



## Fylkesmannen i Vestfold

Landbruks- og matdepartementet  
Postboks 8007 Dep  
0030 Oslo

Vår saksbehandler / telefon:  
Ingrid Knotten Haugberg

Deres referanse:

Vår referanse:  
2014/4376  
Arkivnr: 521

Vår dato:  
20.10.2014

### **Høringsuttalelse - Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket**

Vi viser til brev fra Landbruks- og matdepartementet datert 9.7.2014. Vedlagt brevet var forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket samt høringsnotat. Nedenfor følger Fylkesmannen i Vestfolds høringsuttalelse. Først oppsummeres våre viktigste synspunkter, deretter følger kommentarer til høringsnotatet og til slutt kommentarer til formuleringene av enkelte paragrafer i forslag forskriften.

#### **Oppsummering**

##### ***Forslag til forskrift***

- Fylkesmannen i Vestfold mener at kravet om tilknytning til landbrukseiendom bør bestå som vilkår for å motta produksjonstilskudd.
- Fylkesmannen i Vestfold er positiv til at det legges opp til mer fleksibilitet ved vurdering av konsekvensene av driftsfellesskap.
- Fylkesmannen i Vestfold ber departementet om å konstatere at det alltid foreligger én felles virksomhet dersom to ektefeller/samboere driver samme produksjon med toppavgrensning i to foretak.
- § 4 tredje ledd i ny forskrift bør endres slik at areal- og kulturlandskapstilskudd ikke nødvendigvis utelukkes i sin helhet ved manglende etterlevelse av de tre punktene. Det må åpnes for at det kan foretas graderte tilskuddsreduksjoner som står i forhold til alvorlighetsgraden i foretakets manglende kravsopplyselse.

##### ***Rundskriv***

- Det er viktig at departementets vurderinger omkring «vanlig jordbruksproduksjon» beskrives i mest mulig konkret form i rundskriv til ny forskrift.
- Rundskriv til den nye forskriften må være så presise som det lar seg gjøre når det gjelder driftsfellesskapsvurderinger, slik at rundskrivene gir god veiledning for skjønnsutøvelsen.

##### ***Forslag til ytterligere forenklinger***

- Fylkesmannen i Vestfold anmoder om at beitetilskuddene slås sammen til ett tilskudd. Flytting til miljøordningene kan være aktuelt. Fylkesmannen anbefaler at en avventer resultatet av den pågående utredningen av miljøvirkemidlene i jordbruket.
- Fylkesmannen i Vestfold anbefaler at tilskuddet til avløsning ved ferie og fritid forenkles gjennom at tilskuddet gis som direktetilskudd til husdyrprodusenter basert på dyretall, uten krav til dokumentasjon av avløserutgifter.

##### ***Merknad som gjelder praktisering av annen ordning***

- Fylkesmannen i Vestfold ber departementet om å vurdere hvordan forvaltningen skal håndtere foretak som er i driftsfellesskap uten å høste tilskuddsfordeler i produksjonstilskuddsordningen, men som i enkelte år kan komme opp i situasjoner hvor de oppnår fordeler ved utmåling av erstatning ved avlingssvikt.

## **Merknader til høringsnotatet**

### Bakgrunn

Fylkesmannen i Vestfold mener det er fornuftig at departementet har valgt å foreta en helhetlig gjennomgang av produksjonstilskuddsforskriften. Det åpner for at det kan formuleres et nytt, entydig regelverk.

Vi mener det er svært positivt å innlemme regelverket for tilskudd til avløsning ved ferie og fritid i forskriften. Det vil lette saksbehandlingen for kommunene, blant annet fordi det vil fjerne problemstillinger rundt å hjemle vedtak.

### Grunnvilkår - tilknytning til landbrukseiendom

Fylkesmannen i Vestfold er kritisk til å fjerne kravet om tilknytning til landbrukseiendom som grunnvilkår for å motta tilskudd. I høringsnotatet argumenteres det med at det ikke vil være mulig å drive «vanlig jordbruksproduksjon» dersom produksjonen er helt løsrevet fra en landbrukseiendom. Når det nå, i tillegg til å fjerne tilknytningskravet, foreslås å åpne for å gi tilskudd til foretak som helt eller delvis eies av aksjeselskap eller samvirkeforetak, kan vi få driftsformer hvor driftsledelsen mangler forankring i landbruket og nærhet til og kunnskap om produksjonen. Vi mener at krav om tilknytning til landbrukseiendom er viktig for å vektlegge ivaretagelse av arealressursene. Landbruk er pr. definisjon en stedbunden næring.

Fylkesmannen i Vestfold fraråder å fjerne kravet om tilknytning til landbrukseiendom.

### Grunnvilkår - vanlig jordbruksproduksjon

Det er meget positivt at høringsnotatet utdyper begrepet «vanlig jordbruksproduksjon». Kommunene og vi har lenge etterspurt mer konkrete mål for hva som er «vanlig produksjon» innenfor for eksempel melkeproduksjon og ammekuproduksjon. Det er en viktig presisering at «vanlig jordbruksproduksjon» skal vurderes for hver enkelt produksjonstype og ikke pr. dyr eller teig. I høringsnotatet gjøres det også vurderinger av krav til produksjonsvolum, kalvingsintervall m.m. Det er viktig at disse vurderingene kommer frem i rundskriv til den nye forskriften.

### Grunnvilkår - merverdiavgiftsplikt

Mye av intensjonen bak kravet om merverdiavgiftsplikt i nåværende forskrift er ivarettatt gjennom kravet til vanlig jordbruksproduksjon. Økt bunnfradrag eller innføring av minsteutbetaling vil også avgrense de mest «hobbypregede» virksomhetene fra tilskuddsordningen. Fylkesmannen i Vestfold er positiv til at krav om MVA-registrering/omsetning fjernes. Det vil bidra til forenkling.

### Eierskapsbegrensningene

Fjerning av eierskapsbestemmelsene i forskriften mener vi er positivt, spesielt med tanke på at det åpner for muligheten til å drive konvensjonell og økologisk produksjon i to ulike foretak eid av samme person. Fjerning av bestemmelsen løser imidlertid ikke alle utfordringer når det gjelder driftsfellesskap, snarere tvert i mot. Dette er omtalt i neste avsnitt.

### Driftsfellesskap - når må foretakene søke samlet?

Fylkesmannen i Vestfold har tatt utkastet til ny forskrift opp til drøfting på en fagsamling for kommunene, hvor tilskudd var tema. Flere kommuner påpekte at vurderingene omkring driftsfellesskap ikke ser ut til å bli enklere med ny forskrift. Det er imidlertid vektlagt i høringsnotatet at foretak som er i driftsfellesskap, men ikke tar ut tilskuddsfordeler gjennom tilpasningen, kan gis selvstendige tilskudd. Flere av kvantumsbegrensningene for distriktstilskudd og arealbegrensningene for tilskudd til arealer med planteproduksjon ble fjernet i jordbruksavtalen for inneværende periode. Vi tolker høringsnotatet slik at det i praksis bare er foretak med

produksjoner hvor det er toppavgrensning (i inneværende jordbruksavtaleperiode husdyrproduksjon og veksthusproduksjon) som vil bli rammet av driftsfellesskapsbestemmelsen. Bildet kompliseres imidlertid av ordningene for erstatning ved avlingssvikt, hvor det i dagens regelverk er maksimalavgrensning på erstatningsutbetalingen. Maksimalavgrensningen kan være en motivasjon for å splitte opp samlet produksjon i flere foretak. Vi ber departementet om å vurdere hvordan forvaltningen skal håndtere foretak som er i driftsfellesskap uten å høste tilskuddsfordeler i produksjonstilskuddsordningen, men som i enkelte år kan komme opp i situasjoner hvor de oppnår fordeler ved utmåling av erstatning ved avlingssvikt.

Vi ber om at rundskriv til den nye forskriften er så presise som det lar seg gjøre når det gjelder driftsfellesskapsvurderinger, selv om slike vurderinger nødvendigvis må baseres på en del skjønn.

I høringsnotatet er det beskrevet at ektefeller/samboere med hvert sitt foretak som søker produksjonstilskudd ikke er tilstrekkelig for å fastslå driftsfellesskap, men en klar oppfordring til at forholdene må kontrolleres nærmere. Slike kontroller vil være tidkrevende og kompliserte. Det er et paradoks at det er åpning for at ektefeller kan drive hver sine foretak uten at forvaltningen nødvendigvis finner at de har felles økonomiske interesser, mens ekteskapsloven samtidig tilsier at de har felles økonomi. Vi ber departementet om å konstatere at det alltid foreligger én felles virksomhet dersom to ektefeller/samboere driver samme produksjon med toppavgrensning i to foretak. Vi mener at familieforholdet ektefeller/samboere heller bør være en avskjæringsregel og at det kan søkes om dispensasjon fra denne dersom f.eks. to ektefeller drev hver sin husdyrproduksjon før de ble gift eller de to virksomhetene geografisk er plassert så langt fra hverandre at det ikke er mulig å hente ut stordriftsfordeler.

#### Driftsfellesskap - konsekvensene av driftsfellesskap

Fylkesmannen i Vestfold mener det er positivt at det åpnes for at foretak som er i driftsfellesskap gis anledning til å få søknadene sine behandlet under ett. Det er også positivt at det foreslås å innføre et skjønn ved fastsettelse av avkortingens størrelse, slik at forvaltningen kan komme til mer forholdsmessig avkorting enn 100 % i de tilfeller hvor det konstateres lavere grad av skyld. I høringsnotatet står det at Landbruksdirektoratet vil gi normer for avkortingens størrelse. Det vil være en viktig støtte for kommunenes vurderinger og et grunnlag for likebehandling.

#### Tilskudd til husdyrhold

Fylkesmannen i Vestfold har erfart at beiteordningene er vanskelige å kontrollere, særlig når det gjelder utmarksbeite. Vi foreslår at det vurderes innført ett beitetilskudd, slik at alle dyr på beite, innmark og utmark, kommer inn under samme ordning. Produksjonstilskuddsordningen og regionalt miljøprogram må sees mer i sammenheng. Vi anbefaler at departementet avventer utredningen av miljøvirkemidlene i jordbruket fra arbeidsgruppen som er nedsatt av departementet, før detaljer rundt beitetilskudd fastsettes.

#### Tilskudd til jordbruksareal

Krav til gjødslingsplan og sprøytejournal for å være berettiget til areal- og kulturlandskapstilskuddet, medfører en konkretisering og en vektlegging av de viktigste miljøkravene. Slik forslaget til forskrift nå er formulert, fremstår imidlertid kravet om gjødslingsplan og sprøytejournal som et vilkår for å motta arealtilskudd. Det vil føre til at foretak som har mangelfull dokumentasjon ikke kan motta arealtilskudd i det hele tatt. Det vil i mange tilfeller være en urimelig streng reaksjon. Det vil være hensiktsmessig også når det gjelder punkt 2 og 3 i paragrafen å ha muligheten til å utelukke bare deler av arealet fra å være tilskuddsberettiget.

Det er positivt at departementet ønsker å presisere at inngrep som forringer kulturlandskapet krever særskilt tillatelse etter annet regelverk. Det er viktig at det i rundskriv og veiledningshefter presiseres hva som menes med inngrep som forringer kulturlandskapet, hvilke lover som er aktuelle og hvilke instanser som har vedtaksmyndighet etter de ulike lovene. Eksempelvis vil enkelte tiltak i kulturlandskapet komme inn under plan- og bygningsloven eller naturmangfoldloven og kan behandles av kommunen. Tiltak som lukking av bekker kan det være aktuelt å behandle både etter lov om innlandsfisk og laksefisk, forskrift om fysiske tiltak i vassdrag og vannressursloven. Da kan det være nødvendig å involvere fylkeskommunen, fylkesmannen og/eller Norges vassdrags- og energidirektorat. Kulturminneloven kan komme til anvendelse når det gjelder steingjerder og andre eldre kulturminner i jordbrukslandskapet. Fylkeskommunen vil være vedtaksmyndighet i slike saker. Yngre kulturminner kan være beskyttet ved kommuneplanen. Det bør presiseres i rundskriv hvilke andre regelverk som kan komme til anvendelse og hvilke instanser som kan gi tillatelse til inngrep i kulturlandskapet.

#### Tilskudd til avløsning ved ferie og fritid

Fylkesmannen støtter tanken om at alle foretak skal ha like krav til dokumentasjon/ikke dokumentasjon. Vi ønsker imidlertid en forenkling av tilskuddet til avløsning ved ferie og fritid gjennom at tilskuddet gis som direktetilskudd til husdyrprodusenter basert på dyretall, uten krav til dokumentasjon av avløserutgifter. Da ordningen med refusjon av avløserutgifter ved ferie og fritid ble innført, var formålet å legge til rette for at husdyrbrukere skulle kunne få ferie, ordnet fritid og hjelp til avlastning i onnetider. Formålsparagrafen i forskriften er senere endret, slik at formålet i nåværende forskrift er å dekke kostnadene til avløsning i jordbruket. Vi mener at den opprinnelige hensikten med tilskuddet ikke lenger har samme aktualitet. Jordbrukere tar ferie på lik linje med andre yrkesgrupper, om enn til andre tider enn de travleste onnene. Vi oppfatter at det ikke har betydning for jordbrukernes uttak av ferie og fritid om foretakene må dokumentere at de faktisk har hatt utgifter til avløsning eller ikke.

#### **Angående formuleringene i forskriften**

**§ 2. Grunnvilkår:** Det er nødvendig med en omskriving slik at ordlyden i paragrafen gjenspeiler at det gis tilskudd til flere ulike planteproduksjoner. «(...)den vekstgruppen(...)» endres til «(...)de vekstgrupper(...)».

**§ 3. Tilskudd til husdyrhold:** I høringsnotatet er det uttrykt et mål om at vilkårene for tilskudd i størst mulig grad skal være regulert i forskriften, mens de mer detaljerte reglene for beregning av tilskuddet skal være regulert i jordbruksavtalen. Vi mener at punkt 3 og 4 i paragrafens tredje ledd inneholder så mye detaljer at det vil kunne medføre behov for hyppige revisjoner av forskriften. Vi anbefaler at punkt 3 og 4 slås sammen til ett punkt, som begrenses til å beskrive at det kan gis tilskudd til dyr på beite. Videre bør det vises til jordbruksavtalen når det gjelder soner, minimumskrav til antall beiteuker og eventuelt skille mellom beite på innmark og utmarksbeite. Den pågående utredningen av miljøvirkemidler i jordbruket kan resultere i at beitetilskudd flyttes fra produksjonstilskuddsordningen til en ordning for miljøvirkemidler. Da vil den nye produksjonstilskuddsforskriften måtte endres.

**§ 4. Tilskudd til jordbruksareal:** Fylkesmannen i Vestfold ber departementet om å vurdere en annen formulering i § 4 tredje ledd, slik at den gir mulighet for en reaksjon tilpasset regelverksbruddets omfang og alvorlighetsgrad. Et forslag er at tredje ledd innledes med setningen «For å motta tilskudd for et areal etter denne paragrafen skal foretaket(...)». Videre kan foretakets øvrige produksjonstilskudd avkortes etter § 11, Avkorting ved regelverksbrudd, på bakgrunn av vedtak fra rette vedtaksmyndighet.

§ 8. Søknad: På samme måte som i § 3 vil detaljnivået i § 8 kunne redusere forskriftens levetid. Vi anbefaler at det i forskriften tas inn at satsen fastsettes av Landbruks- og matdepartementet, eventuelt Landbruksdirektoratet, alternativt at det vises til jordbruksavtalen når det gjelder størrelsen på tilskuddsreduksjonen som følger av for sen innlevering av søknad.

Med hilsen  
Fylkesmannen i Vestfold



Bernt Lasse Berggreen  
ass. fylkesmann



Olav Sandlund  
landbruksdirektør