



Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep.
0030 Oslo

Høringsuttalelse til ny forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket

Fylkesmannen i Buskerud viser til brev av 09.07.2014 fra Landbruks- og matdepartementet, ref 14/536, om høring av forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket.

Vi vil innledningsvis si at det er bra at forskrift om produksjonstilskudd endelig blir revidert og at det skjer ved en helt ny forskrift. Forskrifta fra 2002 inneholder bestemmelser som påvirkes av jordbruksforhandlingene og det har således vært behov for stadig endringer. Gjeldende forskrift er endret ikke mindre enn 15 ganger siden den kom i 2002. Det er uheldig. Det finnes også noen uklare punkter som med fordel kan utgå eller omformuleres.

Vi har følgende kommentarer ordnet etter §-ene i utkastet til ny forskrift:

§ 1. Formål

Formålet er uendret. Fylkesmannen mener det er viktig at formålet avspeiler at tilskuddet skal gå til *et aktivt og bærekraftig jordbruk*. Både den forrige regjeringen gjennom Meld. St. 9 og sittende regjering har lagt vekt på at matproduksjonen i Norge må økes for å holde tritt med befolkningsutviklingen i landet. Det er tendenser til at arealer dyrkes mer ekstensivt enn før. Debatten om det skal gis areal- og kulturlandskapstilskudd for beitepussing uten at det tas avling til fôr eller mat, er ikke avsluttet. I lys av dette mener Fylkesmannen at det bør framgå av formål at produksjonstilskudd skal bidra til å støtte *matproduksjon*.

§ 2. Grunnvilkår

Gjeldende forskrift setter som vilkår for å få tilskudd at foretaket

- må være *registrert i Enhetsregisteret*,
- *drive vanlig jordbruksproduksjon*
- og at virksomheten drives på én eller flere *landbrukseiendommer*

Vilkåret om *registrering i MVA-registeret* eller om å *ha hatt en samlet omsetning og uttak av avgiftspliktige varer og tjenester på minimum kr 20 000 i løpet av de siste 12 måneder*, ble fjernet fra forskrifta i sommer. I forslaget til ny forskrift er kun de to først nevnte strekpunktene over videreført.

Fylkesmannen ser det som avgjørende for en forsvarlig forvaltning av ordningen at kravet til *registrering i Enhetsregisteret* og kravet om å *drive vanlig jordbruksproduksjon* videreføres. Vilkåret om *vanlig jordbruksproduksjon* vil bli viktigere enn før. Begrepet er vidt og dynamisk nok til å fange opp ulike produksjoner rundt om i landet. Det er ønskelig med en klarere avgrensning mot virksomhet som ofte driver i nær tilknytning til jordbruksvirksomhet,

men som har andre formål enn mat- og fôrproduksjon. Det gjelder særlig virksomheter som driver med avl, oppstalling, trening og kursvirksomhet knyttet til hest eller som omfatter småskala husdyrhold som ledd i virksomhet innenfor undervisning, terapi eller trening.

I tilskuddssammenheng har det vært vanskelig å finne en god definisjon av begrepet *landbrukseiendom*. Bestemmelsene i jordloven er ikke tilstrekkelige i denne sammenhengen. Fylkesmannen er uenig i at mangel på en dekkende definisjon av hva en *landbrukseiendom* er, bør føre til at vilkåret fjernes. Begrepet *landbrukseiendom* bør snarere defineres nærmere for bruk i tilskuddssammenheng. Mulighet for å etablere produksjon på ei utskilt tomt, vil gi utfordringer knyttet til beiting. Fjerning av kravet om landbrukseiendom vil kunne føre til etablering av flere utskilte tomter med eneste hensikt å sette opp driftsbygning for husdyrproduksjon. Vi mener at det vil bidra til en utvikling i retning av storskala-/industriell landbruk. Samtidig åpner det for eierformer der det vil være vanskelig å spore hvem som står som eiere og vanskeliggjøre håndheving av bestemmelsene om driftsfellesskap. Vi mener at det vil være en uheldig utvikling.

Fjerning av kravet til *omsetning* innebærer forenkling både for søkerne og forvaltningen. Kravet har ikke skilt mellom omsetning fra jordbruksvirksomhet eller omsetning fra annen virksomhet. Det har ført til forskjellsbehandling, siden næringsdrivende i andre næringer enn jordbruk har fått tilskudd for sitt hobbyjordbruk mens en lønnstaker ikke har fått det for hobbyjordbruk av tilsvarende omfang. Kravet har følgelig heller ikke vært egnet for å skille mellom næringsdrivende i jordbruk og næringsdrivende i andre næringer. Fylkesmannen mener det er greit at kravet er fjernet.

§ 3. Tilskudd til husdyrhold

Fylkesmannen mener at kravet til at foretaket må *disponere dyr* for å motta tilskudd innenfor ordningene med *tilskudd til dyr på beite* og *tilskudd til dyr på utmarksbeite*, må videreføres. Vi har sett tilfeller der det er søkt tilskudd til dyr på beite som i realiteten disponeres av et annet foretak mesteparten av året, enn det foretaket som søker. Unntaket for hest i pensjon på sommerbeite bør videreføres.

Kravet til grovfôropptak har tidligere stått i jordbruksavtalen. Det er i realiteten et vilkår for tilskudd. Slik sett er det riktig at kravet kommer inn i forskriften. Vi vil likevel peke på at det er vanskelig å kontrollere foretakenes oppfyllelse av dette kravet. Kravet innebærer slik vi ser det, ingen forenkling for forvaltningen og neppe heller for søkerne.

§ 4. Tilskudd til jordbruksareal

Forskrift om miljøplan forsvinner. I stedet er det foreslått å legge kravene om gjødslingsplan og sprøytejournal inn i ny forskrift om produksjonstilskudd. Det vil si at det ikke skal gis reduksjon i tilskuddet lenger dersom miljøplan mangler, men at tilskudd til jordbruksareal nå kan avslås dersom gjødslingsplan og sprøytejournal ikke foreligger. Det innebærer en skjerpelse for foretakene. Øvrige elementer i miljøplanen skal ivaretas av KSL. Endringene reiser minst to problemstillinger i forhold til tilskudd. Den første gjelder kart. Kravet til å kunne dokumentere på kart hvor de ulike skiftene befinner seg og hvilke vekster som er dyrket hvor, blir borte dersom kravet om miljøplan forsvinner. Krav om kart med inntegning av skifter og tilhørende miljøverdier og -utfordringer må derfor med i § 4. Den andre problemstillingen gjelder WTO-notifisering. I høringsnotatet er det ikke kommentert nærmere hva som kan skje med WTO-notifiseringa dersom kravet om miljøplan forsvinner. Fylkesmannen er bekymret for de eventuelle konsekvensene dette vil ha for muligheten til å opprettholde miljøtilskuddene.

Tidligere § 8 om miljøkrav er fjernet. I stedet er innholdet tatt inn i § 4, med andre formuleringer. Vi er ikke sikre på om den nye formuleringa er egnet til å forenkle forvaltningen av miljøkravene i forhold til produksjonstilskudd. Det vil være helt nødvendig at rundskriv presiserer nærmere hva som er *inngrep i kulturlandskapet*. Erfaringsvis er det ikke lett for verken søker eller saksbehandler å vite hvilket regelverk en eventuell søknad om tillatelse til å gjøre *inngrep i kulturlandskapet*, skal behandles etter. Fylkesmannen hadde for et par år siden en klagesak til behandling som gjaldt avslag på fjerning av steinrøysar. Avslaget var hjemlet i § 8 i forskrift om produksjonstilskudd. Steinrøysene var ikke verneverdige, men mange mente at de utgjorde et fint innslag i kulturlandskapet. Fylkesmannen opphevet vedtaket og sendte saken i retur til kommunen for ny behandling. Det viste seg at verken byggesak- eller arealforvaltningen i kommunen, kulturminnemyndigheten hos fylkeskommunen eller jurister hos Fylkesmannen fant noe regelverk som ga hjemmel for å nekte tiltakshaver å fjerne steinrøysene.

Skillet mellom *normal skjøtsel* og *inngrep som forringer kulturlandskapet* er ikke uten videre enkelt å praktisere. En praktiker vil tenke at det er normal skjøtsel å rydde eller sprøyte jordekanter for å hindre lauvoppslag å bre seg. Slik aktivitet kan være i strid med miljøkravene i eksisterende regelverk for tilskudd. Hva som er *normal skjøtsel* er overlatt til bondens og kontrollmyndighetens vurdering. Det er stort rom for å utøve skjønn. Mangel på samordning av regelverk og retningslinjer har opp gjennom årene ført til mye kvalifisert *synsing* om *inngrep i kulturlandskapet*, men konklusjonene mangler ikke sjelden hjemmel i regelverk. Ny forskrift om produksjonstilskudd endrer ikke på dette.

I punkt 3 i siste avsnitt videreføres kravet om vegetasjonsbelte mot vassdrag. Samtidig fjernes konkretiseringen av at dette belte må være minst 2 meter bredt. Vi er ikke udelt enig i departementets mening om at ny formulering vil oppfattes som mer presist enn tidligere. Her vil det være nødvendig med tydelige retningslinjer. Fylkesmannen mener ellers at det er bra at bestemmelsen er harmonisert med begrepsbruken i vannressursloven. I høringsbrevet går det fram at kantsonen kan høstes, men ikke jordbearbeides. Det virker noe unyansert da det ofte er ønskelig med lauvkratt mot vassdrag for å gi større beskyttelse mot erosjon og avrenning og skygge for livet i vassdraget.

§ 5. Tilskudd til grønt- og potetproduksjon

Fylkesmannen slutter seg til forslaget.

§ 6. Avløsning ved ferie og fritid

Produksjonstilskudd og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid er nært knyttet til hverandre både med hensyn til vilkår for å få tilskudd og grunnlaget for beregning av tilskuddene. Fylkesmannen mener derfor det er riktig å ta reglene for tilskudd til avløsning ved ferie og fritid inn i samme forskrift som produksjonstilskudd.

Tilskudd til avløsning ved ferie og fritid er i realiteten en refusjonsordning. Det følger av kravet til dokumentasjon av utgifter. Dokumentasjonskravet gjelder kun for enkeltpersonforetak, ikke for andre foretaksformer. For andre enn enkeltpersonforetak fungerer derfor ordningen som et rent tilskudd. Det er vanskelig å se noen god grunn til slik forskjellsbehandling. Vi støtter derfor forslaget om at dokumentasjonskravet gjeninnføres for de foretaksformene som ikke har det kravet nå.

Dokumentasjonskravet innebærer behov for kontroll av opplysningene om lønnsutgifter. Dette skjer i stor grad maskinelt, men i noen enkeltsaker sjekkes det manuelt. Fylkesmannen erfarer at kommunene ofte gjør feil og framskaffer utilstrekkelig dokumentasjon når en sak sjekkes manuelt. Ordningen ville ikke fungert uten gode maskinelle kontroller.

Det er ikke noe krav i eksisterende forskrift om at de dokumenterte lønnsutgiftene må gjelde arbeid i fjøset eller jordbruket. I praksis er det fullt mulig å motta avløsertilskudd for lønnsutgifter som foretaket ville hatt uavhengig av om søker har tatt seg fri fra fjøsstellet eller ikke. Satt på spissen kan lønnsutgifter til barnepass eller til en ansatt som driver brøyting, gi grunnlag for avløsertilskudd. I høringsbrevet er riktignok problemstillingen kommentert og det er presisert at de ansattes arbeid eller tjenesteyting må knytte seg til husdyrforetakets jordbruksdrift. Departementet har ikke tatt dette inn i forskriften som et vilkår for å motta tilskudd til avløsning. Fylkesmannen mener at et vilkår om at lønnsutgiftene må være knyttet til arbeid i jordbruksdrifta, vil være umulig å kontrollere. En presisering i rundskriv eller liknende vil derfor ha liten praktisk verdi. Fylkesmannen er enig i at det ikke bør være noe vilkår for avløsertilskuddet om at lønnsutgiftene må være knyttet opp til arbeid i jordbruksdrifta.

Forslaget til nye regler for tilskudd til avløsning ved ferie og fritid har utelatt bestemmelsene om hvem som kan levere avløsertjenester. Det innebærer at et foretak kan få tilskudd for avløsertjenester som er kjøpt fra hvilket som helst foretak, ikke utelukkende fra avløserlag. Avløserlagene er spesialister på å skaffe kvalifisert arbeidskraft i jordbruket og er viktige tjenesteytere for foretakene. Åpnes muligheten for å gi tilskudd for innkjøp av tjenester fra andre foretak som kunne tenkes å tilby arbeidskraft, vil det innebære konkurranse for avløserlagene. I dette tilfellet tviler vi på om jordbruksforetakene er tjent med det. Det vil kunne svekke avløserlagene og følgelig svekke muligheten til å skaffe stabil og kvalifisert arbeidshjelp. Særlig mindre foretak som ikke har behov for eller råd til å ha egen ansatt avløser, kan bli skadelidende. Fylkesmannen er bekymret for at avløserlagenes evne til å skaffe landbruksvikar og avløser ved sykdom kan bli dårligere. Det er betenkelig.

En bieffekt av regelendringen kan bli at bønder som er deltakere i flere foretak, eksempelvis deltakere i samdrift, kan leie inn seg selv fra enkeltpersonforetaket sitt, til å utføre avløsertjenester i samdriftsforetaket. En annen effekt som kan oppstå er fiktiv fakturering mellom foretak, uten reell avløsning, som kun har til hensikt å hente ut tilskudd. Fylkesmannen kan ikke se at det er noen god anvendelse av tilskuddsmidlene.

Søkerne kan i dag be om at tilskuddet overføres direkte til avløserlaget. Denne muligheten foreslås fjernet. I en overgangsfase vil det kunne gi likviditetsproblemer for avløserlagene, men Fylkesmannen tror at avløserlagene vil klare å omstille seg til den nye situasjonen.

Fjerning av bestemmelsene om deling av tilskuddet ved *virksomhetsoverdragelse*, kan føre til økt behov for skjønnsutøvelse i slike saker for forvaltningen, og flere dispensasjon- og klagesaker. Fylkesmannen kan ikke se at fjerningen bidrar til noen forenkling verken for forvaltningen eller foretakene. Ny forskrift bør fortsatt inneholde en bestemmelse om at foretakene skal dele tilskuddet mellom seg etter den måneden overdragelsen skjer. Detaljene kan utformes i rundskriv.

§ 7. Utmåling

Paragrafen fanger opp de tidligere bestemmelsene om driftsfellesskap. I hovedsak er innholdet i disse videreført, med litt andre formuleringer. Reglene om driftsfellesskap er uten

tvil den delen av regelverket som kommunene og Fylkesmannen synes er mest komplisert å forvalte. Både fordi det forutsetter innhenting og gjennomgang av mye dokumentasjon i tillegg til behov for utstrakt utøvelse av skjønn. Arbeidet er kompetansekrevende og medfører nødvendigvis mer skrivearbeid enn ellers, noe ikke alle er like komfortable med. Kommunene vegrer seg for å gå inn i slike saker. Ny forskrift vil ikke endre noe på disse utfordringene.

Avskjæringsregelen om at felles eierinteresser i foretak som søker om produksjonstilskudd til samme produksjon, ikke kan gis tilskudd, er ikke med i forslaget til ny forskrift. Fylkesmannen slutter seg til begrunnelsen for å oppheve den tidligere regelen. Samtidig ser vi at regelverket fortsatt blir minst like komplisert å forvalte som før. Selv om retningslinjene for skjønnsutøvelsen blir klarere, forutsettes det fortsatt juridisk, regnskaps- og landbruksfaglig kompetanse utover det som mange av saksbehandlerne har. Fylkesmannen mener derfor at det er viktig med avskjæringsregler når det gjelder driftsfellesskap. Dette kunne med fordel vært utredet nærmere av ei arbeidsgruppe med representanter fra ulike deler av forvaltninga.

Søkere som ønsker å splitte opp virksomheten eller der en sønn eller datter ønsker å starte opp for seg selv med større eller mindre grad av samarbeid med foreldrene, pleier erfaringsvis ofte å ta kontakt med kommunen for å høre hvor langt samarbeidet kan gå før forvaltningen vil betrakte det som driftsfellesskap. Saksbehandlerne i kommunen uttrykker overfor Fylkesmannen frustrasjon over hvor lite konkrete de kan være i sin rådgivning. Usikkerheten i forvaltningen går følgelig ut over foretakene. Foretakene er henvist til å prøve seg fram, med vissheten om at forvaltningen kan «komme og ta dem» dersom samarbeidet går for langt. Det er en uheldig situasjon.

Som tidligere foreslås det å videreføre muligheten for foretak, der det er konstatert driftsfellesskap, til å søke samlet med utgangspunkt i ett av foretakene i virksomheten eller opprette et nytt fellesforetak. Fylkesmannen er i utgangspunktet enig i en slik løsning, men ser også at det kan oppstå en situasjon der det ikke lenger er samsvar mellom antall dyr/arealer i søknaden om tilskudd og i de aktuelle foretakenes regnskaps- og likningsdokumenter. I praksis fører det antakelig ikke til problemer i tilskuddsforvaltningen, men det framstår som uryddig i forhold til andre myndigheter. Det vil heller ikke være samsvar mellom avsender av lønns- og trekkoppgaver og hvem som søker avløsertilskudd. Retningslinjene må avklare hvordan dette skal håndteres.

§ 11. Avkorting ved regelverksbrudd og § 12. Avkorting ved feilopplysninger

Bestemmelsene er endret fra *kan* til *skal*. Samtidig er muligheten for å vurdere størrelsen på avkortingen beholdt som før. Fylkesmannen støtter forslaget.

De øvrige bestemmelsene i forskriften innebærer små endringer fra tidligere. Fylkesmannen har ingen nærmere kommentarer til disse.

Med hilsen

Astrid Aass
landbruksdirektør

Ragnhild Skar

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift