



Fylkesmannen
i Oslo og Akershus

Landbruks- og matdepartementet
Pb. 8007 Dep
0030 Oslo

Landbruksavdelingen

Tordenskioldsgate 12
Postboks 8111 Dep, 0032 Oslo
Telefon 22 00 35 00
fmoapostmottak@fylkesmannen.no
www.fmoa.no
Organisasjonsnummer NO 974 761 319

Deres ref.:
Deres dato: 9.7.2014
Vår ref.: 2014/14271-2 FM-L
Saksbehandler: Ellen Nitter-Hauge
Direktetelefon: 22 00 35 52

Dato: 17.10.2014

Høringsinnspill - forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket

Vi har mottatt høringsutkast til ny forskrift for produksjonstilskudd (PT) og avløsertilskudd i jordbruket.

Departementet viser til at det er behov for å gjennomføre endringer i regelverket som bidrar til forenkling og styrking av rettssikkerheten. Fylkesmannen i Oslo og Akershus slutter seg til dette, og ser også at forenkling er viktig, både med tanke på våre og kommunenes kontrolloppgaver.

§ 4. Tilskudd til jordbruksareal

§ 4 tredje ledd nr. 1 bestemmer at foretaket skal ha både gjødslingsplan og sprøytejournal for å kunne motta AK-tilskudd. Da oppstår i praksis spørsmålet om hva som er god nok dokumentasjon. Videre om det er realitetene som teller, det vil si hva som faktisk er brukt av gjødsel og plantevernmidler, eller hva den enkelte har skrevet ned. Krav til dokumentasjon som ikke verifiseres, og som får så stor betydning for den enkeltes rettigheter, kan stimulere til uærlighet. Vi har erfaring med denne typen vilkår, både fra dokumentasjonskrav knyttet til beiterregistreringer og miljøplaner, og vet at de er ressurskrevende for forvaltningen å følge opp med tanke på kontroll.

Betydningen av dokumentasjon for gjødslingsplan og plantevernjournal blir svært stor for gårdbruker da dokumentasjonen i seg selv betyr et ja eller nei til AK-tilskudd. Det betyr at forvaltningslovens krav til begrunnelse for et avslag øker. De fleste gårdbrukere vil nok mene at de har en plan for gjødsling, selv om ikke alt er nedfelt skriftlig. Ved å sette kravet om gjødslingsplan til et vilkår for å motta tilskudd, får kravet i forskrift om gjødslingsplan om at jordprøver ikke skal være eldre enn 8 år uforholdsmessig store konsekvenser. Ett år for gamle jordprøver innebærer at du mister retten til AK-tilskudd. Det vil kunne oppleves som svært urimelig siden jordkvaliteten endres lite fra år til år.

§ 4 tredje ledd nr. 2 bestemmer at foretaket ikke er berettiget AK-tilskudd dersom det er foretatt inngrep som forringer kulturlandskapet. Da oppstår spørsmålet om hvilke typer inngrep dette gjelder. Slike spørsmål kan avklares nærmere gjennom rundskriv, men rundskriv retter seg mot forvaltningen og ikke mot næringen. Vi vet at kommunene knapt har kapasitet til å sette seg inn i innholdet i alle rundskriv som skal forklare forskriftenes ordlyd nærmere. Fylkesmannen skal bistå kommunene her, men også vi har begrensninger i forhold til kapasitet. På samme måte som for driftsfellesskapsbestemmelsen ville det derfor vært en fordel om departementet ga til kjenne i



forskriften hvilke tiltak som er tillatt og hvilke som ikke er tillatt. Næringen vil få større forutsigbarhet i forhold til berettigelsen av tilskudd ved at skjønnsrommet reduseres.

Det følger videre av § 4 tredje ledd nr. 2 at søker er berettiget AK-tilskudd dersom det er gitt særskilt tillatelse til inngrep etter annet regelverk. Her er det behov for å opplyse om hvilke regelverk det siktes til.

§ 4 tredje ledd nr. 3 bestemmer at foretaket ikke må jordarbeide i vegetasjonsbelter mot vassdrag for å være berettiget AK-tilskudd. Dagens krav til vegetasjonsbelte på 2 meter målt horisontalt fra normal vannstand utvides til å omfatte bredden på vegetasjonsbeltet slik det er nedfelt i vannressursloven § 11, første ledd som definerer bredden slik (Gyldendal rettsdata):

«Bredden på vegetasjonsbeltet etter første ledd er begrenset og for øvrig bestemt ut fra beltets funksjon som biotop og hinder for avrenning. Det vil omfatte både et område som ut fra definisjonen i § 2 første ledd første punktum, jf. § 3 bokstav d regnes som en del av vassdraget (så langt som tiårsflommen når) og videre et lite stykke inn på fast mark langs vassdraget. Bredden kan fastsettes presist – og innenfor rammen av første ledd – ved enkeltvedtak av kommunen etter annet ledd, enten i bindende arealplan (kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. særlig pbl. § 11-9 nr. 6 og § 12-7 nr. 6) eller ved særskilt vedtak etter annet ledd første punktum.»

Siden bredden på vegetasjonsbeltet både omfatter vassdraget så langt som tiårsflommen når, og videre et stykke inn på fastmark, så går ny PT § 4 tredje ledd nr. 3 etter vår oppfatning for langt. Vannressursloven § 11 beskytter bare eksisterende kantsoner, mens PT nå vil forby all jordarbeiding i vegetasjonsbeltet uavhengig av om det eksisterer kantvegetasjon på arealet. Vi er usikre på om dette er tilsiktet.

Oppsummering av ny § 4 tredje ledd:

Som nevnt støtter vi intensjonen om å utarbeide et enklere regelverk som styrker rettssikkerheten for den enkelte. For oss ser dette forslaget ut til å gå motsatt vei. Tilskuddsforvaltningen skal gjennomføres innenfor forvaltningslovens rammer. Forvaltningsloven gir et klart skille mellom søknadskontroll og etterfølgende kontroll. Under søknadsbehandlingen kontrollerer forvaltningen at vedtak treffes på et riktig grunnlag, og kan be søker om alle nødvendige opplysninger. Etter at vedtaket er truffet kan forvaltningen verken pålegge søker å gi ytterligere opplysninger om saken eller kreve adgang til foretaket uten en materiell hjemmel. Legalitetsprinsippet gjelder her. Tilskuddsforvaltningen bygger ikke på lov, men på Stortingets budsjettvedtak.

Normalt gis tilskudd til næringsdrivende som et tilsagn, og vilkårene for utbetalingen nedfelles i et tilskuddsbrev. Forvaltningen er da pålagt å ta forbehold om adgang til å kontrollere at pengene benyttes som forutsatt. Fra denne normalprosedyren har landbruket fått et unntak (jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.4.2.d) for tilskuddsordninger som ikke er tiltaksrettede – de såkalte direktetilskuddene. De utbetales direkte på basis av søknadsbehandlingen. I praksis innebærer dette at kontroll med at de opplysningene som legges til grunn for utbetalingen er korrekte gjennomføres under selve søknadsbehandlingen. For å sikre en effektiv kontroll av at søker får utmålt tilskudd som tilsvarer det vedkommende er berettiget til, er det svært viktig at tildelingskriteriene (vilkår) er enkle å forstå og kontrollere, og at de ikke gir grunnlag for tolkningstvil.



Forvaltningen kan heller ikke basere kontrollen på at oppfyllelsen av vilkår skal være såkalt tillitsbasert. Forvaltningsloven § 17 legger ansvaret for sakens opplysning på forvaltningen. Videre legger forvaltningslovforskriften § 5 ansvaret til forvaltningen for at nødvendig dokumentasjon følger søknaden. Forvaltningen kan derfor ikke be om nye opplysninger som får betydning for vedtaket etter at søknaden er ferdig behandlet og vedtak er fattet. Det medfører at forvaltningen må kontrollere opplysningene som ligger til grunn for oppfyllelsen av vilkår under selve søknadsbehandlingen. Tilsvarende blir det bare feilopplysninger som skyldes søker som senere kan begrunne en omgjøring og et tilbakebetalingskrav. Dersom feilopplysningene er gitt bevisst i den hensikt å villed forvaltningen til å treffe et uriktig vedtak, kan det være snakk om et bedrageri etter straffeloven.

Det er derfor viktig å finne frem til vilkår som er enkle å kontrollere og som samtidig sikrer at målene med tilskuddsordningen nås. For å sikre en effektiv ressursbruk for forvaltningen vil vi foreslå at det blir vurdert om KSL-systemet skal tas i bruk for å sikre at miljøkrav knyttet til PT blir fulgt opp. KSL kan knyttes opp mot PT gjennom vilkår i § 2 som pålegger at avvik lukkes innen neste søknadsomgang. I KSL avdekkes avvik gjennom foretakets internrevisjon og gjennom revisjon fra ekstern instans. KSL-systemet vil kunne utfylle og supplere vilkåret i PT om «vanlig jordbruksproduksjon» som forutsetning for tilskudd, dvs. at mottaker skal drive lovlig og landbruksfaglig forsvarlig.

Vi vil foreslå at ordningen med at produksjonstilskudd skal rettes mot selve produksjonen blir rendyrket. Miljøkrav som kan sanksjoneres ut fra annet regelverk bør tas ut. F. eks. har forskrift om bruk av plantevernmidler sanksjonsbestemmelser for brudd på regler om bruk og oppbevaring som kan benyttes av Mattilsynet. Videre kan RMP fange opp hensyn til verdier i kulturlandskapet, og ivareta nødvendige hensyn til kantvegetasjon mot vassdrag. Kantsoner kan også sikres gjennom vedtak om bestemte jordarbeidingsrutiner på aktuelle eiendommer. Vi får da et vesentlig enklere PT-regelverk som gjør det tilsvarende enklere å gjennomføre nødvendige kontrolltiltak i søknadsfasen, og å dokumentere resultatet av disse. Samtidig vil næringsutøverne få økt trygghet for at tilskuddet er utbetalt på et korrekt grunnlag, og at de dermed er å anse som en sikker del av inntektgrunnlaget. Slikt bidrar til optimisme og rekruttering. Dette er viktig med tanke på god måloppfyllelse fordi kulturlandskapet er et resultat av aktivt landbruk.

Hensikten med produksjonstilskuddet er å bidra til å sette næringsutøverne i stand til å oppnå ønskede resultater på det aktuelle aktivitetsområdet slik at Stortingets mål kan nås. Valg av vilkår må sikre at Stortingets mål for bevilgningen kan nås, samtidig som ordningen kan forvaltes og kontrolleres på en ressurseffektiv måte.

§ 10. Opplysningsplikt og kontroll

Departementet uttaler i høringsnotatet:

«Med hjemmel i annet ledd første og andre punktum kan forvaltningen også kontrollere foretakets bokføring, korrespondanse og opptegnelser som vedkommer tilskuddene. Kontrollen kan gjennomføres ved stedlig kontroll hos foretaket, jf. annet ledd tredje punktum. For å tydeliggjøre at forvaltningen også har hjemmel til å ta med seg slike dokumenter for nærmere gransking er ordlyden foreslått endret fra "har adgang til" til "[s]øker plikter å utlevere" all dokumentasjon. Dagens kontrollbestemmelse gir hjemmel til å kontrollere "landbrukseiendommer som foretaket disponerer". Etter departementets syn er denne ordlyden for snever. 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", herunder fellesbeite.»

Vi viser til hva vi tidligere har sagt om skillet etter forvaltningsloven mellom kontroll som gjennomføres under søknadsbehandlingen og etter at vedtak er truffet. Poenget med skillet er at forvaltningen ikke trenger hjemmel i lov for å be om opplysninger eller befarung under selve søknadsbehandlingen fordi søker i stedet kan velge å trekke søknaden. En tilskuddsforskrift er en administrativ forskrift som ikke gir hjemmel for forvaltningen til å kreve tilgang til private foretak og deres korrespondanse. Også menneskerettighetene kommer inn og setter grenser som beskytter individene mot tiltak fra myndighetene. EMK artikkel 8 nr. 1 kan være aktuell her. Artikkelen verner både arbeidssteder og korrespondanse. Prinsippet er viktig også fordi all dokumentasjon det offentlige besitter er offentlig etter offentlighetsloven. Det er bare taushetsplikten etter forvaltningsloven som begrenser offentligheten. Spørsmålet om hvilken dokumentasjon forvaltningen kan kreve av borgerne skal derfor være underlagt demokratisk kontroll gjennom lovbehandling.

Forvaltningslovens §§ 14 og 15 forutsetter at forvaltningen har nødvendig hjemmel, og gir den private part klagerett på hjemmelsgrunnlaget.

§ 11. Avkorting ved regelverksbrudd

Departementet foreslår å senke skyldkravet for avkorting til uaktsomhet. Det forutsetter at avkortningen ikke er å anse som en administrativ sanksjon. Videre åpnes det nå for at forvaltningen kan avkorte i «det samlede tilskuddet». Departementet skriver:

«Før man kan ta stilling til størrelsen på avkortingsbeløpet, må man derfor beregne størrelsen på tilskuddet basert på dyretall og areal som søkeren reelt sett disponerer. Det har således ingen betydning hva slags type tilskudd den aktuelle feilopplysningen er knyttet til.»

Om forholdet til andre sektormyndigheters sanksjonering av samme type regelverksbrudd uttaler departementet:

«Når det fra ansvarlig myndighet først foreligger et vedtak om regelverksbrudd, kan tilskuddsmyndigheten således ut fra forholdene treffe vedtak om reaksjoner i samsvar med utkastets § 11. Det avgjørende vil være at ansvarlig myndighet har konstatert regelverksbruddet, og det vil ikke utgjøre noen forskjell om vedtaket er et pålegg om oppretting i sakens innledende fase eller et endelig vedtak fattet av klage-instansen. I en dyrevernsak vil f.eks. første trinn kunne være et eller flere pålegg om oppretting av et forhold. Allerede på dette stadiet vil det således kunne fattes vedtak om avkorting i tilskuddet.»

Denne uttalelsen må etter vår oppfatning avveies mot ombudsmannens uttalelse i sak 2004 78 – «Avkorting av produksjonstilskudd». Ombudsmannen viser her til at tilskuddsforvalter har plikt til å foreta en selvstendig prøving av om virksomheten er drevet i strid med gjeldende tilskuddsregelverk, og av selve skyldkravet. Tilskuddsforvalter kan ikke uprøvd legge til grunn ansvarlig sektormyndighets vurdering av sitt regelverk, men må selv stå ansvarlig for avkorting ut i fra eget regelverk.

Gitt de utfordringer kommunene og Fylkesmannen har på kontrollområdet for landbrukets tilskuddsordninger vil vi be departementet vurdere om ordningen med å bruke produksjonstilskuddet til å sanksjonere regelverk som har egne sanksjonsbestemmelser bør opphøre. Slike sanksjoner er svært



ressurskrevende. Spørsmål om avkortningen innebærer en «straff» i EMK-forstand har vært tatt opp av advokater i klagesaker hos oss helt tilbake til 2009. Fokuset på menneskerettighetenes betydning for forvaltningens saksbehandling ved administrative sanksjoner er økende. En sikker avklaring på om næringsutøverne innen landbruket har et rettskrav på tilskudd når de oppfyller vilkårene er derfor presserende. Departementet uttaler i høringsutkastet:

«Høringsutkastet viderefører også formuleringen om at det "kan gis" tilskudd til de ulike produksjonene. Utgangspunktet er at tilskudd i de fleste tilfeller utmåles automatisk ved å multiplisere antall omsøkte dyr/daa med en gitt sats, og at man bør vise tilbakeholdenhet med å nekte tilskudd ut fra en helt skjønsmessig vurdering. Likevel er ordlyden ment å understreke at tilskudd etter forskriften, i motsetning til hva som f.eks. gjelder for de fleste trygdeytelsene, ikke er rettighetsbaserte.»

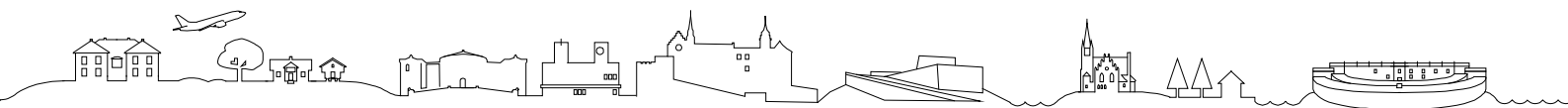
Spørsmålet om en søker har et rettskrav bestemmes ikke alene av om rettigheten er lovfestet. Også for trygdeytelser gjelder det at vilkår for å motta stønad må være oppfylt for at søker skal ha et rettskrav. En tilskuddsforvalter har normalt en begrenset sum penger til disposisjon, og må avslå søknader når årets bevilgning er brukt opp selv om vilkår for tildeling er oppfylt. Annerledes er det for tilskuddsmottakere der satsene justeres slik at alle som oppfyller vilkårene får utbetalt tilskudd, eller der ekstra midler etterbevilges. Slike tilskuddsmottakere betegnes som «støtteberettigede» i Finansdepartementets veileder om forvaltning av tilskuddsordninger i staten. Vilkårslæren, som departementet viser til, gjelder bare innenfor forvaltningskjønnet. Det må være sikkert at forvaltningen har myndighet til å avslå en søknad som oppfyller vilkårene. Gitt det systemet vi har i Norge med jordbruksforhandlinger, jordbruksavtale og støtteberettigede mottakere er det nødvendig at dette spørsmålet avklares tydelig.

Etter vår oppfatning har Sivilombudsmannen trukket departementets tolkning i tvil, jf. Ombudsmannens sak 2011/705, der det uttales:

«Tilskuddsordningen fremstår som en generell næringsstøtte på et område der forutberegnelighet og likhet er viktig. Regelverket synes ikke å legge opp til noen behovsprøving, og det er da vanskelig å se at myndighetene skulle ha en helt skjønsmessig adgang til å nekte tilskudd overfor søkere som oppfyller de krav som regelverket stiller.»

Vi anser på denne bakgrunn at høringsnotatets premiss om at tilskudd etter forskriften ikke er rettighetsbaserte må begrunnes nøye slik at det ikke kan oppstå tvil i forvaltningen eller i rettsapparatet om hjemmelsgrunnlaget for avkorting, og i tilfelle hvilke krav som må stilles til saksbehandling som grunnlag for vedtak om avkorting. I tilfelle rettskrav må hjemmelsgrunnlaget forankres i lov eller i forskrifter av lovs rang. Vi viser også til rettskraftig dom fra Gulating lagmannsrett – 2014-02-26. Retten la her til grunn at størrelsen på erstatning etter husdyrkonsesjonsloven ga kravet om erstatning et klart pønt preg slik at reaksjonen var å anse som en straff etter reglene i EMK, artikkel 6. En «avkorting» etter PT-regelverket kan etter vår oppfatning sidestilles med en slik «erstatning» etter husdyrkonsesjonsloven.

Dersom den myndigheten departementet har fått etter jordlovens § 18 innebærer å kunne fastsette forskrifter av lovs rang, vil forvaltningen ha fullmakt til å overstyre jordbruksavtalens bestemmelser og vilkår, og Stortingets budsjettvedtak. Det kan være grunn til å betvile at dette har vært lovgivers intensjon.



Dersom rettskrav foreligger, og PT-forskriften ikke har lovs rang, må forvaltningen i stedet forebygge brudd på forskriftens bestemmelser gjennom en risikobasert analyse av kritiske punkter, og med oppfølgende tiltak. Dette vil måtte innebære å forenkle og tydeliggjøre regelverket, veilede søkere om regelverkets bestemmelser og definere tydelig hvilke opplysninger som kreves slik at all relevant dokumentasjon blir gitt i tilknytning til søknadsbehandlingen. Mulige feil og mangler vil måtte avdekkes gjennom risikobasert stikkprøvekontroll før ferdigbehandling av søknader. Mistanke om forsøk på svindel (grov uaktsomhet/forsett) med tilhørende bevisførsel må overlates til påtalemyndigheten etter straffeloven.

§ 12. Avkorting ved feilopplysninger

Departementet uttaler at bestemmelsen om avkorting ved feilopplysninger gjelder når det er

«forhold knyttet til mottakeren som har ført til at tilskuddet ikke var berettiget».

Dette er etter vårt syn en viktig presisering, gitt det vi tidligere har uttalt om forvaltningens ansvar for å innhente de opplysninger fra søker som er nødvendige for å ta stilling til om vilkårene for å motta tilskudd er oppfylt. Problemet for forvaltningen oppstår dersom man skal avkorte for feilopplysninger som søker ikke er blitt spurt om under søknadsbehandlingen, og som heller ikke er fanget opp gjennom søknadsskjemaet. Da vil avkortningen oppfattes som en straff av dem som mister tilskudd som de ellers var berettiget til å få. Departementets begrunnelse etterlater også tvil om vi her står overfor en bestemmelse som er pønalt begrunnet. Det siteres fra høringsutkastet:

«Hensikten med bestemmelsen er å bidra til at tilskuddsmottakerne opptrer med tilstrekkelig aktsomhet.»

Jordarbeidingsrutiner

Departementet uttaler:

«I dag har fylkesmannen hjemmel til å bestemme at foretaket må følge bestemte jordarbeidingsrutiner mv., dersom jorda på en landbrukseiendom som foretaket disponerer ligger i et område med erosjonsfare og innenfor nedbørsfelt til sårbart vassdrag eller sårbart kystområde. Tilsvarende bestemmelse følger allerede av jordlova § 11 første ledd, og regelen foreslås derfor opphevet i produksjonstilskuddssammenheng for å unngå dobbeltregulering.»

Ved å legge hjemmelen for jordarbeidingsrutinene til jordloven § 11 endrer forskriftene karakter. De blir nå lovforskrifter som utfyller jordloven. Jordlovens formål blir styrende for forskriftenes innhold. Til nå har forskriftene, slik vi ser det, vært en del av tilskuddsregelverket. Skillet mellom administrative forskrifter og lovforskrifter er som nevnt viktig. Regelverket for en tilskuddsordning skal gis som forskrift når det inneholder betingelser for å være berettiget tilskudd (jf. bestemmelsene i økonomiregelverket, punkt 6.2.1.2). Betingelsene/vilkårene skal støtte opp om Stortingets mål med bevilgningen. Vi synes det er ryddig å hjemle jordarbeidingsrutinene i jordloven. Skillet mellom juridiske og økonomiske virkemidler blir da klarere. Juridiske virkemidler har egne sanksjonshjemler som sikrer etterlevelse. For økonomiske virkemidler vil reaksjonen bestå i å kreve tilbake uberettiget tilskudd. Berettigelsen knytter seg til vilkårene, enten de er gitt gjennom forskrift eller tilskuddsbrev.



Siden vi står overfor lovforskrifter antar vi at de må gis av departementet. I den forbindelse vil vi be departementet vurdere om Fylkesmannen kan få fullmakt til å fastsette jordarbeidingsrutiner for eiendommer enkeltvis. Fylkesmannen kan da treffe enkeltvedtak som muliggjør at restriksjoner på jordarbeiding spisses inn mot de arealene som er mest utsatt for erosjon, og som har størst betydning for å nå målet om bedre vannkvalitet.

Med hilsen

Morten Ingvaldsen
landbruksdirektør

Trond Løfsgaard
underdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

