer perioden.

Forslag til ny tekst:

«Tilskudd gis per tonn (...). Satsen er kr 250 per tonn levert husdyrgjødsel. Der foretaket behandler all husdyrgjødsel over et kalenderår i eget biogassanlegg, beregnes tilskudd per dyr. Satsen for de ulike dyreslagene er: (...)

#### *§ 5 Søknad og utbetaling*

#### *§6 Administrasjon, dispensasjon og klage*

Forslag til ny tekst:

«Vedtak om tilskudd fattes av Landbruksdirektoratet. Landbruksdirektoratet kan i særlige tilfeller dispensere fra reglene i § 4 og § 5 første ledd. (...)

#### *§ 7 Opplysningsplikt og kontroll*

Hva er forskjellen på «å forvalte ordningen» slik det fremgår av første ledd i forhold til å behandle søknaden. Plikten i forskriftens ordlyd fremstår som videre enn hva LMD skriver i høringsnotatet.

#### *§ 8 Retting av feilutbetaling*

Kunne dette vært tatt inn sammen med det som er omtalt i § 10?

#### *§ 9 Avkorting*

Som nevnt mener vi det er grunn til å kunne foreta avkorting i tilskuddet ved brudd på annet regelverk for jordbruksvirksomhet.

Det er ikke relevant å ta med «rapportering» i bestemmelsen da vi ikke kan se forskriften omtaler plikter for tilskuddsmottaker til noen form for etterrapportering.

*Forslag til ny ordlyd*

Hele eller deler av tilskuddet kan avkortes dersom foretaket uaktsomt eller forsettlig har gitt feil eller mangelfulle opplysninger i søknad eller på annen måte, som har eller ville dannet grunnlag for en urettmessig utbetaling av tilskuddet. Tilskuddet kan også avkortes ved brudd på annet regelverk for jordbruksvirksomhet.

#### *§ 10 Innkreving av tilbakebetalings- eller avkortingsbeløp mv*

Tilsvarende bestemmelse er under vurdering i sammenheng med ny PT-forskrift; ordlyden bør bli nogenlunde lik. Inntil videre foreslår vi visse endringer.

*Forslag til ny tekst*

**§ 10 Tilbakekreving og renter**

Differansen mellom utbetalt beløp og redusert tilskudd som følge av vedtak om avkorting etter

§ 8, kan kreves tilbakebetalt fra foretaket. Det samme gjelder dersom det avdekkes forhold som er i strid med det som er forutsatt ved innvilgningen av tilskuddet, eller mottakeren av andre grunner forsto eller burde forstått at utbetalingen skyldtes en feil. Det skal settes fram krav om tilbakebetaling med mindre særlige grunner taler mot det.

Feilutbetalte beløp som er mottatt i aktsom god tro, kan kreves tilbake. Ved vurderingen av om dette beløpet helt eller delvis skal kreves tilbake, legges det blant annet vekt på størrelsen av det feilutbetalte beløpet, hvor lang tid det er gått siden feilutbetalingen fant sted og om vedkommende har innrettet seg i tillit til den.

Der mottakeren av tilskuddet ikke var i aktsom god tro om utbetalingen, kan renter kreves fra det tidspunkt tilbakebetalingskravet er kommet fram til foretaket. Ved grov uaktsomhet eller forsett kan renter kreves fra tidspunktet for utbetalingen av det urettmessige tilskuddet. For renter gjelder ellers lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m.(forsinkelsesrenteloven).

Kravene kan motregnes i senere tilskuddsutbetalinger til foretaket.

Med hilsen  
for Landbruksdirektoratet

Bjørn Huso  
seksjonssjef

Jon Magnar Haugen  
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ingen signatur.

Mottakere:  
Landbruks- og matdepartementet