

Høringsinstansene

Deres ref

Vår ref
200901347-/HKL

Dato
16.11.2009

Høringsbrev forslag til forskrift om tilskudd ved tap i epleproduksjon forårsaket av rognebærmøll

Med henvisning til St.prp. nr. 75 (2008-2009) om jordbruksoppgjøret 2009 – endringer i statsbudsjettet for 2009 kap. 7.1 sendes forslag til forskrift om tilskudd ved tap i epleproduksjon forårsaket av rognebærmøll på høring.

Landbruks- og matdepartementet ber om eventuelle kommentarer til forskriftsutkastet innen 16. februar 2010. Uttalelsene sendes Landbruks- og matdepartementet, Postboks 8007 Dep, 0030 Oslo eller postmottak@lmd.dep.no. Høringsutkastet og høringsuttalelser vil bli lagt ut på Landbruks- og matdepartementets hjemmeside.

Innledning

Erstatningsordningen ved klimabetingede skader i plante- og honningproduksjon¹ dekker ikke skader eller tap forårsaket av planteskadegjørere, heller ikke rognebærmøll i epler.

Bekjemping av rognebærmøll i epler er i tradisjonell produksjon basert på sprøyting etter prognoser og varsling. Metoden har hatt gode resultater så lenge det fantes et middel på markedet som er effektivt mot rognebærmøll. Fram til 2006 ble rognebærmøll bekjempet med preparatet Gusathion. Gusathion har lang virkningstid og utmerket effekt ved sterke angrep av rognebærmøll. På grunn av uheldige effekter på helse og klima ble middelet forbudt å bruke fra 2007. Det finnes andre preparater og tiltak i bekjempingen av rognebærmøll, for eksempel bruk av olje og feromoner, men effekten av slike tiltak er foreløpig usikker eller udokumentert.

¹ Jf. forskrift av 21. juli 2004 nr. 1130 om erstatning ved klimabetingede skader i plante- og honningproduksjon

I 2007 fikk mange epledyrkere store tap som følge av angrep fra rognebærmøll, flere opp mot 100 %. I jordbruksoppgjøret 2009 besluttet partene å etablere en erstatningsordning ved tap som følge av rognebærmøllskader på epler. I St.prp. nr. 75 (2008-2009) om jordbruksoppgjøret 2009 – endringer i statsbudsjettet for 2009 m.m. kap. 7.1 heter det:

”Ved jordbruksoppgjøret i 2008 var partene enige om å utrede en midlertidig ordning som kan gi epleprodusenter som får store avlingsskader forårsaket av rognebærmøll, en økonomisk sikkerhet inntil det er tilgjengelige metoder eller midler som kan gi en tilfredsstillende beskyttelse mot slike angrep. SLF har gjennomført utredningen, og partene er enige om at det innføres en midlertidig ordning for erstatning av tap i epleproduksjon som følge av rognebærmøll. Ordningen etableres med en egen forskrift og finansieres over Skadefondet for landbruksproduksjon.”

Etter jordlova § 18 kan Landbruks- og matdepartementet ”fastsette føresegner [...] om tilskot etter jordbruksavtalen”. Departementets hjemmelsgrunnlag knytter seg dermed til adgangen til å yte tilskudd, uavhengig av hva man ellers måtte kalle det (erstatning, kompensasjon eller lignende). For å tydeliggjøre forskriftens hjemmelsmessige forankring og at forvaltningen av denne ordningen er underlagt reglementet for økonomistyring i staten, foreslås det derfor å benytte begrepet ”tilskudd” i forskriften. Dette har for øvrig ellers ingen praktiske konsekvenser når det gjelder det materielle innholdet.

Forskriftsforslaget forutsetter at det ikke er overlapping mellom erstatning etter klimabetinget avlingssvikt og tilskudd ved kvalitetstap forårsaket av rognebærmøll. Dersom en epleprodusent i samme år opplever både klimabetinget avlingssvikt (tap av avlingsmengde) og kvalitetstap etter rognebærmøll, skal tapet derfor behandles etter begge forskrifter.

Departementet har en målsetting om at de ulike tilskuddsordningene under jordbruksavtalen skal harmoniseres i størst mulig grad. Forskriftens generelle bestemmelser er derfor harmonisert med annet tilskuddsregelverk av nyere dato, i hovedsak forskriften om pristilskuddene i jordbruket.

Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 1. Formål

Formålet med forskriften er å yte tilskudd ved tap som følge av skade forårsaket av rognebærmøll i epleproduksjon

Til § 2. Vilkår

I henhold til første ledd er det kun foretak som er berettiget produksjonstilskudd som kan motta tilskudd etter forskriften. Dette er foretak som driver vanlig jordbruks-

produksjon (herunder hagebruksproduksjon), er registrert som merverdiavgiftspliktig² og som kan levere årsoppgave som landbruksforetak.³

Det er videre en forutsetning for å kunne motta tilskudd at hele eller deler av foretakets epleavling ikke kan omsettes direkte til konsum som følge av skade forårsaket av rognebærmøll. Med begrepet "direkte til konsum" menes at eplene ellers ville ha blitt omsatt som spiseepler.

Etter annet ledd er det et vilkår for tilskudd at foretaket uten ugrunnet opphold varsler kommunen når det er grunn til å anta at et tap som følge av rognebærmøll har oppstått eller vil kunne oppstå. I år med rognebærmøll kan det i enkelte kommuner være mange foretak som blir rammet, og det er derfor viktig at kommunen varsles så tidlig som mulig. Dette er viktig for at kommunen skal kunne ha tilstrekkelig mulighet til gjennom befaring å anslå hvorvidt eplene har rognebærmøll, og i så fall hvor stor andel som er angrepet, jf. § 3 første ledd, annet punktum.

Etter tredje ledd er det videre et vilkår at hele skadeårets avling må høstes og dokumenteres. Tilskuddet beregnes på grunnlag av andelen som er skadet av rognebærmøll. For å kunne bestemme størrelsen på bruttoavlingen, må foretaket fremlegge dokumentasjon eksempelvis for levering av eple til fruktpakkeri og til pressing.

Dersom tapet kan dekkes gjennom en allment tilgjengelig forsikringsordning eller dersom foretaket får dekket tapet på annen måte, gis det ikke tilskudd etter forskriften, jf. fjerde ledd. En allment tilgjengelig forsikringsordning defineres som en forsikringsordning som tilbys generelt til en definert målgruppe, og som ikke er et tilbud utarbeidet individuelt for hver forsikringstaker. Vilkåret er ikke til hinder for at foretak tegner forsikring som dekker tap ut over tilskuddet.

Til § 3. Beregning av tilskudd

Bestemmelsen regulerer selve tilskuddsutmålingen.

For epler som kan omsettes direkte til konsum oppnår foretakene en langt høyere pris enn ved leveranse av epler til konserver (pressing). Dersom eplene er skadet som følge av rognebærmøll, vil ikke eplene kunne omsettes i konsummarkedet. De kan dermed bare leveres til press. Tapet foretaket har som følge av rognebærmøllskader i eple er derfor differansen mellom den pris foretakene antas å oppnå i konsummarkedet og den pris foretakene oppnår i konservermarkedet.

Tilskuddet er i første ledd angitt som en fast kronesats på henholdsvis kr 3,30 for Østlandet og kr 4,50 for resten av landet. Tilskuddet beregnes på grunnlag av hele

² jf. lov om merverdiavgift av 19. juni 1969 § 28

³ jf. lov om merverdiavgift av 19. juni 1969 § 31

volumet av epler med rognebærmøllskade på hvert enkel foretak. Det trekkes ikke fra noen egenandel på 30 % i bruttoverdien av avlingen, slik som for ordningene med erstatning ved klimabetingede skader. I stedet har departementet valgt å foreta reduksjonen i selve tilskuddssatsen. Fordi tilskuddet beregnes på grunnlag av tapet, vil flere foretak komme innenfor ordningen. Bakgrunnen for at ordningen innrettes på denne måten er at det anses å være forvaltningsmessig ressursbesparende.

For å komme frem til kronesatsene for tilskudd pr. kg rognebærmøllskadet eple, har departementet tatt utgangspunkt i den pris på epler til konsum som NILF beregner i forbindelse med erstatning etter avlingsskader. Satsen utgjør 50 % av differansen mellom prisen på konsumepler og en gjennomsnittlig pris for leveranse av epler til konserver. Begrunnelsen for en slik tilnærming er todelt.

For det første er ikke ordningen ment å være en erstatningsordning hvor hele tapet skal dekkes, men et bidrag til å redusere det økonomiske tapet dersom eplene blir angrepet av rognebærmøll og således ikke kan leveres til konsum. Når man legger opp til gjennomsnittssatser, vil det alltid være individuelle forskjeller knyttet til hvor stor del av tapet et foretak vil få dekket. Formålet med ordningen er å hjelpe foretak som kommer i en vanskelig situasjon samtidig som en skal unngå at noen kan oppnå tilskudd som overstiger tapet. Ut fra dette, og det generelle prinsippet om en viss egenandel, reduseres satsen med 30 % i forhold til anslag på et foretaks "fulle" tap.

For det andre har departementet lagt vekt på at det av ulike årsaker alltid vil være en andel epler som går til press. I et år med rognebærmøllangrep vil også den delen av eplene som normalt ville gått til press angripes og således inngå i antallet kg som en kan søke om tilskudd for. Departementet mener at det ikke vil være naturlig å gi tilskudd til den andelen av epler en uansett ikke ville oppnådd konsumpris for, og finner det derfor rimelig å justere satsen ned med ytterligere 20 % for å ta høyde for dette forholdet.

NILFs beregninger i forbindelse med erstatning etter klimabetingede skader i 2009 viser følgende priser til konsum: Østlandet⁴ kr 9,11 pr. kg, Rogaland kr 11,18 pr. kg, Sørlandet⁵ og Vestlandet⁶ kr 11,38 pr. kg. Departementet har her valgt å benytte én pris for Østlandet og én pris for resten av landet, henholdsvis kr 9,11 pr. kg og kr 11,38 pr. kg.

Departementet har lagt vekt på at tilskuddsordningen skal være enkel å forstå og forvalte. Til tross for at det til dels kan være store prisvariasjoner, har departementet derfor valgt å beregne satsene ut fra én felles pris på epler til press i samsvar med den eksisterende avtale mellom Fruktlagene (Gartnerhallen) og Konserverfabrikkenes landslag på pris for pressepler levert til industrien på kr 2,45 pr. kg.

⁴ Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark, Oppland og Vestfold

⁵ Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder

⁶ Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal

Beregning av satsene fremkommer som følger i kroner per kg:

Østlandet	(9,11-2,45)	* 50 % = 3,33 ≈ kr 3,30 pr. kg
Landet for øvrig	(11,38-2,45)	* 50 % = 4,47 ≈ kr 4,50 pr. kg

Av annet punktum følger det at det er kommunen som skal anslå den andelen av totalavlingen på et foretak som er skadet av rognebærmøll. Dette skal gjøres enten ved befarings i fruktrefeltene eller ved kontroll av avlingen på fruktlager, eller helst begge steder.

Tilskudd under kr 5 000 eller over kr 500 000 utbetales ikke. Bestemmelsen har sin parallell i forskrift om erstatning ved klimabetingede skader i plante- og honningproduksjon § 8. Da herværende ordning henger nært sammen med erstatningsordningen ved avlingssvikt, mener departementet derfor det er naturlig at en benytter de samme avgrensningene.

Til § 4. Søknad og utbetaling

I § 4 første ledd fremgår det at det skal benyttes søknadsskjema fastsatt av Statens landbruksforvaltning. I likhet med erstatningsordningen for klimabetingede skader i plante- og honningproduksjon skal søknaden sendes til kommunen. Fristen for innlevering av søknaden er 31. oktober det året skaden har oppstått, dvs. samme søknadsfrist som for erstatning etter klimabetinget avlingssvikt.

I bestemmelsens annet ledd heter det at krav på tilskudd ikke kan overdras eller pantsettes. Dette innebærer at tilskudd bare utbetales til det foretaket som har vært utsatt for rognebærmøllskaden.

Til § 5. Opplysningsplikt og kontroll

Første ledd innebærer at alle søkere av tilskudd plikter å gi de opplysninger som kommunen, fylkesmannen og Statens landbruksforvaltning finner nødvendig i forbindelse med forvaltning av ordningene. I nødvendighetskriteriet ligger det at opplysningsplikten ikke er ubegrenset og at bare relevante opplysninger kan kreves. Typisk vil dette dreie seg om grunnlagsmateriale for å kunne fatte vedtak om tilskudd, samt dokumentasjon som muliggjør en effektiv kontroll av om tilskuddsutbetalingen er i overensstemmelse med forskriften.

Med hjemmel i annet ledd kan forvaltningen også kontrollere foretakets bokføring, korrespondanse og opptegnelser som vedkommer tilskuddene. Kontrollen kan gjennomføres ved stedlig kontroll hos foretaket, jf. tredje ledd. Når det gjelder kravet om revisorbekreftelse, er dette tatt med som en "kan-bestemmelse" i annet ledd annet punktum da det etter departementets vurdering ikke er behov for et generelt krav.

Til § 6. Retting av feilutbetalinger

Av bestemmelsen fremgår det at Statens landbruksforvaltning kan rette feil i utbetalt tilskudd, enten ved etterbetaling eller ved krav om tilbakebetaling fra tilskuddsmottakeren. Dette forutsetter omgjøring av det opprinnelige forvaltningsvedtaket, jf. forvaltningsloven § 35.

Etterbetaling er først og fremst aktuelt i de tilfeller hvor det har blitt utbetalt for lite tilskudd og årsaken til feilutbetalingen skyldes forhold hos Statens landbruksforvaltning. Dersom årsaken til feilutbetalingen skyldes forhold hos mottaker, for eksempel ved feilopplysninger, er det ikke gitt at en etterutbetaling skal finne sted. Dersom Statens landbruksforvaltning har utbetalt korrekt tilskuddsbeløp i henhold til søknad, vil mottaker som hovedregel ikke ha krav på etterutbetaling. Dette til tross for at mottaker ville ha mottatt et høyere tilskuddsbeløp dersom riktige opplysninger hadde vært gitt.

Krav om tilbakebetaling av tilskudd er aktuelt i situasjoner hvor mottaker har fått utbetalt for mye tilskudd. Dette gjelder uavhengig av om feilen skyldes forhold hos Statens landbruksforvaltning eller mottaker, og om mottaker har innrettet seg i god tro. I slike situasjoner har mottaker fått midler han ikke hadde krav på, og hensynet til et korrekt oppgjør og en sikker forvaltning av offentlige midler må dermed som det klare utgangspunktet, veie tyngre enn hensynet til at mottakeren kan ha innrettet seg etter utbetalingen.

Til § 7. Avkorting

Paragrafen regulerer avkorting av tilskudd. Avkorting forutsetter at feilutbetalingen skyldes at foretaket har opptrådt uaktsomt eller forsettlig. Uavhengig av om foretaket har opptrådt uaktsomt eller med forsett, er det forhold knyttet til foretaket som har ført til at tilskuddet ikke var berettiget. Et overordnet mål er å sikre forsvarlig forvaltning av samfunnets fellesmidler. Departementet ser det derfor som rimelig at den som klanderverdigg tilegner seg høyere tilskudd enn man er berettiget til, må regne med å kunne tape på dette.

Selv om det ikke følger direkte av forskriftens ordlyd, har forvaltningen adgang til å tilbakeholde tilskudd når vilkår for avkorting foreligger (ettersom dette vil være mindre byrdefullt overfor foretaket). En kan tenke seg tilfeller hvor tilbakeholdelse av tilskudd kan bli aktuelt dersom noen uaktsomt har gitt feilaktige opplysninger jf. nr. 2, men de mest praktiske tilfellene vil nok knytte seg til tilfeller hvor noen driver sin virksomhet i strid med regelverk for jordbruksvirksomhet jf. nr. 3. Tilbakeholdelse av tilskuddsmidler vil da kunne iverksettes inntil regelverksbruddet opphører, og vil skape et oppfyllelsespress. Bestemmelsen kan derfor benyttes selv om foretaket var i god tro.

I nr. 1 fremgår det at tilskuddet kan avkortes dersom foretaket ikke har opptrådt på en faglig forsvarlig måte, iverksatt relevante og forholdsmessige tiltak for skadebegrensning etc. Hensikten med bestemmelsen er å bidra til at foretakene opptrer med tilstrekkelig aktsomhet både før og etter at en skade har oppstått.

Tilsvarende gjelder for nr. 2. Bestemmelsen regulerer de tilfeller der foretaket uaktsomt eller forsettlig har gitt feil eller mangelfulle opplysninger i søknad, rapportering etc. som har eller ville dannet grunnlag for en urettmessig utbetaling av tilskuddet. I de tilfeller foretaket har gitt uriktige opplysninger i aktsom god tro, kan avkorting ikke finne sted. Det stilles imidlertid strenge krav til et foretaks aktsomhet.

I henhold til nr. 3 kan tilskuddet også avkortes dersom et foretak etter forvaltningsvedtak eller dom driver eller har drevet sin virksomhet i strid med regelverk for jordbruksvirksomhet. Det er også her et krav om at det må ha vært utvist uaktsomhet eller forsett. Bestemmelsen har som formål å påvirke foretaket til å legge om til en lovlig drift samt å markere at staten ikke ønsker å støtte ulovlig virksomhet. Bestemmelsen er viktig for å sikre at samfunnets fellesmidler forvaltes på en forsvarlig måte. Den alminnelige hovedregelen er imidlertid at brudd på forskrift om tilskudd ved tap i epleproduksjon forårsaket av rognebærmøll kun skal møtes med reaksjoner hjemlet i denne forskriften. Det er kun overtredelse av regelverk som har nær tilknytning til produsentens utøvelse av jordbruksdrift som kan medføre avkorting i utbetalingen. Som hovedregel vil dette omfatte regelverk underlagt Landbruks- og matdepartementet og de underliggende etater.

Avkorting av tilskudd med hjemmel i nr. 3 bør som hovedregel forbeholdes grove og eller gjentatte regelverksbrudd, og vil derfor etter departementets mening i hovedsak kunne bli aktuelt der det ved overtredelsen av regelverket er utvist grov uaktsomhet eller forsett.

Til § 8. Innkreving av tilbakebetalings- eller avkortingsbeløp mv.

Første ledd fastslår at tilbakebetalingsbeløp eller avkortingsbeløp kan kreves tilbakebetalt eller motregnes i senere tilskuddsutbetalinger. Paragrafen tilsvarende bestemmelser i andre tilskuddsforskrifter innenfor Landbruks- og matdepartementets forvaltningsområde.

Av annet ledd fremgår det at krav fra offentlig myndighet som utspringer av regelverk for jordbruksvirksomhet kan motregnes i tilskuddsutbetalinger til foretaket.

Tredje ledd hjemler adgangen til å kreve renter tilsvarende den til enhver tid gjeldende forsinkelsesrenten.⁷ Der mottakeren har vært i god tro angående feilutbetalingen, pålegges det ingen rente på tilbakebetalingskravet. I tilfeller hvor foretaket burde ha

⁷ lov 17. desember 1976 nr 100 om renter ved forsinket betaling § 3

forstått at tilskuddet måtte betales tilbake, løper rentene fra tilbakebetalingskravet kom frem til mottaker, mens det der foretaket har vist grov uaktsomhet eller forsett, kan det kreves renter fra utbetalingstidspunktet for det urettmessige tilskuddet.

Til § 9. Administrasjon, klage og dispensasjon

Kommunen er det forvaltningsorganet som er nærmest søkerne og som følgelig også må bidra til å ivareta veiledningsplikten etter bestemmelsene i forvaltningsloven § 11.⁸ Videre er kommunens nærhet til søkerne nødvendig for å gjennomføre befarings- og kontrollbesøk etter forskriftens § 3 og til å foreta stedlig kontroll hos foretaket. Departementet mener imidlertid at det styrker forvaltningen av ordningene dersom det er samme ledd som vurderer tilskuddssakene ved rognebærmøllskade i eple som erstatning etter avlings- og sviktsforskriften. Derfor er fylkesmannen gitt ansvaret for å forvalte denne tilskuddsordningen, herunder myndighet til å fastsette andelen rognebærmøllskadede epler på grunnlag av kommunens anslag.

I henhold til annet ledd er Statens landbruksforvaltning klageinstans for vedtak fattet av fylkesmannen. Klagen skal imidlertid ikke sendes fylkesmannen, men kommunen slik at kommunen har anledning til å uttale seg om saken før fylkesmannen vurderer saken på nytt.

Bestemmelsens tredje ledd fastslår at Statens landbruksforvaltning i ”*særlige tilfeller*” kan dispensere fra bestemmelsene i forskriften. Dispensasjonsadgangen er ment som en sikkerhetsventil og skal kun anvendes i helt spesielle tilfeller, f.eks. for å unngå utilsiktede konsekvenser av regelverket. Dispensasjonen kan imidlertid ikke gå ut over formålet med forskriften. Etter fjerde ledd kan også Statens landbruksforvaltning gi utfyllende bestemmelser til forskriften.

Til § 10. Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft straks.

Med hilsen

Viil Søyland (e.f.)
avdelingsdirektør

Hanne Klægstad
rådgiver

⁸ lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker