



Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo

Landbruks- og matdep.	
Saksnr.: 14/1536	Doknr.:
Mottatt: 21 OKT 2014	
Saksbeh.:	Ark.:
Kont.:	Avskr.:

Vår dato:
20.10.2014
Deres dato:
09.07.2014

Vår ref.:
2014/4695
Arkivkode:521.0
Deres ref.:
14/536

Høring av forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket

Fylkesmannen viser til Departementets brev den 09.07.2014 om høring av forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket med frist 20. oktober 2014

1. Oppsummering og konklusjon

Fylkesmannen i Nord- Trøndelag har oppsummert våre viktigste synspunkter:

1. Fylkesmannen frarår at eierskapsbegrensningene (i §4 i dagens forskrift) fjernes. Fjerning av bestemmelsen vil over tid gi vesentlig merarbeid for forvaltningen, større uklarhet for næringsutøverne, samt føre til vesentlige endringer i eierstrukturen i norsk landbruk. På sikt kan dette skape et press for å fjerne differensiering i tilskuddsordningene. Dette vil i tilfelle vanskeliggjøre kompensasjon for driftsulemper knyttet til f.eks. struktur og geografi.
2. Fjerning av krav om tilknytning til landbrukseiendom (§3) frarås. Dette vil, sammen med fjerning av eierskapsbegrensninger, kunne føre til vertikal integrasjon i næringskjeden og at landbruksproduksjonen større grad kan løsrives fra landbrukseiendommen. Endringen er med å forsterke effekten av endringene nevnt ovenfor.
3. Fylkesmannen er enig i forslaget som handler om «konsekvensene av driftsfellesskap». Vår vurdering er at det vil bli lettere for forvaltningen å håndtere sakene med de nye endringene. Avkorting skal vurderes opp mot skyldgraden. Dette er et bedre prinsipp enn «alt eller ingen ting» slik det er i dag.
4. Vi er enig i at endring i miljøkravene betyr en forenkling, men fylkesmannen mener at manglende oppfylling av miljøkrav heller bør føre til avkorting vurdert etter skyldgraden, og ikke føre til at søker automatisk mister retten til produksjonstilskudd.

Uttalelsen følger samme disposisjon som departementets hovedpunkter (1- 7) i høringsnotatet

2. Bakgrunn

Fylkesmannen merker seg at gjennomgangen er forankret i Regjeringens mål om forenkling av regelverk og virkemidler. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag er enig i at det er behov for en

helhetlig gjennomgang av begge forskriftene, og mener at det er hensiktsmessig å ha disse tilskuddene (AVL og PT) samlet i en forskrift.

3. Grunnvilkår for tilskudd

I gjeldende forskrift er det krav om at foretak skal være

- registrert i Enhetsregisteret
- drive vanlig jordbruksproduksjon
- være knyttet til en landbrukseiendom
- være registret i Merverdivavgiftsregisteret ,
eller ha ei omsetning på minimum 20 000 kr de siste 12 måneder før

søknadsomgangen.

Forslag til endringer i § 3 innebærer at krav til omsetning og tilknytning til landbrukseiendom fjernes. Denne endringen ble innført etter jordbruksoppgjøret i 2014 (d. v. s. etter 1.juli 2014).

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag mener det er riktig at kravet til «vanlig jordbruksproduksjon» videreføres . Dette gir forvaltningen mulighet til å vurdere om foretakets drift er for ekstensiv, og for å avgrense mot rein hobbydrift. Selv om kriteriet ikke har fått stor plass i forvaltningspraksis, er kravet om vanlig jordbruksproduksjon en viktig sikkerhetsmekanisme for å avskjære tilskudd til foretak som av ulike årsaker ikke rammes av de øvrige vilkårene (eks. kornproduksjon med svært lav avling).

Dersom krav til registrering i Merverdiavgiftsregisteret/ omsetning over 20.000 kr fjernes, er det etter vår mening grunn til å anta at det blir behov for å vurdere flere foretak opp mot vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon». Dette innebærer at forvaltningen får flere saker som må behandles på grunnlag av et regelverk som åpner for betydelige skjønn. Det bør derfor vurderes om det, på samme måte som for grovfôrproduksjon, bør settes krav om en minimumsproduksjon/avling i de ulike produksjonene.

En heving av bunnfradrag fra kr 3000 til kr 6000, slik det ble vedtatt i jordbruksoppgjøret for 2014, vil avskjære en del «hobbybruk» fra å få tilskudd Dette innebærer forenkling og mindre forvaltning, men samtidig en omprioritering fra små til større bruk.

Grunnvilkår 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 løsrevet fra landbrukseiendom. Utgangspunktet for denne bestemmelsen var at jordbrukseiendom skulle forstås på samme måte som i jordloven. Forvaltningspraksis viser at det i mange tilfeller godkjennes produksjon i driftsbygning på utskilt tomt som grunnlag for tilskudd. Dette innebærer at all husdyrproduksjon kan foregå på eiendommer som ikke er landbrukseiendom.

Foreslått endring vil på kort sikt gi en viss forenkling av forvaltningen, men dette bryter med prinsippet om tilknytning til landbrukseiendom noe som, sammen med andre endringer, vil kunne åpne opp for andre eierstrukturer i landbruket. I neste omgang vil dette kunne gjøre forvaltning og kontroll vesentlig mere krevende og omfattende.

4. Driftsfelleskap

Det er en målsetning å jevne ut inntektsmuligheten i jordbruket etter bruksstørrelse og geografisk beliggenhet. Noen tilskudd er derfor struktur – og distrikts - differensiert. I noen ordninger er det også satt et tak for hvor mye tilskudd et foretak kan motta.

Så lenge tilskuddsordningen har strukturprofil, vil det være fordelaktig å opptre som «liten på søknadsskjema, og stor i virkeligheten»

Driftsfellesskapsbestemmelsene er krevende for forvaltningen. Vi ser spesielt at kommunene ofte mangler kompetanse og kapasitet til å håndtere større saker om driftsfellesskap. Bestemmelsene krever omfattende faktainnhenting og mye bruk av skjønn. Den nye forskriften endrer ikke på dette. Omfanget av dette arbeidet vil snarere kunne øke med de nye forslagene om å tillate felles eierskap av foretak som driver samme produksjon.

a) Felles eierskap

I dagens regelverk er det gitt begrensninger når det gjelder formelt eierskap i foretak som driver med «samme produksjon». I tillegg er det bestemmelser om at AS som eies av AS ikke har rett på produksjonstilskudd. I forslag til ny forskrift er det foreslått å ta vekk disse eierskapsbegrensningene. Fylkesmannen mener at bestemmelsen har vært en ryddig og enkel «avskjæringsregel» å forholde seg til for forvaltning og brukere, og det har bidratt til at man på en enkel måte rydder unna en del former for driftsfellesskap som man ellers ville brukt mye ressurser på å avdekke. Vi har erfaring for at bestemmelsen kan omgås ved å benytte stråmenn, nære familiemedlemmer etc. som eiere. For å oppnå forenkling og ryddighet ville det være interessant om departementet vurderte om det er mulig å begrense denne muligheten. Slik det er i dag er det et paradoks at det er åpning for at ektefeller kan drive hver sine foretak uten at forvaltningen finner at de har «felles økonomiske interesser » i disse, samtidig som ekteskapsloven tilsier at de har felles økonomi. Fylkesmannen merker seg imidlertid at Departementet på s. 14 skriver at «felles eierinteresser i ulike foretak vil være en viktig indikator på at det foreligger driftsfellesskap i reell forstand», og dermed «være et klart grunnlag for forvaltningen til å kontrollere de underliggende forhold...». Fylkesmannen vurderer at dette tilsier mer arbeid for forvaltningen og større uklarhet for foretakene om hva som er tillatt og ikke.

Departementet mener at det har vært mange og uoversiktelige unntak fra hovedregelen (§4a). Vår erfaring er at dette ikke har vært noe vesentlig problem. Imidlertid ser vi at unntakene i praksis nettopp viser utfordringen med å tillate felles eierinteresser. Fylkesmannen erfarer at kontroll av slike eierkonstellasjoner er meget arbeidskrevende. Departementet har også vist til at regelen om «felles eierinteresser» er at den har skapt unødige etableringshindre for økologisk produksjon. Vår erfaring er likevel at dette problemet er av relativt lite omfang, sett opp mot konsekvensene av å fjerne reglen. Fylkesmannen viser til Debio-regelverkets bestemmelser om parallellproduksjon. Vi mener man heller burde ta denne diskusjonen opp mot dette regelverket.

Dagens bestemmelse har bidratt til noenlunde oversiktlige eierkonstellasjoner, og har forhindret vertikal integrasjon i jordbruket. Dersom eierskapsbegrensningen fjernes vil det bidra til at kontrollarbeidet blir mere komplisert ved at en raskt vil få ulike eier- og selskapsstrukturer på eiersida i landbruket (eks. holdingsselskap, en person som eier flere foretak med samme produksjon, AS som eier AS mv.). Når samme eier eier flere foretak med samme produksjon vil det åpenbart være risiko for at slike foretak samarbeider og har felles økonomiske interesser i hverandre. En viktig årsak til at man velger å eie et foretak er nettopp

at man har økonomisk interesse i dette foretaket, slik også om man eier flere. Desto større omfang av slike eierstrukturer desto mer krevende blir kontrollarbeidet.

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 avskjeringsregel som har stor betydning for at kontrollarbeidet blir enklere og samtidig gir næringsutøverne ryddige rammevilkår. Saker etter produksjonstilskudds-forskriften og husdyrkonsesjonssaker håndteres ofte parallelt mot samme foretak. Derfor er det hensiktsmessig at de to regelverkene er mest mulig harmonisert.

Fylkesmannen frarår å fjerne eierskapsbegrensingene.

b) Felles økonomiske interesser/felles virksomhet

Med samme begrunnelse som for begrensinger i formelt eierskap, er det i dagens forskrift bestemmelser om at dersom det foreligger såkalte «felles økonomiske interesser» mellom to eller flere foretak som driver samme produksjon, har ingen av foretakene rett til tilskudd. Forvaltning av denne bestemmelsen innebærer en skjønnsmessig vurdering av graden av samarbeid. I Nord-Trøndelag er det de siste 5 år gjennomført et betydelig antall kontroller av slike driftsfellesskap. Dette arbeidet er krevende både når det gjelder ressursbruk og krav til kompetanse. Dersom eierskapsbegrensningene fjernes er det, etter vår mening, grunn til å anta at det vil bli vesentlig flere saker som bør vurderes i forhold til «felles økonomisk interesser». Dette vil gi store forvaltningsmessige utfordringer for både kommuner og fylkesmann. På sikt vil dette kunne føre til at tilskuddsordningene må endres slik at differensiering og tak på støtte per foretak må tas bort.

I forslag til ny forskrift er begrep som «samarbeid» og « felles økonomiske interesser» endret til «virksomhet som reelt sett inngår i en felles virksomhet». Etter vår vurdering er dette en endring i tråd med det som i mange saker framstår som det sentrale i vurderinga. En ytterligere presisering som bør vurderes er om det bør framgå at det dreier seg både om praktiske og økonomiske forhold.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag har i flere saker erfart at det forventes at forvaltningen kan påvise og beregne stordriftsfordeler, før det kan konkluderes med at det foreligger driftsfellesskap. Ut fra ordlyden i forskriften, er det forståelig at denne oppfatningen har dannet seg. Vi støtter derfor forlaget om at begrepet «stordriftsfordeler» tas ut av regelverket. I de politiske føringene som ligger bak driftsfellesskapsbestemmelsene er begrepet «strukturkostnader» sentralt. (St.prop. nr. 92- 2000 – 2001, og sluttprotokoll fra jordbruksoppgjøret 2007). Vi har erfart at foretak har benyttet denne politiske føring som et selvstendig argument for å kreve at forvaltningen skal påvise/beregne strukturfordeler av samarbeidet.

c) Konsekvenser at driftsfellesskap

Dagens regelverk innebærer at dersom foretak rammes av bestemmelsene om driftsfellesskap, så har ingen av foretakene rett på produksjonstilskudd eller avløsertilskudd. I de tilfeller foretakene har søkt om separate tilskudd i «god tro», er det åpnet for at foretakene kan fremme en ny, felles søknad.

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.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag er enig i denne endringen, da det vil gi forvaltningen handlingsrom for å vedta en reaksjon som er i samsvar med både overtredelsen og graden av skyld. Etter vår vurdering vil denne endringen også medføre at terskelen for å ta opp driftsfellesskapsaker vil bli lavere, i og med at det at utfallet av saken ikke er «alt eller ingenting». De største forvaltnings-messige utfordringene vil etter ny forskrift være knytta til vurdering av skyldgrad og størrelsen på avkorting.

5. Tilskuddordningene

a) Tilskudd til husdyrhold

Dette tilskuddet omfatter tilskudd pr dyr, driftstilskudd for melkeproduksjon, driftstilskudd for spesialisert ammekuproduksjon, tilskudd for kyr som beiter, tilskudd til bevaringsverdige storferaser og tilskudd til økologiske husdyr.

Forslag til ny forskrift inneholder kun mindre materielle endringer. Det nye er at vilkår for beitetilskudd er flyttet fra jordbruksavtalen til forskriften, hvor hovedkravet er at dyret skal innta hoveddelen av sitt daglige grovforopptak fra beite og at total beitetida er minimum 12 eller 15 uker (avhengig av sone) og 5 uker kan være på utmarksbeite .

Forvaltningsmessig er kontroll av vilkårene om beitetid og andel av grovfôropptaket krevende. For det første fordi kontrollen i stor grad må basere seg på foretakets egne notater og opplysninger, som ikke på noen måte lar seg verifisere. For det andre er vurderingen av forholdet mellom areal som benyttes til beite og antall dyr på beite faglig krevende, noe som medfører at en del kommuner lar være å kontrollere om vilkårene er oppfylt .

c) Tilskudd til jordbruksareal

Areal og kulturlandskapstilskuddet/AK-tilskuddet gis til drift og beiting av jordbruksareal. Videre kan det gis ytterligere tilskudd til arealet dersom det drives økologisk. I jordbruksoppgjøret 2013 ble tilskudd til omlegging til økologisk drift avvirket. Forutsetningen for tilskudd er at det foretaket som søker om tilskudd disponerer arealet. Dette innebærer at det er foretaket selv som må utføre eller administrere oppgaver som jordarbeiding, gjødsling, plantevern, gjerding, høsting og annen skjøtsel av arealet, samt salg av planteprodukter. Når det gjelder tilskudd til beiteareal, kreves det at beiting må skje med dyr som foretaket disponerer.

Det foreslås at krav om «drift og beiting» med erstattes med krav om «aktiv drift», uten at det innebærer en materiell endring. Det grunnleggende er at det må drives en reell produksjon på areal.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag kan ikke se at de foreslåtte endringene vil gi grunnlag for endringer i forvaltningspraksis, men ser at begrepet «aktiv drift» gir bedre sammenheng med grunnvilkåret om at det må drives «vanlig jordbruksproduksjon».

Kravet til at foretaket må disponere areal er foreslått videreført på samme måte som i dag. Regelverket gir ikke anvisninger på at «disponere» innebærer at en faktisk har rett til å bruke arealet gjennom enten å eie eller leie det. De siste årene har vi sett flere saker hvor det er privatrettslig strid mellom eier og driver om retten til å drive et areal. Det bør derfor vurderes

å konkretisere disposisjonsbegrepet ytterligere i retning av at foretaket som søker må ha en ubestridt rett til å drive arealet.

d) Miljøkrav

Miljøkrava i dagens forskrift er knytta til to forhold; for det første krav som framgår av forskriftens §12, og for det andre et krav om at alle foretak skal ha egen miljøplan i henhold til forskrift om miljøplan.

Forskriftsendringen er i hovedsak knytta til at kommunens mulighet til å gi tillatelse til inngrep i kulturlandskapet begrenses til å gi særskilt tillatelse i henhold til annet regelverk. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag anser denne endringen som klargjørende.

Hensikten med å innføre krav til vegetasjonsbelte langs vassdrag er god, og det synes rimelig at dette harmoniseres med bestemmelsene i Vannressursloven. For at bestemmelsen skal få effekt vil det imidlertid stille krav til fagkompetanse og gi merarbeid i kommunene, fordi kommunen skal gå inn og fatte enkeltvedtak om krav om slike vegetasjonsbelter med angitt krav om bredde o.s.v. vurdert i hvert enkelt tilfelle. Det vil være behov for mye faglig skjønn i slike vurderinger. Vår erfaring er at kommunene da vil være forsiktig med å stille krav til foretakene. Fylkesmannen er derfor tvilende til at bestemmelsen vil gi særlig effekt slik det nå er utformet, og anbefaler at det settes et minimumskrav til bredde på vegetasjonsbeltet. Miljøplan ble i jordbruksavtalen 2014 avviklet fra 1.1.2015. Sentrale elementer som gjødslingsplan og sprøytejournal innføres som et krav for å ha rett på arealtilskudd. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag ser dette som en klar forenkling av forvaltningen; spesielt kontrollarbeidet. En vil allikevel peke på viktigheten av at sentrale dokumenter som kart med skifteinndeling og avmerking av miljøverdier m/beskrivelser videreføres som et krav i KSL, da dette er viktig for å kunne dokumentere/sannsynliggjøre miljøinnsatsen på hvert enkelt bruk og landbruket samla.

Endring i miljøkravene betyr en forenkling, men Fylkesmannen mener det er uheldig at manglende oppfylling av miljøkrav fører til at søker automatisk mister retten til produksjonstilskudd. Slik det er i dag, er det ofte mangler ved miljøplanen. Dette fører da til inntrekking av et mindre beløp samt avkorting avhengig av skyldgraden. Etter det nye forslaget vil konsekvensene for søker bli langt større, selv ved en mindre mangel. Dette gir en uforholdsmessig streng reaksjon, og kan også medføre at kommunene vegrer seg for å følge opp kontrollen av miljøkravene godt nok. Fylkesmannen mener derfor at slike mangler heller burde føre til avkorting vurdert etter skyldgraden.

Her må det også klargjøres at endringene ikke svekker landbrukets dokumentasjon av miljøinnsatsen og at det ikke svekker Norges muligheter til å notifisere ordninger som grønn støtte i.h.t. WTO.

Fylkesmannen vil peke på at det er en rekke lover og forskrifter som berører miljøhensyn som foretakene skal forholde seg til. I veiledningsmateriale til kommunene vil det være hensiktsmessig å ta med en oversikt over dette.

d) Tilskuddet til grønt – og potetproduksjon

Forslaget innebærer at tilskuddordningen skifter navn fra «distrikts og kvalitetstilbud» til «distriktstilskudd», begrunnet med at det i dag ikke er standarder som defineres som klasse 1 som dagens forskrift krever. Kravet om at produktene skal være omsatt gjennom godkjente

omsetningsledd opprettholdes. I praksis innebærer dette at det er den kvaliteten som er omsettelig i markedet som gir grunnlag for tilskudd. Videre foreslås det å ta inn vilkår om at varer som kasseres, produkter som går til dyrefor og frasorterte poteter til avrens ikke er grunnlag for tilskudd. Vi mener at den siste presiseringen er viktig å ta med i forskriften for å tydeliggjøre kvalitetskravet, i og med at dagens krav til klasse 1 tas ut av forskriften.

e) Tilskudd til avløsning av ferie og fritid

Gjeldende regler for tilskudd for ferie og fritid følger av egen forskrift, sammen med regler for tilskudd til som gis i forbindelse med sykdom, svangerskap mv. Forslaget innebærer at tilskudd til avløsning av ferie og fritid flyttes over i samme forskrift som produksjonstilskuddet. Etter vår mening er dette en god løsning; delvis fordi den forvaltes i samme saksbehandlersystem og utbetales til foretakene sammen med produksjonstilskuddet og delvis fordi at bestemmelsene omkring driftsfellesskap er parallelle.

Forslaget innebærer videre at tilskudd bare kan utbetales til det foretak som søker. Dette betyr en forenkling. Vi ser imidlertid at dette kan gi utfordringer for avløserlaga. En svekkelse av avløserlaga, kan på sikt føre til at bondens sikkerhetsnett ved sykdom m. v. blir dårligere.

6. Øvrige endringer

a) Konsekvens av for seint levert søknad

Etter jordbruksavtalen trekkes det 1000 kr pr «virkedag» dersom søknaden leveres etter søknadsfristen. Etersom søknader nå kan leveres elektronisk foreslås det å forenkle bestemmelsen til «antall dager». Det foreslås videre å ta beløpet på 1000 kr pr dag inn i forskriften. Dette innebærer en forenkling og klargjøring.

b) Driftsfellesskapsbestemmelser i kvoteforskriften

Fylkesmannen er enig i at bestemmelsene i forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd må være harmonisert med kvoteforskriften.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Etter fylkesmannens vurdering vil endringene klart føre til endret eierstruktur i landbruket, større uklarhet for søkerne, og vesentlig merarbeid for forvaltningen med større omfang av saker som må vurderes etter bestemmelsene om «felles økonomiske interesser». På sikt kan dette skape et press for å fjerne differensiering i tilskuddsordningene. Dette vil i tilfelle vanskeliggjøre kompensasjon for driftsulemper knyttet til f.eks. struktur og geografi.

Med hilsen

Inge Ryan
Fylkesmann

Kirsten Indgjerd Værdal
Landbruksdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen underskrift