



Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Postboks 4710 Sluppen, 7468 Trondheim
Sentralbord: 73 19 90 00, Telefaks: 73 19 91 01
Besøksadresse: E. C. Dahls g. 10

Saksbehandler
Kjersti Alne Solberg
Landbruk og bygdeutvikling

Innvalgstelefon
73 19 92 84

Vår dato
14.10.2014
Deres dato
09.07.2014

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
2014/5626-521.0
Deres ref.

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Høring - forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket - innspill fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Viser til departementets brev av 9.7.2014 om høring av forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd med høringsfrist 20.10.2014.

Oppsummering og konklusjon

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag er enig i at det er behov for en helhetlig gjennomgang av begge forskriftene. Vi er samtidig opptatt av å sikre en bærekraftig norsk matproduksjon i mange år framover. Produksjonstilskudd er et viktig bidrag til lønnsomheten i drifta for norske matprodusenter.

Vi er også bekymret for at flere av de forslåtte endringene i høringen vil føre til vesentlige endringer i eierstrukturen og en mer krevende forvaltning av tilskuddet enn det vi har i dag.

Under følger Fylkesmannen i Sør-Trøndelag sine viktigste synspunkter oppsummert:

- 1. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener at kravet om tilknytning til landbrukseiendom (§3) bør bestå.**
- 2. Det er viktig at kravet til vanlig jordbruksproduksjon (§3) videreføres.**
- 3. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag frarår at eierskapsbegrensningene (§4 i dagens forskrift) fjernes.**
- 4. Forslaget om at gjødslingsplan og sprøytejournal legges under produksjonstilskudds-forskriften som et må-krav for i det hele tatt å kunne motta tilskudd er dramatisk. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener det er bedre å gjennomføre en ordning med trekk ved manglende gjødslingsplan eller sprøytejournal.**
- 5. Det er uheldig at avløsertilskuddet ikke lenger kan utbetales direkte til avløserlaget. Og det er også uheldig dersom avløserlagene ikke skal gis økonomisk mulighet til å drive sin virksomhet framover.**
- 6. En av intensjonene med revisjonen var forenkling. Mange av endringene medfører mer skjønn og mer komplisert kontroll. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener flere av de foreslåtte endringene ikke bidrar til forenkling.**
- 7. Det er viktig at det gis mulighet for kontroll av alle eiendommer og selskap som er koblet til driften.**

Om de enkelte kapitlene i høringsnotatet

Embetsledelse og administrasjonsstab	Kommunal- og samordningsstab	Justis- og beredskapsavdeling	Landbruk og bygdeutvikling	Miljøvern-avdeling	Oppvekst- og utdanningsavdeling	Sosial- og helseavdeling Telefaks 73 19 93 01
--------------------------------------	------------------------------	-------------------------------	----------------------------	--------------------	---------------------------------	--

I kapitlene under følger alle fylkesmannens merknader. Inndelingen følger departementets hovedpunkter i høringsnotatet.

Grunnvilkår for tilskudd

Departementet legger til grunn at spørsmålet om «vanlig jordbruksproduksjon» sjelden kommer på spissen når det gjelder grovfôrproduksjon. Vi mener at en av årsakene til dette er det tydelige kravet i veiledningen om regningssvarende pris og krav til avlingsnivå. Det er viktig at kravet til «vanlig jordbruksproduksjon» videreføres. For alle produksjoner ville det være avklarende med en mal for hva som er minste avlingsnivå for at det skal kunne regnes som «vanlig jordbruksproduksjon». Dette gjelder særlig for korn.

Grunnvilkåret om tilknytning til landbrukseiendom er foreslått fjernet.

Departementet legger til grunn at det i de fleste tilfeller ikke vil være mulig å drive «vanlig jordbruksproduksjon», dersom produksjonen er helt løsrevet fra en landbrukseiendom. Fylkesmannen er ikke enig i dette.

På alle de konsesjonsregulerte produksjonene og for pelsdyr, har vi mange eksempler på produksjon på utskilt tomt, der eier ikke har tilknytning til noen landbrukseiendom. Utgangspunktet for denne bestemmelsen var at jordbrukseiendom skulle forstås på samme måte som i jordloven. Foreslått endring vil på kort sikt gi en viss forenkling av forvaltningen. Vi mener imidlertid at en fjerning av kravet om tilknytning til landbrukseiendommen sammen med andre endringer, vil kunne åpne opp for andre eierstrukturer i landbruket. I neste omgang vil dette kunne gjøre forvaltning og kontroll vesentlig mer krevende og omfattende.

Oppsummering grunnvilkår for tilskudd:

- **Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener at kravet om tilknytning til landbrukseiendom (§3) bør bestå.**
- **Det er viktig at kravet til vanlig jordbruksproduksjon (§3) videreføres.**

Driftsfelleskap

Bestemmelsen om driftsfellesskap i dagens produksjonstilskuddsforskrift er svært skjønnsmessig utformet og har derfor vist seg noe vanskelig å praktisere. Vi slutter oss imidlertid til departementets vurdering av at en neppe vil komme utenom en skjønnsmessig regel, dersom den skal kunne virke etter sin hensikt. Departementet synes å legge til grunn at forvaltningen er i stand til å gjennomføre gode skjønnsmessige vurderinger knyttet til driftsfellesskapsbestemmelsen.

Kapittelet om driftsfellesskapsvurderingene er slik vi oppfatter det, skrevet med tanke på at det er kommunene som gjennomfører kontrollen. Vår erfaring er at kommunene ofte ikke har kapasitet til å ta tak i disse sakene. Slik Fylkesmannen i Sør-Trøndelag ser det er det også urealistisk at kommunene skal kunne ha kapasitet og ressurser til å ta tak i denne typen saker. Vår erfaring er at det stilles store krav til arbeidet med innhenting av fakta og de vurderingene som skal gjøres i forhold til driftsfellesskap. Arbeidet med sakene hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag gjennomføres av et bredt sammensatt team og det brukes betydelige ressurser på arbeidet. Dette har man ikke mulighet eller kapasitet til i

kommunene. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag ser det derfor som hensiktsmessig at kontrollen av driftsfellesskap løftes til Fylkesmennene.

I kapittel 3.2.2 omtales departementets ønske om å fjerne formelle eierinteresser som selvstendig grunnlag for å kunne avskjære tilskudd. Vi antar at en følge av dette kan bli at f.eks. flere AS eid av AS kommer til å søke om produksjonstilskudd. Vi er usikre på hvilke følger dette vil få for kontrollarbeidet. Bekymringen vår er at man risikerer å måtte foreta kontroll av driftsfellesskap hos AS, som også driver annen næring og der regnskapene av den grunn er svært omfattende.

Hvis det å fjerne formelle eierinteresser ikke blir gjennomført er det viktig at unntaket for samdrifter opprettholdes.

Dersom endringen med fjerning av samdriftsbegrepet i kvoteregulverket blir gjennomført vil fjerningen av formelle eierinteresser ramme deltakerne i samdriftene. Det er viktig at man i forskriften ivaretar at samdriftsmedlemmer kan søke også framover.

I kapittel 3.2.2 problematiseres økologisk produksjon og at felles eierinteresser er til hinder for dette. Vi kan ikke se at det å fjerne felles eierinteresser endrer noe på dette. Om produsenten oppretter to foretak, et økologisk og et konvensjonelt, har vedkommende fremdeles bare et gårdsbruk. Vedkommende vil fremdeles ha de samme praktiske utfordringene i forhold til å holde produksjonene adskilt. Vår oppfatning er at det er regelverket for økologisk produksjon som må endres dersom den beskrevne problematikken skal løses, ikke regelverket for produksjonstilskudd. Vi mener derfor at dette ikke er noe argument for å fjerne formelle eierinteresser.

Lov om regulering av svine- og fjørfeproduksjon har også bestemmelser som ikke tillater felles eierinteresser dersom samlet produksjonsomfang overstiger konsesjonsgrensen. Fylkesmannen har erfaring for at dette er en viktig avskjæringsregel som har stor betydning for at kontrollarbeidet blir enklere og samtidig gir næringsutøverne ryddige rammevilkår. Saker etter produksjonstilskudds-forskriften og saker etter Lov om regulering av svine- og fjørfeproduksjon håndteres ofte parallelt mot samme foretak. Det er derfor hensiktsmessig at de to regelverkene er mest mulig harmonisert.

Det foreslås at kravet, om at det må konstateres stordriftsfordeler for å kunne konkludere med at det foreligger driftsfellesskap, fjernes. Vi slutter oss til denne vurderingen. Videre synes vi det er positivt at geografisk nærhet er såpass vektlagt i driftsfellesskapsvurderingen.

Vi er enig i at regelen om omvendt bevisbyrde i søknadssaker, jf. gjeldende forskrifts § 4 siste ledd, allerede følger av alminnelig forvaltningsrett. Dersom bestemmelsen om omvendt bevisbyrde tas ut av forskriften, er det viktig at det i rundskriv og veiledning til forskriften presiseres hva søkerens opplysningsplikt innebærer.

På s 17-19 i høringsnotatet er det opplistet momenter som kan være aktuelle å vurdere. Vi mener disse momentene burde framgått av selve forskriften. Dette for å skape større klarhet for foretakene om hva som menes.

Forslaget innebærer at foretakene skal gis anledning til å få søknadene behandlet under ett, og få beregnet tilskudd for det samlede antall dyr og areal som den samla virksomheten disponerer. Beregnet tilskudd skal deretter avkortes i forhold til skyldgraden. Vi synes det er positivt at man kan ha forskjellige grader av skyld i driftsfelleskapsvurderingene. Vi ser dette særlig som aktuelt i foreldre/barn saker. Vårt inntrykk i de sakene vi har hatt, har vært at det ofte er foreldrene som har vært pådrivere for konstallasjonene. Det kan derfor virke urimelig at sønn eller datter skal rammes like hardt i forhold til sanksjoner. Etter vår vurdering vil denne endringen også medføre at terskelen for å ta opp driftsfelleskapsaker vil bli lavere, i og med at det at utfallet av saken ikke er «alt eller ingenting».

Oppsummering driftsfelleskap:

- **Fylkesmannen i Sør-Trøndelag frarår at eierskapsbegrensningene (§4 i dagens forskrift) fjernes.**

Tilskuddsordningene

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag ser det som positivt at man i forskriften har tatt med en rekke av de sentrale vilkårene som tidligere kun fremgikk av jordbruksavtalen.

Kravet om at hoveddelen av daglig grovfôrinntak skal skje ved beiting videreføres. Det hadde vært hensiktsmessig om begrepet «hoveddelen» var mer nøyaktig beskrevet. Dersom man velger å ikke endre på dette, oppfordrer vi til at det i rundskrivet fortsatt går tydelig fram hva som skal forstås med «hoveddelen».

Forslaget innebærer en videreføring av forbudet mot å foreta inngrep som forringer kulturlandskapet. Samtidig begrenses adgangen for kommunene til å gi tillatelse til slike inngrep til der det er gitt særskilt tillatelse etter annet regelverk. Dette vil være en forenkling, men enkelte av miljøkravene ser ut til å falle utenfor. Vi tenker da f.eks. på lukking av åpen grøft og fjerning av ferdsselsårer som så vidt vi kjenner til ikke dekkes av annet regelverk.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag synes det er positivt og forenkende at Forskrift om miljøplan fjernes. Vi synes imidlertid det er dramatisk at kravet til gjødslingsplan og sprøytejournal legges under produksjonstilskuddsforskriften som et må-krav for i det hele tatt å kunne motta tilskudd. Det hadde vært bedre å videreføre ordningen med trekk som man har i dagens ordning. Gjennomføres forslaget er det viktig med god informasjon om krav og konsekvenser av mangler i veiledningsmaterialet.

Det har vært mye positiv respons på kartdelen av miljøplanen. Mange har blant annet sett verdien av det å få nedtegnet navn på skifter og annet i kartet. Det er derfor ønskelig at kartdelen av miljøplanen videreføres i KSL.

Endring i miljøkravene og fjerning av Forskrift om miljøplan betyr en forenkling. Her må det klargjøres at endringene ikke svekker landbrukets dokumentasjon av miljøinnsatsen og at det ikke svekker Norges muligheter til å notisere ordninger som grønn støtte i.h.t. WTO.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag er enig i at «areal som beites av hester som foretaket ikke selv disponerer men bare har i pensjon» fortsatt skal være et unntak. Det er viktig at det går klart fram av veiledningsmaterialet hvilke krav som stilles til avtale mellom hesteeieren og søkeren av produksjonstilskudd. Det er også ønskelig med et krav om beitejournal for slike hester.

Når det gjelder kravet om «aktiv drift» som nå er foreslått var begrepene «drift og beiting» i tidligere forskrift vel så forståelig som «aktiv drift».

Vi synes det er positivt at det blir samsvar mellom denne forskriften og vannressursloven når det gjelder kravet om vegetasjonsbelte langs vassdrag. Dette selv om kravet nå blir noe mindre konkret enn tidligere. Det bør gå klart fram av veiledningsheftet hvilke krav som gjelder.

I jordbruksoppgjøret ble det bestemt at det skulle være en harmonisering av satsene for tilskudd husdyr til vinterfôra sau og utegangersau. Dersom dette innebærer at det kun blir en kode for sau vil dette skape problemer i forhold til RMP-ordningen «beite av kystlynghei». I Sør-Trøndelag er denne ordningen basert på antall dyr i kode 133 i produksjonstilskudd. Vi forutsetter at man finner en annen måte å skille ut disse dyrene på dersom kode 133 forsvinner.

Det er positivt at kravet til dokumentasjon av utgiftene til ferie og fritid blir lik for alle foretak.

Det er uheldig at tilskudd ikke lenger kan transporteres til avløserlag der dette er søkers vilje. Det kan for gårdbrukerne være tungt å forskuttere store utgifter over lang tid og dette rammer i stor grad nye brukere. Slik det er i dag forskutter avløserlag ofte utgifter til avløsning for gårdbrukeren og får tilskuddet transportert ved utbetalingstidspunktet. Endringen som foreslås forårsaker en svekket likviditet for avløserlagene som ikke lenger vil ha mulighet til å forskuttere utgifter. Dette medfører at en del gårdbrukere rett og slett ikke vil ha økonomi til å leie avløsning noe som etter hvert vil gå på helsa løs. Vi er av den oppfatning at det er uheldig å ta bort en praktisk ordning som fungerer godt. De formelle forholdene rundt en videreføring av ordningen med transport av tilskudd til avløserlag fra søker, bør kunne løses i forskriften.

Det kan være positivt at ordningen er gjort mer fleksibel ved at det kan kjøpes av avløsertjenester fra andre foretak enn avløserlag/-ring. Vi er likevel bekymret for at man vil få et dårligere tilbud til gårdbrukerne når det gjelder muligheten for en kvalitativmessig god avløsning. Det er over mange år gjort en stor innsats for å bygge opp den ordningen vi har med solide avløserlag og det er lett å rasere et bestående godt tilbud som gårdbrukerne nyter godt av. Foretak som driver med andre oppgaver i tillegg til å skaffe avløserere til gårdbrukeren ser vi ofte nedprioriterer avløseroppgavene. Vi er også bekymret for at ikke rekruttering- og kompetansehevede tiltak som avløserlagene iverksetter for sine arbeidstakere vil bli ivaretatt på samme måte dersom man åpner for at også andre foretak kan tilby avløsertjenester. Dersom andre foretak får anledning til å drive med formidling av avløsere må kravene som stilles til disse være på samme nivå som de kravene som stilles til dagens avløserlag.

Dagens detaljerte regler om hvordan avløsertilskuddet skal fordeles ved virksomhetsoverdragelse bør tas inn i jordbruksavtalen dersom den fjernes fra regelverket. Dette av hensyn til de som skal overta drifta.

Tilskudd til avløsning ved ferie og fritid er en refusjonsordning og bør ikke inngå i et regelverk for tilskudd, som produksjonstilskudd er.

Oppsummering tilskuddsordningene:

- **Forslaget om at gjødslingsplan og sprøytejournal legges under produksjonstilskuddsforskriften som et må-krav for i det hele tatt å kunne motta tilskudd er dramatisk. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener at det hadde vært bedre å gjennomføre en ordning med trekk ved manglende gjødsleplan eller sprøytejournal.**
- **Det er uheldig at tilskudd ikke lenger kan utbetales direkte til avløserlag. Det er også uheldig dersom avløserlagene ikke skal gis økonomisk mulighet til å drive sin virksomhet fremover.**

Øvrige endringer

Vi støtter den foreslåtte endringen i kapittel 5.1 med trekk på antall dager, og ikke antall virkedager, ved for sent levert søknad.

I kapittel 5.2 er det omtalt endringer i kvoteforskriften som følge av ny forskrift om produksjonstilskudd. Burde det vært gjort en tilsvarende endring i Lov om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen § 3?

Økonomiske og administrative konsekvenser

I kapittel 6 skriver departementet at flere av endringene som er gjort er ment å bidra til forenkling av regelverket. Flere kommuner gir imidlertid tilbakemelding om at flere av endringene som er foreslått synes å innebære større grad av skjønnsutøvelse. Dette vil føre til en mer krevende forvaltning på kommunalt nivå.

Oppsummering økonomiske og administrative konsekvenser:

- **En av intensjonene med revisjonen var forenkling. Mange av endringene medfører mer skjønn og mer kontroll. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener flere av de foreslåtte endringene ikke bidrar til forenkling.**

Andre merknader

Det er positivt at alt areal må være klassifisert etter AR5.

Tilskudd til avløsning ved ferie og fritid er foreslått lagt under produksjonstilskuddsforskriften. Vi undrer oss over hvorfor tilskudd til avløsning, ferie og fritid eller sykdom, ikke lenger skal være samlet i en felles forskrift slik som i dag (Forskrift om tilskudd til avløsning). Både ferie og fritid og sykdomsavløsning er refusjonsordninger, mens produksjonstilskudd er et tilskudd. Det synes derfor naturlig å holde ferie og fritid og sykdomsavløsning samlet.

Under kommentarene til § 10 står det at for at forvaltningen skal kunne kontrollere alle relevante forhold hos et foretak er det nødvendig at de gis adgang til alle «eiendommer som foretaket benytter i driften». Vi ser dette som litt for snevert, og mener at ordlyden heller burde vært adgang til «alle eiendommer og selskap som er koblet til driften».

Oppsummering andre merknader:

- **Det er viktig at kontrolladgangen blir tilstrekkelig og gjelder alle eiendommer og selskap som er koblet til driften**

Med hilsen

Tore Bjørkli (e.f.)
landbruksdirektør

Magnhild Melandsø
underdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

