

Landbruksdirektoratet

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Vår dato: 24.10.2014
Vår referanse: 14/29395
Deres dato: 09.07.2014
Deres referanse: 14/536

Høringsuttalelse - forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket

Landbruksdirektoratet viser til høringsbrev av 9. juli 2014 fra Landbruks- og matdepartementet om høring av forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. Landbruksdirektoratet svarer med dette på høringsnotat og utkast til forskrift til utsatt frist 24. oktober 2014.

Vi er enig med departementet i at det er behov for en gjennomgang av forskrift 22. mars 2002 nr. 283 om produksjonstilskudd i jordbruket (produksjonstilskuddsforskriften). Forskriften er nå tolv år gammel, og det er behov for å oppdatere regelverket basert på erfaringer med forskriften. Videre er dette i tråd med regjeringens mål om å styrke landbruket gjennom forenkling av regelverk og virkemidler.

Utkastet til ny forskrift er etter vår vurdering i hovedsak lagt opp på en god måte, men vi har flere innspill vi mener er viktige for at forskriften skal fungere som tilsiktet og gi ønskede forbedringer for næring og forvaltning.

OSLO

Postadresse: Postboks 8140 Dep.
NO-0033 Oslo, Norway
Besøksadresse: Stortingsgt. 28
Org.nr: NO 981 544 315 MVA

Telefon: +47 24 13 10 00
Telefaks: +47 24 13 10 05
postmottak@landbruksdirektoratet.no
Internett: www.landbruksdirektoratet.no

ALTA

Postadresse: Postboks 1104
NO-9504 Alta, Norway
Telefon: +47 78 45 70 20
Telefaks: +47 78 45 70 49
alta@landbruksdirektoratet.no

Innhold

| | |
|---|-----------|
| 1. GRUNNVILKÅRET – UTKASTET § 2 | 4 |
| 1.1 KRAVET OM VANLIG JORDBRUKSPRODUKSJON | 4 |
| 1.1.1 «Næringsmessig preg» | 4 |
| 1.1.2 Vanlig jordbruksproduksjon og krav til melkeleveranser | 5 |
| 2 «KAN-SKJØNNET» | 6 |
| 3 TILSKUDD TIL HUSDYR – UTKASTET § 3 | 7 |
| 3.1 BESTEMMELSER OM TILSKUDD TIL BEVARINGSVERDIGE STORFERASER | 7 |
| 3.2 BEITETILSKUDET | 8 |
| 4 TILSKUDD TIL AREAL- OG KULTURLANDSKAP – UTKASTET § 4 | 9 |
| 4.1 MILJØKRAVENE | 9 |
| 4.1.1 Utfordringer ved miljøkravbestemmelsene i forskriftsutkastet | 9 |
| 4.1.2 Forslag til ny ordlyd i § 4 tredje ledd | 12 |
| 5 TILSKUDD TIL GRØNT- OG POTETPRODUKSJON – UTKASTET § 5 | 13 |
| 5.1 FJERNING AV KVALITETSKRAVET | 13 |
| 5.1.1 Overgang fra gammel til ny forskrift: For frukt, bær og veksthusgrønnsaker produsert i 2014 bør gammel forskrift gjelde | 13 |
| 5.1.2 Kan ikke lenger ha egen tilskuddssats for epler og pærer til press | 14 |
| 5.2 LEIEPRESSING BØR OMFATTES AV TILSKUDDSDORDNINGEN | 15 |
| 6 TILSKUDD TIL AVLØSNING VED FERIE OG FRITID – UTKASTET § 6 | 16 |
| 6.1 DOKUMENTERTE UTGIFTER | 16 |
| 6.2 VIRKSOMHETSOVERDRAGELSE | 17 |
| 7 UTMÅLING – UTKASTET § 7 | 17 |
| 7.1 OPPHEVING AV BEGRENSNINGEN OM FELLES EIERINTERESSER | 17 |
| 7.2 UTKASTET § 7 ANDRE LEDD - DRIFTSFELLESSKAP | 18 |
| 7.3 UTKASTET § 7 FJERDE LEDD | 25 |
| 7.4 UTKASTET § 7 FEMTE LEDD | 26 |
| 8 SØKNAD – UTKASTET § 8 | 27 |
| 8.1 KONSEKVENSER AV FOR SENT LEVERT SØKNAD | 27 |
| 9 OPPLYSNINGSPLIKT OG KONTROLL – UTKASTET § 10 | 29 |
| 10 AVKORTING – UTKASTET § 11 OG § 12 | 29 |
| 10.1 REGELVERKSBRUDD – ORDLYD | 29 |
| 10.2 REGELVERKSBRUDD – BRUK AV BESTEMMELSEN OG FORHOLDET TIL FEILOPPLYSNINGER | 30 |
| 10.3 REGELVERKSBRUDD – TILBAKEHOLD | 30 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 10.4 | OM AVKORTING «SKAL FORETAS» ELLER «SKAL VURDERES»..... | 30 |
| 10.5 | BRUDD PÅ ANNET REGELVERK..... | 31 |
| 11 | INNKREVING AV AVKORTINGSBELØP MV. – UTKASTET § 13 | 31 |
| 11.1 | KRAV OM TILBAKEBETALING..... | 31 |
| 11.2 | RENTER | 32 |
| 12 | ENDRING I KVOTEFORSKRIFTEN – UTKASTET § 14..... | 33 |
| 13 | ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER | 34 |
| 13.1 | INFORMASJONSMATERIELL | 34 |
| 13.2 | OPPLÆRING AV FORVALTNINGEN | 35 |
| 13.3 | ENDRINGER I FAGSYSTEMER | 35 |
| 13.4 | OVERSLAG OVER KOSTNADER VED IVERKSETTELSE AV NY FORSKRIFT OM PRODUKSJONSTILSKUDD | 35 |

1. Grunnvilkåret – utkastet § 2

1.1 Kravet om vanlig jordbruksproduksjon

1.1.1 «Næringsmessig preg»

I høringsnotatet kap. 2.2.1 om vilkåret «vanlig jordbruksproduksjon», skriver departementet i siste avsnitt av sin vurdering:

Selv om "vanlig jordbruksproduksjon" i svært mange saker ikke kommer på spissen, mener departementet det er viktig å videreføre dette vilkåret i ny forskrift. Departementet mener f.eks. at det fortsatt bør være et krav om at produksjonen må ha et næringsmessig preg. Dette innebærer at produksjonen må ha et omfang og en innretning som gjør at den objektivt sett er egnet til å gi overskudd, om ikke akkurat for den aktuelle søknadsomgangen, så i hvert fall på noe lengre sikt, jf. grensen mellom hobby og næring slik denne trekkes opp i skatteretten.

Etter Landbruksdirektoratet oppfatning ligger det en viss innstramming i tolkningen av «vanlig jordbruksproduksjon», når departementet skriver at et krav om at produksjonen må ha et næringsmessig preg innebærer at den må ha et omfang og en innretning som gjør at den objektivt sett er egnet til å **gi overskudd** (vår utheving). I beskrivelsen av gjeldende rett i kap. 2.1 tredje avsnitt, er vilkåret om næringsmessig karakter beskrevet som «at omsetningen av jordbruksprodukter må stå i samsvar med det antall dyr/areal foretaket søker tilskudd for».

Departementet skriver i andre avsnitt i kap. 2.2.1 at «det presiseres at vanlig jordbruksproduksjon» skal vurderes for hver enkelt produksjonstype og ikke per dyr eller teig. Det er ikke helt klart hva som er ment med «produksjonstype», -om det menes det som andre steder er kalt «samme produksjon», f.eks. all husdyrproduksjon, eller om «produksjonstype» er en videre oppdeling, f.eks. i dyreslag. Forvaltningsmessig vil det også kunne være krevende å vurdere om den enkelte «produksjonstype» objektivt sett er egnet til å gå med overskudd. For virksomheter som driver flere «produksjonstyper» vil kostnader i regnskapet neppe være fordelt på «produksjonstyper».

Landbruksdirektoratet vil også peke på at en stor del av foretakene som har søkt produksjonstilskudd eies fra husholdninger med andre inntektskilder enn jordbruk, og at en betydelig andel av disse kan være uten positiv næringsinntekt fra jordbruk. For året 2012 oppgir SSB (<http://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/binfo/aar/2014-03-06>) at blant 42 100 personlige brukere var det 29 900 som hadde positiv næringsinntekt, dvs. at andelen uten positiv jordbruksinntekt var 29 prosent. I kornproduksjonen var 41 prosent uten positiv næringsinntekt fra jordbruk.

En slik innstramming vil antakelig også ramme f.eks. landbruksskoler hvor vi antar at produksjonen ikke alltid, heller ikke på lengre sikt, objektivt sett er egnet til å gi overskudd.

På bakgrunn av det som er beskrevet ovenfor mener Landbruksdirektoratet at det kan være grunn til å vurdere om departementet vil holde fast ved vurderingen om at et

næringsmessig preg innebærer «at produksjonen må ha et omfang og en innretning som gjør at den objektivt sett er egnet til å gi overskudd», eller om det f.eks. kan være mer hensiktsmessig å videreføre det som er beskrevet om gjeldende rett, altså næringsmessig preg (eller karakter) vil si at omsetningen av jordbruksprodukter må stå i samsvar med det antall dyr/areal foretaket søker tilskudd for.

1.1.2 Vanlig jordbruksproduksjon og krav til melkeleveranser

I høringsnotatet kap. 2.2.1 skriver departementet om vanlig jordbruksproduksjon knyttet til melkeproduksjon:

«For melkeproduksjon vil det likevel kunne tenkes tilfeller der snittleveransen per melkeku er så lav at det ikke kan anses å være vanlig jordbruksproduksjon. For eksempel er gjennomsnittsavdrått per årsku på landsbasis i dag på ca. 7 200 liter. Departementet mener en leveranse som ligger på under halvparten av dette i utgangspunktet vanskelig kan karakteriseres som «vanlig». Her kan det imidlertid foreligge særlige forhold som forklarer den lave leveransen, som f.eks. sykdom i besetningen.»

I fotnote til angivelsen av avdrått på 7 200 liter står det at «Dersom gjennomsnittsavdrått for rasen er lavere, vil dette være utgangspunkt for vurderingen.»

Landbruksdirektoratet er enig i at dette er et godt utgangspunkt for å vurdere vanlig jordbruksproduksjon knyttet til melkeproduksjon, og ser positivt på at et slikt konkret utgangspunkt oppstilles i høringsnotatet. Departementet viser til at det må vurderes om særlige forhold kan forklare en lavere leveranse, og viser eksempelvis til sykdom. Etter vårt syn kan flere relevante forhold forklare en lavere leveranse. Der disse er aktuelle i spesielle produksjoner redegjør vi for dette nedenfor.

Landbruksdirektoratet vil videre vise til dagens praksis når forvaltningen oppdager en besetning med for lav gjennomsnittsliveranse. Oppfatningen er da at grunnvilkåret ikke kan forstås på den måten at besetningen kan splittes opp, slik at levert mengde fordeles på noen dyr for å oppfylle kravet til vanlig jordbruksproduksjon. Dersom ingen av dyra har produsert tilstrekkelig mengde melk for å oppfylle kravet til vanlig jordbruksproduksjon kan ikke enkelte dyr godkjennes som melkeku, men samtlige dyr må omklassifiseres til rett kategori. For de fleste tilfeller vil dette da være ammeku. Denne praksisen bør etter vårt syn videreføres.

Spesielt om lokal foredling

Landbruksdirektoratet har undersøkt hvordan et «minimumskrav» på halvparten av 7 200 liter vil slå ut for foretak som driver lokalforedling. I 2013 innrapporterte 90 foredlingsforetak på vegne av 93 melkeprodusenter mengde omsatte melkeprodukt til Statens landbruksforvaltning. 19 melkeprodusenter hadde bare kumelkeleveranser til lokal foredling og ikke noe til meieri. Vi har sammenstilt omregnet melkemengde for disse foretakene med antall og type ku oppgitt i søknad om produksjonstilskudd i august 2013. Tallene viste at 2 av de 19 foretakene med kun lokalforedling etter omregning lå under 3 600 liter.

Vi mener at utgangspunktet for vurdering av avdrått til foretak med lokalforedling bør være lik som for øvrige melkeprodusenter, men at det må vurderes konkret om særskilte

omstendigheter gjør at den reelle avdråttene ikke vises gjennom omregnet melkemengde. Dette kan for eksempel være at det drives *økologisk* eller at det brukes *raser med lavere gjennomsnittsyttelse*. Den omregnede melkemengden vil ikke vise *svinn* da dette ikke skal rapporteres inn. Dersom spesielle forhold forklarer et spesielt høyt svinn i en periode, må det gjøres en konkret vurdering av om melkemengden kan godkjennes som vanlig jordbruksproduksjon.

Etter vårt syn bør det for lokalforedlere som etter omregnet melkemengde ikke oppfyller kravet til 3 600 liter og som ikke kan vise til særskilte omstendigheter som nevnt over, gjøres en vurdering av den økonomiske avkastningen produksjonen gir. Dersom lokalforedlere driver produksjonen på en måte som gir tilsvarende økonomisk utbytte som om de leverte minimum 3 600 liter, bør dette kunne godkjennes som vanlig jordbruksproduksjon i lokalforedlerens melkeproduksjon og gis tilskudd deretter.

Spesielt om økologisk produksjon

I økologisk melkeproduksjon er et krav at kalven skal drikke naturlig melk, fortrinnsvis fra samme art og helst morsmelk i en periode på tre måneder. Dette følger av økologiregelverket. I økologisk produksjon er det dermed vanlig å bruke en større andel egenprodusert melk som fôr til kalvene. I slike tilfeller mener vi det må vurderes konkret om kravene til vanlig jordbruksproduksjon er oppfylt til tross for at levert melkemengde er under 3 600 liter.

2 «Kan-skjønn»

I høringsnotatet kap. 4.1 om «kan-skjønn» skriver departementet:

«... 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 skjønnsmessig 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...»

«... Det må videre være adgang til å ikke innvilge tilskudd til en produksjon som for så vidt oppfyller vilkårene i tilskuddsregel-verket, men der produksjonen eller deler av den er ulovlig eller der innvilgelse av tilskudd vil undergrave formålet med annet regelverk...»

Landbruksdirektoratets kommentar:

Det har tidligere ikke vært praksis hos forvaltningen å nekte søker tilskudd basert på en «kan-skjønn»-vurdering. Dersom foretaket har oppfylt vilkårene i forskriften har tilskudd vært gitt. Departementet synes nå å gi «kan-skjønn» en større anvendelse.

Landbruksdirektoratet er enig i departementets vurdering om at søknad om tilskudd kan avslås etter en «kan skjønn-vurdering» i saker hvor det åpenbart vil virke støtende å utbetale tilskudd. Likevel mener Landbruksdirektoratet at det må gis en tydeligere avklaring på når dette skjønn kan være aktuelt å anvende. Det bør være forutsigbart for både søker og forvaltning hvordan en vurdering etter «kan-skjønn» gjøres.

Enkelte tilfeller som kan tenkes vurdert etter «kan-skjønn» kan også løses ved å anvende avkortingsreglene i forskriftens § 11 (brudd på annet regelverk). Etter § 11 har man også anledning til å holde tilbake tilskudd, i stedet for å avkorte. Det vil derfor etter Landbruksdirektoratets syn være en bedre løsning å anvende § 11 i tilfeller hvor foretaket har brutt annet regelverk (ulovlig drift).

De tilfeller man da står igjen med er hovedsakelig hvor et foretak har brutt et vilkår, eller en avtale med Staten, slik som eksemplet i høringsnotatet pkt. 4.1 viser til. Det er av betydning for rettsikkerheten til foretaket at ikke avgjørelsen om når et vilkår eller en avtale er brutt, ensidig blir avgjort av Stat eller kommune. Det kan derfor virke uheldig å anvende «kan-skjønn» i tilfeller hvor det er uenighet omkring f.eks. et avtalebrudd. Etter vårt syn vil det være avgjørende at det er konstatert et rettslig avtalebrudd. I tilfeller uten konstatert avtalebrudd må det heller vurderes virkemidler i vilkårene eller i avtalen, enn å avslå produksjonstilskuddet etter «kan-skjønn».

Etter Landbruksdirektoratets syn vil anvendelsesområdet for å nekte tilskudd etter «kan-skjønn» være meget begrenset, og kun gjelde for helt spesielle tilfeller. Dette er etter vår mening saker hvor det ikke er hensiktsmessig å anvende andre reaksjonsformer etter forskriften, men hvor det foreligger helt spesielle forhold som vil være åpenbart urimelig for staten å støtte med tilskudd.

3 Tilskudd til husdyr – utkastet § 3

3.1 Bestemmelser om tilskudd til bevaringsverdige storferaser

I høringsnotatet kap. 4.2.1 om tilskudd til bevaringsverdig storfe skriver departementet om gjeldene rett:

«Annet ledd bokstav b har bestemmelser om tilskudd til bevaringsverdige storferaser. Det er husdyr som er registrert i Kuregisteret ved Norsk Genressurscenter som kan gi grunnlag for et slikt tilskudd. Norsk Genressurscenter har et overordnet ansvar for bevaring og bærekraftig forvaltning av nasjonale husdyrraser. I dette inngår også å klassifisere bevaringsverdige husdyrraser. De seks storferasene som regnes som bevaringsverdige i Norge er vestlandsk fjordfe, dølafe, sidet trønderfe og nordlandsfe, telemarksfe, østlandsk rødkolle og vestlandsk raudkolle.»

I kap. 4.2.2. i departementets vurdering skrives det:

«Forslaget til ny bestemmelse om tilskudd til husdyrhold innebærer kun mindre materielle endringer, men paragrafens oppbygging er endret for å tydeliggjøre forholdet mellom de ulike tilskuddsordningene. (...) Hvilke storferaser som regnes som bevaringsverdige fremgår nå av jordbruksavtalen. I bestemmelsen har derfor departementet lagt inn en henvisning til jordbruksavtalen i stedet for til Kuregisteret ved Norsk Genressurscenter.»

Landbruksdirektoratets kommentar:

I forslaget til ny forskrift har man tatt bort henvisningen til at det er husdyr registrert i Kuregisteret ved Norsk Genressurscenter som gir grunnlag for tilskudd til bevaringsverdige

storferaser. I høringsnotatet begrunnes dette med at det nå framgår av jordbruksavtalen hvilke storferaser som regnes som bevaringsverdige. Landbruksdirektoratet viser til at det også tidligere har framgått av jordbruksavtalen hvilke storferaser som regnes som bevaringsverdige, men at det ikke framgår av jordbruksavtalen at disse dyrene må være registrert i Kuregisteret ved Norsk Genressurscenter for å gi grunnlag for tilskudd til bevaringsverdige storferaser. Dette vilkåret framgår kun av forskriften.

Med dagens vilkår i forskriften om at dyrene skal være registrert i Kuregisteret ved Norsk Genressurscenter for å kunne gi grunnlag for tilskuddet, blir alle søknadene om tilskudd til bevaringsverdige storferaser kontrollert maskinelt mot opplysningene i Kuregisteret. Foretaket får ikke tilskudd for flere dyr enn det som står registrert i Kuregisteret. Denne maskinelle kontrollen av 100 prosent av søknadene gjør at tilskudd til bevaringsverdig storferaser i dag er et tilskudd som er svært kontrollerbart, hvor det er liten risiko for feilutbetalinger, er effektivt å forvalte og har lave transaksjonskostnader. I og med at vilkåret om registrering i Kuregisteret ikke står i jordbruksavtalen, vil det med forslaget til ny forskrift kun være definert hvilke storferaser som er bevaringsverdige. Man har altså ikke lenger et krav om at dyrene skal være registrert i Kuregisteret ved Norsk Genressurscenter. Det vil da kunne oppstå situasjoner hvor foretak oppgir å ha kyr av bevaringsverdig storferase, men kyrne er ikke registrert i Kuregisteret. Kommunen må da følge opp saken i etterkant og be om annen dokumentasjon på at dyret er av bevaringsverdig storferase. Dette vil gjøre tilskuddet mer krevende å kontrollere, og være mer ressurskrevende for forvaltningen, og dermed øke tilskuddets transaksjonskostnader. Landbruksdirektoratet mener dette er uheldig, og at det heller ikke er i samsvar med Regjeringens mål om å gjennomføre forenklinger og reduksjon for næring og forvaltning.

Landbruksdirektoratet vil også vise til at Kuregisteret er et unikt verktøy i bevaringsarbeidet. Det benyttes for å gi avlsråd og stamtavler til bønder med bevaringsverdige storferaser og til å overvåke størrelsen og trendene for disse rasenes populasjoner. En fortsatt kobling mot produksjonstilskuddet er viktig for å ivareta kvaliteten på registeret.

Vi mener at dagens krav til registrering i Kuregisteret ved Norsk Genressurscenter bør videreføres også i ny forskrift. Dette kravet bør framgå av forskriften, ikke jordbruksavtalen. Dette fordi det vil være i tråd med departementets prinsipp om at vilkårene for tilskudd i størst mulig grad skal være regulert i forskriften.

3.2 Beitetilskuddet

Tilskudd til dyr på beite og tilskudd til dyr på utmarksbeite er ordninger som i utkastet til ny forskrift videreføres slik de er i dagens regelverk. Vi ønsker derfor å påpeke at de kontrollutfordringer som ble omtalt i St.prp.nr.68 (2005-2006) «Om jordbruksoppgjøret 2006» da beitetilskuddet ble innført, fortsatt gjelder: «Det vil ikke være mulig å kontrollere fullt ut i ettertid om disse opplysningene er korrekte. Forvaltningen må baseres på «indirekte kontroller» og sannsynliggjøring av opplysningene gjennom oppgaver over beitearealer, fôrregnskap etc.»

4 Tilskudd til areal- og kulturlandskap – utkastet § 4

4.1 Miljøkravene

I forskriftsutkastet § 4 tredje ledd er det foreslått tre krav av svært forskjellig karakter som skal være obligatoriske vilkår for å kunne motta areal- og kulturlandskapstilskudd.

Dokumentasjonskravene § 4 tredje ledd punkt 1 overtar oppgaver fra miljøplan som i sin helhet blir avvirket. Punkt 2 og 3 er en videreføring av miljøkrav i § 8 i gjeldende forskrift. I utkastet til ny forskrift foreslås i tillegg å fjerne hjemmel etter produksjonstilskuddsforskriften for fylkesmannen til å innføre regionale miljøbestemmelser, jf. gjeldende forskrift § 8 tredje ledd.

Landbruksdirektoratet vil påpeke utfordringer knyttet til etterlevelse, kontroll og konsekvens av miljøkravene. På bakgrunn av dette foreslås alternativ ordlyd.

4.1.1 Utfordringer ved miljøkravbestemmelsene i forskriftsutkastet

Landbruksdirektoratet mener forskriftsutkastet § 4 tredje ledd ikke er tilstrekkelig tydelige til at det klart fremgår om man oppfyller kravene eller ikke. Uklarheter kan skape vanskeligheter med egenerklæringer fra søker og forskjellsbehandling i forvaltningen. Spesielt vil løsningen for dokumentasjonskravene (gjødslingsplan og sprøytejournal) og beskyttelsessone mot vassdrag tilsi at det vil være uklart om kravene i praksis er etterlevd. Disse kravene er formulert som «skal»-krav. De må dermed oppfattes som obligatoriske forutsetninger for å kunne motta AK-tilskudd. Spørsmålet blir da hvordan jordbruksforetak og forvaltning skal opptre i møte med disse kravene.

En kan her legge til grunn at disse kravene skal gjennomgås på søknadsskjema som en form for egenerklæring om man er berettiget AK-tilskudd. Dersom man ikke avgir slik egenerklæring vil man ikke motta AK-tilskudd. Men problemstillingen oppstår i gråsonene, hvor det kan være uklart om kravene er tilfredsstillende ivaretatt. På en side kan dette være uklart for søker slik at man feilaktig avgir egenerklæring. Sannsynligheten for at slike feil blir avdekket ved senere søknadsbehandling er liten. Dersom dette derimot blir avdekket vil AK-tilskuddet bortfalle, og i tillegg vil man etter vanlig praksis også avkorte i øvrig tilskudd. Uforutsett bortfall av AK-tilskudd, samt ytterligere avkorting, vil gi store økonomiske konsekvenser. Dersom de økonomiske konsekvensene ikke harmonerer med kravenes betydning for miljø og samfunn, vil reaksjonene kunne bryte med alminnelig rettsoppfatning av hva som er rett og rimelig. Siden konsekvensene av å underkjenne kravene er såpass dramatiske, vil mange kunne vegre seg for å underkjenne dokumentasjonen. Grenseoppgangen vil også være uklar for forvaltningen, slik at praksis vil sprike fra kommune til kommune.

Etter vårt syn er det to innfallsvinkler for å løse utfordringene ved bestemmelsene som er formulert i forskriftsutkastet;

- Gjøre innholdet i bestemmelsene tilstrekkelig tydelige
- Endre dokumentasjonskravene til avkortingsgrunnlag

Dokumentasjonskravet

Landbruksdirektoratet mener at innholdet i dokumentasjonskravet som utformet i høringsutkastet gjør det vanskelig å forsvare så kraftige konsekvenser som bortfall av AK-tilskudd. Snarere enn å gjøre gjødslingsplan og sprøytejournal til obligatoriske vilkår for AK-tilskudd, bør mangler ved disse medføre avkorting. Det er utfordrende for forvaltningen, og kan virke urimelig for bonden at så vidt tøyelige krav skal danne hele forskjellen på om man mottar AK-tilskudd eller ikke. Evalueringen av miljøplan viste god oppslutning om disse dokumentasjonskravene, men at både næring og forvaltning likevel er i tvil om hva som er godt nok for å etterleve kravene. Evalueringen viste at forvaltningen i noen grad har akseptert mangelfulle miljøplaner fordi konsekvensene av ikke å godkjenne disse har gitt uforholdsmessige konsekvenser i forhold til eventuelle feil som er begått.

Samtidig kan også motstanden mot dokumentasjonskravene bunne i at en ikke ønsker å legge såpass vekt på papirarbeid, som ikke nødvendigvis gjør noen forskjell i praksis. I tillegg reiser sprøytejournalen noen utfordringer ettersom Mattilsynet er myndighet på dette området, og det er uklart hvilken myndighet kommunene da kan utøve. Landbruksdirektoratet mener derfor at bestemmelsen om dokumentasjonskrav bør utformes som et vilkår for å få «fullt tilskudd», og at en her legger opp til bruk av avkorting.

Tilskudd ved inngrep i kulturlandskapet

Forskrift om produksjonstilskudd er hjemlet i jordlovas §§ 3 og 18. Som følge av dette kan det kun reguleres vilkår for og utmåling av tilskudd i forskriften. Kommunen kan ikke gis hjemmel til å samtykke til forskjellige inngrep i kulturlandskapet. Det var heller ikke ment med dagens bestemmelse i § 8 første ledd. Vi ser som departementet påpeker at dagens ordlyd har vært misforstått og anvendt feil.

Som inngrep av betydning for kulturlandskapet regnes blant annet:

- oppdyrking av skogbryn, kantsoner og andre restarealer mot innmark,
- fjerning av åkerholmer, steingjerder og gamle rydningsrøyser,
- oppdyrking eller fjerning av ferdselsårer,
- tiltak i utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven som ikke er i tråd med godkjent tiltaksplan,
- kanalisering og lukking av elver, bekker og grøfter,
- planering av jordbruksarealer,
- sprøyting av kantvegetasjon og åkerholmer, med mindre dette er et ledd i skjøtselen av kulturlandskapet.

Enkelte av disse kulturlandskapselementene har vern i eget regelverk, mens et flertall av disse er uregulert, det vil si at det ikke finnes regelverk som hindrer eier i å gjøre slike inngrep. De uregulerte kulturlandskapselementene har fått et form for vern ved at det er satt som vilkår *for tilskudd* at slike inngrep ikke skal gjøres. Dette støtter Landbruksdirektoratet en videreføring av. Imidlertid ser vi at det vil kunne være tilfeller der det er ønskelig å gjennomføre mindre inngrep som kan ha stor arronderingsmessig betydning, eksempelvis lukking av små bekkeløp eller fjerning av steinrøyser ol. Forskriften bør etter vår vurdering ha en ventil for at slike tiltak kan gjennomføres uten at

det får som konsekvens at hele AK-tilskuddet bortfaller. Dette forutsetter i så fall en annen ordlyd enn hva som er foreslått i utkastet, og vi foreslår en alternativ ordlyd.

En opplisting av inngrep som er av betydning for kulturlandskapet må kommuniseres klart til både forvaltning og bonde, og det må gjennom rundskriv tydeliggjøres at det er en snever unntaksregel å akseptere å gi tilskudd til tross for inngrepet. Videre må det tydeliggjøres at kommunen i forkant må gi sin godkjenning.

Beskyttelsessone mot avrenning til vassdrag

Landbruksdirektoratet mener at kravet om beskyttelsessone mot avrenning til vassdrag bør tydeliggjøres. Forskriftsutkastet er på dette området noe uklart formulert, slik at det åpner for sprikende forståelse både for bonden og forvaltningen. Dette gir utfordringer både for likebehandling i forvaltningen og etterlevelse av kravet for bonden. Teksten «*eller kanal*» er også foreslått fjernet fra ordlyden siden «*vassdrag*» også omfatter kanaler, jf. vannressursloven § 2.

Landbruksdirektoratet mener det vil være en bedre løsning å innføre krav om minimum 2 meters sone målt fra skulderen (toppen) på bekkekanten. Dette vil gi en reell beskyttelsessone minst på 2 meter innover jordet, og være et krav som vil være lettere å etterleve for bonden, samt enklere å kontrollere for forvaltningen. Om dette punktet blir tilstrekkelig klart, kan det være rimelig å la det bestå som obligatorisk vilkår.

En *reell* beskyttelsessone på 2 meter innover jordet vil i noen tilfeller, ved åkerbruk, innebære at areal tas ut av ordinær drift. Det er ikke utredet hvilke omfang eller betydning dette kan ha for driftsmessige forhold, men det antas at det i mange tilfeller vil bety lite.

Forholdet til WTO

Høringsnotatet vektlegger at AK-tilskuddet skal fungere til beste for miljøet og at bestemmelser om miljøkrav videreføres i ny forskrift. Det er også en forutsetning at AK-tilskuddet tilfredsstiller krav til grønn støtte etter WTO-regelverket. De miljøkrav som blir stilt, jf. § 4 tredje ledd, vil være vesentlig for å oppnå dette. Derfor må vår alternative formulering av miljøkravene også vurderes opp mot om de ivaretar krav til grønn støtte.

Grønn støtte dreier seg om støtte som er produksjonsuavhengig. Utmålingsprinsippet for AK-tilskuddet kan tolkes til å være produksjonsstimulerende, men disse avklaringene vil nettopp være et spørsmål om hvilke miljøvilkår som er påkrevd som motytelse.

Sammenliknet med forslaget i høringsutkastet, der alle punkter 1-3 er «skal»-krav for å motta AK-tilskuddet, innebærer vårt forslag en oppmykning hva gjelder punkt om gjødslingsplan og sprøytejournal, ved at man gjør dette til avkortningsgrunnlag. Landbruksdirektoratet oppfatter ikke at dette vil forandre på AK-tilskuddets posisjon i WTO-sammenheng, da vårt forslag vil styrke miljøkravene i forhold til dagens regelverk. Etter vårt syn vil våre foreslåtte alternativ ikke ha konsekvens for at AK-tilskuddet kan notifiseres som grønn støtte.

Fylkesmannens kompetanse til å innføre regionale miljøbestemmelser

Jordlova § 11 gir departementet hjemmel til å fastsette visse forskrifter, herunder om regionale miljøkrav. Fylkesmannen er gitt slik hjemmel etter dagens

Produksjonstilskuddsforskrift § 8. Fylkesmannens adgang til å fastsette disse forskriftene må videreføres, og dersom hjemmel i forskrift om produksjonstilskudd oppheves må det samtidig sikres tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag gjennom delegasjon e.l.

Utvalgte naturtyper i jordbruket

Landbruksdirektoratet og Miljødirektoratet har hatt i oppdrag å utarbeide forslag til løsning for å ivareta utvalgte naturtyper i jordbruket, jf. brev av 11. oktober 2011 fra LMD og KLD. En måte å ivareta utvalgte naturtyper på, ville kunne være å innlemme et krav om tiltaksplan for utvalgte naturtyper i § 4 Tilskudd til jordbruksareal. Dette forutsetter imidlertid endring i Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) av 19. juni 2009 nr. 100, og må eventuelt utredes nærmere.

4.1.2 Forslag til ny ordlyd i § 4 tredje ledd

Målet med vår foreslåtte ordlyd er å klargjøre kravene slik at det skal være enkelt for både bonde og forvaltning å bedømme om miljøkravene er oppfylt eller ikke, samt å tilpasse konsekvenser av bestemmelsene til kravenes betydning.

§ 4 Tilskudd til jordbruksareal

Det kan gis areal- og kulturlandskapstilskudd for dyrket jord og innmarksbeite som foretaket disponerer på det tidspunkt eller i den perioden som fremgår av jordbruksavtalen, dersom arealet drives aktivt.

Det kan gis ytterligere tilskudd for de arealene som drives økologisk i samsvar med produksjonskravene i forskrift 4. oktober 2005 nr. 1103 om produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter og næringsmidler.

For å motta tilskudd etter denne paragrafen skal foretaket

1. Ikke foreta inngrep som forringer kulturlandskapet, med mindre det er gitt særskilt tillatelse til inngrepet etter annet regelverk.

Ved inngrep som ikke er regulert av annet regelverk, kan kommunen gi samtykke til å gi tilskudd dersom bevaring av kulturlandskapet medfører betydelige driftsmessige ulemper.

Som inngrep regnes ikke normal skjøtsel av eiendommen

2. Etterlate et vegetasjonsbelte mot vassdrag med årssikker vannføring. Vegetasjonsbeltet skal strekke seg minimum 2 meter inn fra skulderen som danner naturlig avgrensning av vassdragets løp. Vegetasjonsbeltene kan ikke jordarbeides.

For å motta tilskudd uten avkortning etter denne paragrafen skal foretaket, der dette er pålagt i særforskrifter, ha gjødslingsplan og føre sprøytejournal.

5 Tilskudd til grønt- og potetproduksjon – utkastet § 5

5.1 Fjerning av kvalitetskravet

I forslaget til ny forskrift er kvalitetskravet fjernet. Landbruksdirektoratet er enig i at kvalitetskravet fjernes, da klasse 1 ikke er klart definert for alle produkter. Det har også tidligere blitt påpekt at klasse 1-kravet ikke lenger er reelt for alle produkter.

Vi har likevel to punkter vi mener det må tas stilling til, når forskriften nå endres:

- For distriktstilskudd til frukt, bær og veksthusgrønnsaker produsert i 2014, som det søkes om ved søknadsomgangen i januar 2015, bør gammel forskrift gjelde.
- Det kan ikke lenger være en egen sats for epler og pærer til press.

5.1.1 Overgang fra gammel til ny forskrift: For frukt, bær og veksthusgrønnsaker produsert i 2014 bør gammel forskrift gjelde

Ved førstkommende søknadsomgang i januar 2015 er grunnlaget for distriktstilskudd til frukt, bær og veksthusgrønnsaker produkter som er levert til godkjent omsetningsledd i perioden 1. januar 2014 til 31. desember 2014. Produsentene har levert inn produktene til omsetningsleddet under dagens regelverk, og Landbruksdirektoratet mener derfor at dagens regelverk, med krav om klasse 1, bør legges til grunn for distriktstilskudd til frukt, bær og veksthusgrønnsaker ved søknadsomgang i januar 2015. For frukt, bær og veksthusgrønnsaker produsert i 2015, vil det nye regelverket for distriktstilskuddet gjelde (§ 5 i forslaget til ny forskrift).

Tilskuddssatsene i jordbruksavtalen 2014–2015 for distriktstilskudd for frukt, bær og veksthusgrønnsaker er fastsatt på grunnlag av de mengder frukt, bær og veksthusgrønnsaker som inngår i dagens regelverk. Å fjerne kvalitetskravet kan innebære at en større mengde frukt og bær gir grunnlag for tilskudd, da er grunn til å tro at en god del frukt og bær som har gått til konservesmarkedet ikke har vært innrapportert som klasse 1, men gått under sams kvalitet. Dette kan dermed medføre et overforbruk på post 73.17. Hvor stor økningen av mengden frukt og bær vil være har vi ikke oversikt, og kan derfor ikke si noe om hvor stor økningen i tilskuddsrammen vil være.

Satsene i jordbruksavtalen kan ikke justeres når de samlede søknadsdataene har kommet inn, siden distriktstilskuddet er et pristilskudd og har faste satser. Dette, samt problemstillingen i kapittel 5.1.2 med at epler og pærer til press bør inngå i den generelle tilskuddssatsen for epler og pærer, tilsier også at det gamle regelverket bør gjelde for søknadsomgangen i januar 2015. Nytt regelverk legges til grunn for fastsettelse av nye satser i jordbruksoppjøret 2015, og får virkning for frukt, bær, og veksthusgrønnsaker produsert i 2015.

5.1.2 Kan ikke lenger ha egen tilskuddssats for epler og pærer til press

Etter dagens forskrift gis det tilskudd til varer av klasse 1 (selv om dette begrepet ikke finnes for alle varer). For epler og pærer til press gjelder ikke kvalitetskravet. I forslaget til ny forskrift er kvalitetskravet fjernet.

Bakgrunnen for at det i 2011 ble innført en egen tilskuddssats for epler og pærer til press i distrikts- og kvalitetstilskuddet, var en økende etterspørsel etter ferskpresset eplejuice i markedet, og man ønsket å stimulere til økt produksjon av eplejuice. Ved å innføre en egen sats for epler og pærer til press, ønsket man å «gi en ryddigere tilskuddsforvaltning mellom epler/pærer til konsum klasse 1, og epler/pærer til press» (Prop.126 S (2010-2011) Jordbruksoppgjøret 2011 – endringer i statsbudsjettet for 2011 m.m.).

Når klasse 1-kravet forsvinner, kan det ikke lenger være forskjellige tilskuddssatser for «epler og pærer til press» og andre «epler og pærer». Et jordbruksforetak som selger sine epler til et omsetningsledd som både tar imot epler til konsum og til press, har ikke kontroll over hva varen blir brukt til. Det kan dermed ikke lenger skilles på satsene for pressfrukt og andre epler/pærer, da jordbruksforetaket ikke kan bestemme hva frukten brukes til.

I den generelle tilskuddssatsen til epler, inngår epler som brukes i konserver (syltetøy og annet). Pressing til saft er også konserver, og epler og pærer til press bør derfor inngå i de generelle tilskuddssatsene for epler og pærer når kvalitetskravet fjernes. Dette vil innebære at også epler og pærer til press gir grunnlag for distriktsdifferensierte satser. Dette betyr at foretak i sone 2-5, som har levert epler/pærer til press, vil motta en høyere tilskuddssats enn de tidligere har fått. Med dagens satser vil dette innebære en merutbetaling av distriktstilskudd. Tabellen nedenfor viser hva merutbetalingen ville vært, basert på mengden epler/pærer til press i 2013 og 2014. Satsene fra jordbruksavtalen 2014-2015 er benyttet.

| | 2014* | | 2013 | | Merutbetaling, kr (2014-mengde, sats for 2015) | Merutbetaling, kr (2013-mengde, sats for 2015) |
|---------------|----------------|-----------------------------------|----------------|-----------------------------------|--|--|
| | Antall foretak | Mengde epler/pærer til press (kg) | Antall foretak | Mengde epler/pærer til press (kg) | | |
| Sone 1 | 73 | 2 115 266 | 70 | 2 048 860 | - | - |
| Sone 2-4 | 85 | 1 507 206 | 76 | 1 295 165 | 874 179 | 751 196 |
| Sone 5 | 348 | 1 400 778 | 362 | 2 186 231 | 4 552 529 | 7 105 251 |
| Totalt | 506 | 5 023 250 | 508 | 5 530 256 | 5 426 708 | 7 856 446 |

*Foreløpige tall

Vi mener at jordbruksforetak fortsatt skal kunne godkjennes som omsetningsledd for epler/pærer til press.

En annen mulig tilnærming kan være å skille på hvorvidt epler/pærer nyttes til konsum eller konserver. Det kan tenkes at det gjøres et skille her, hvor det gis en sats til epler/pærer til konsum, og en til epler/pærer som går til konservermarkedet, herunder epler og pærer til press. Men en slik innretning vil innebære betydelige utfordringer: En oppdeling mellom epler/pærer som nyttes til konsum og epler/pærer som nyttes til konserver vil være vanskelig å kontrollere. Det må da innføres et nytt regime, hvor man pålegger

omsetningsleddene å oppgi hvorvidt frukten er brukt til konsum eller konserveres. Dette er heller ikke alltid kjent på leveringstidspunktet, og innebærer altså at produsenten ikke vet om produktene vil bli brukt til konserveres eller konsum når han leverer produktene til omsetningsleddet. Landbruksdirektoratet mener at å skille mellom epler/pærer som nyttes til konsum og epler/pærer som nyttes til konserveres vil komplisere ordningen betraktelig og kreve mer ressurser fra forvaltningen og omsetningsleddene. Landbruksdirektoratet fraråder derfor at man innfører et slikt skille.

5.2 Leiepressing bør omfattes av tilskuddsordningen

Både i dagens forskrift og i forslaget til ny forskrift er det lagt opp til at det gis tilskudd til epler/ pærer til press dersom de er omsatt gjennom godkjent omsetningsledd. I tillegg kan jordbruksforetak som presser egne og andres epler/ pærer også godkjennes som omsetningsledd, jf. jordbruksavtalen.

Det finnes også jordbruksforetak som sender epler til press hos godkjent omsetningsledd, men får tilbake eplemosten for å selge den selv (leiepressing). Slik tilskuddet forvaltes i dag, så gir ikke epler/pærer som er levert til leiepressing rett på distriktstilskudd for frukt, bær og veksthusgrønnsaker. Det er enkelt å omgå leiepressing ved å selge frukt til pressing, og deretter kjøpe den ferdige safta. Den eneste forskjellen i praksis er hva som står på fakturaen fra det godkjente omsetningsleddet/presseriet: «Leiepressing» eller «kjøp av frukt og salg av saft». Landbruksdirektoratet er av den oppfatning at det ikke ble gjort et bevisst valg av å unnta leiepressing fra tilskuddsordningen da den ble innført. Hvorvidt det er jordbruksforetaket selv eller et godkjent omsetningsledd/presseri som presser frukten bør ikke ha betydning for om frukten skal gi grunnlag for tilskudd eller ikke. Det har vist seg at de godkjente omsetningsleddene har ulik praksis på om de rapporterer inn leiepressing eller ikke. Landbruksdirektoratet har liten mulighet til å kontrollere om mottaket dreier seg om leiepressing eller kjøp.

På bakgrunn av redegjørelsen ovenfor, er Landbruksdirektoratet av den oppfatning at også leiepressing bør omfattes av tilskuddsordningen. Vi mener at dette er en endring i forvaltningspraksisen som kan gjøres innenfor formuleringen som er foreslått i utkastet til ny forskrift. Muligheten for å endre forvaltningspraksisen understøttes av at det i jordbruksavtalen står «produkter levert til godkjent omsetningsledd», ikke «omsatt gjennom godkjent omsetningsledd». Denne omleggingen vil etter vår vurdering ikke gi vesentlige økte kostnader.

Alternativ: Endre ordlyden til at varene må leveres til godkjent omsetningsledd

Dersom departementet er uenig i vår vurdering av at forvaltningspraksisen kan endres innenfor dagens ordlyd, foreslår vi at bestemmelsen endres til at kravet er at varene må *leveres* til godkjent omsetningsledd.

Vi mener et slikt krav fortsatt vil være i tråd med formålet med ordningen som er å bedre inntektene for yrkesprodusentene innenfor grøntsektoren og bidra til en geografisk spredd produksjon.

Ordningen har også som formål å stimulere til ordnede omsetningsforhold. Ved å åpne for leiepressing, vil ikke lenger de ferdige varene bli omsatt gjennom omsetningsleddet. Det

kan muligens anses som det vil bidra til mindre ordnede omsetningsforhold. Men på en annen side kan man fint omgå leiepressing i dag, ved å selge frukten til omsetningsleddet, og kjøpe tilbake den endelige safta, for deretter å selge den videre. Omsetningsforholdene vil derfor ikke endre seg stort, selv om ordlyden endres til *leveres*. Den eneste endringen vil være at omsetningsleddet ikke lenger vil være et mellomledd i salgsprosessen.

Ved å endre kravet til at varen skal være levert til godkjent omsetningsledd, åpnes det for at det kan gis tilskudd til varer som leveres til leiepressing. I tillegg innebærer det også at det åpnes for å gi tilskudd til varer som leveres inn til omsetningsleddet for pakking. Basert på de tilbakemeldinger Landbruksdirektoratet har fått fra omsetningsledd, så kjenner ikke de til at det foregår noen form for leiepakking i dag.

6 Tilskudd til avløsning ved ferie og fritid – utkastet § 6

6.1 Dokumenterte utgifter

I forbindelse med jordbruksoppgjøret 2014 ble det bestemt at dokumentasjonskravet ikke bare skulle gjelde enkeltpersonforetak jf. dagens forskrift om tilskot til avløsning § 5 andre ledd, men alle foretak.

Departementet skriver i høringsnotatet pkt. 4.5.1 om endringer som følge av jordbruksoppgjøret 2014:

«Selv om avløsertilskuddet i prinsippet skal være en refusjonsordning for medgåtte kostnader til avløsning, var det i 2013 i overkant av 2 000 selskaper som mottok tilskuddet uten krav til dokumentasjon. I Prop. 106 S om jordbruksoppgjøret 2014 pekte departementet på at det er viktig at innretningen av tilskuddene ikke skal påvirke mottakernes valg av foretaksform. Dette tilsier at alle typer foretak bør likebehandles innenfor avløserordningen. For mange selskaper vil et krav om dokumentasjon av avløsertjenester være uproblematisk, fordi de i dag allerede har ansatte eller kjøper avløsertjenester. På den bakgrunn er det bestemt at alle foretak må dokumentere sine avløsningskostnader. I utkastet til ny bestemmelse er det derfor ikke gjort noe skille mellom selskaper og enkeltpersonforetak, slik som i gjeldende forskrift.»

Videre står det i pkt. 4.5.2 om dokumentasjon av faktiske utgifter:

«Når det gjelder hvilket beløp som danner grunnlag for refusjon, er det i første ledd annet punktum inntatt en regel om at tilskuddet ikke kan overstige foretakets "faktiske utgifter til avløsning." For å kunne motta tilskudd må utgiftene således kunne dokumenteres» (vår utheving).

Landbruksdirektoratet mener det er viktig å tydeliggjøre for næringen at utgiftene det gis refusjon for må kunne dokumenteres, og foreslår at dette gjøres ved et tillegg i utkastet § 6 første ledd andre setning:

«Det kan gis tilskudd til utgifter til avløsning ved ferie og fritid på grunnlag av det dyretallet foretaket disponerte på det tidspunkt eller i den perioden som fremgår av jordbruksavtalen.

Tilskuddet kan ikke overstige foretakets faktiske utgifter til avløsning, og må kunne dokumenteres.»

6.2 Virksomhetsoverdragelse

Departementet viser til at bestemmelsen om virksomhetsoverdragelse er en utmålingsregel, og at dersom slike privatrettslige forhold fortsatt skal reguleres bør reglen plasseres i jordbruksavtalen.

Landbruksdirektoratets kommentar:

Ordningens innretning gjør at ved virksomhetsoverdragelser utenom årsskifte er det ikke mulig for foretak å avtale seg imellom at tilskuddet skal fordeles mellom dem. Det vil ramme nye virksomheter som overtar i løpet av året ved at de ikke får avløsertilskudd i oppstartsåret.

Landbruksdirektoratet foreslår derfor at regelen om fordeling av avløsertilskudd ved virksomhetsoverdragelse i løpet av året tas inn i jordbruksavtalen. Forskriften må da ha en bestemmelse som fastsetter at ved virksomhetsoverdragelse i kalenderåret fordeles tilskudd som nedfelt i jordbruksavtalen. Dersom jordbruksavtalen fastsetter fordeling av tilskudd ved virksomhetsoverdragelse er ikke dette et privatrettslig forhold.

7 Utmåling – utkastet § 7

7.1 Oppheving av begrensningen om felles eierinteresser

Landbruksdirektoratet viser til at regjeringen med sikte på å styrke landbruket gjennom forenkling av regelverk og virkemidler valgte å legge en rekke forhold fram for Stortinget i Prop. 106 S. Dette gjaldt bl.a. å fremme forslag om å oppheve formelle felles eierinteresser som selvstendig grunnlag for å kunne avskjære tilskudd. Ved behandlingen i Stortinget merket flertallet i komiteen «seg at LMD tar sikte på at ny forskrift om produksjonstilskudd kan tre i kraft fra 1. januar 2015 og at det forut for det skal foretas en ordinær høring på forskriften». Slik Landbruksdirektoratet vurderer det, har Stortinget sluttet seg til at det skal fremmes forslag om å oppheve eierskapsbegrensningene i forskrift som skal på høring, men ikke eksplisitt sluttet seg til at eierskapsbegrensningen skal oppheves.

Gitt at bestemmelsene om samdrifter i kvotereguleringen fjernes, har Landbruksdirektoratet forståelse for at en videreføring av eierskapsbegrensningene kan ha store tilskuddsmessige konsekvenser for samdriftsdeltakere som har drevet husdyrproduksjon med andre dyreslag i egne foretak.

På den andre siden vil fjerning av eierskapsbegrensningene føre til en betydelig økning og kompleksitet i antall saker med driftsfellesskapsproblematikk. Vi må forvente at dette både vil gjelde ønsker om vurderinger og avklaringer i forkant av etableringer og driftsendringer, samt saker hvor en står overfor søknader hvor samme person inngår som eier i flere foretak som søker tilskudd til samme produksjon.

Det må forventes at flere vil spørre seg om hvilke muligheter det er for å oppnå større tilskuddsutbetalinger gjennom flere foretak. Vi antar at en aktuell problemstilling vil være spørsmålet om en kan ha ulike dyreslag i hver sin driftsbygning og i hver sine foretak, for på den måten å kunne motta flere avløsertilskudd. Dette er en problemstilling som forvaltningen etter vårt skjønn har få holdepunkter for å avgjøre, og hvor det med de retningslinjer som hittil er gitt, vil være stor risiko for forskjellsbehandling. Vi mener departementet bør konkretisere ytterligere når felles eierinteresser må antas å være avgjørende for om det foreligger driftsfellesskap eller ikke, for eksempel om det skal være mulig for to foretak med samme eier å drive grovfôrbasert og kraftfôrbasert produksjon i separate foretak på samme eiendom.

Departementet skriver i kapittel 3.2.2 at *«En oppheving av bestemmelsen om «felles eierinteresser» kan derfor bidra til å legge forholdene bedre til rette for produsenter som ønsker å drive deler av produksjonen sin økologisk og deler av den konvensjonelt. Disse vil i så fall kunne søke samlet for disse to foretakene».*

Landbruksdirektoratet er enig i at en oppheving av bestemmelsen om «felles eierinteresser» kan legge forholdene bedre til rette for produsenter som ønsker å drive deler av produksjonen sin økologisk og deler av den konvensjonelt, ved at den økologiske og konvensjonelle produksjonen kan drives i hver sine foretak og likevel motta produksjonstilskudd. Vi vil imidlertid peke på at dette forutsetter at det enten ikke er driftsfellesskap mellom foretakene, eller at foretakene til sammen ikke vil få utmålt mer i tilskudd enn hva de ville ha fått utmålt som én enhet.

7.2 Utkastet § 7 andre ledd - Driftsfellesskap

Formålet med driftsfellesskapsbestemmelsen er å ivareta strukturelementene som ligger i jordbruksavtalen. Struktur differensieringen som ligger i flere av tilskuddene skal avhjelpe antatte skalaulemper, og høyere kostnad per produsert enhet hos mindre foretak. For å være berettiget denne kompensasjonen er det en forutsetning at foretakene rent faktisk ikke driver i større omfang enn hva som fremgår på søknadsskjemaet. Videre angir maksimalavgrensningen for enkelte tilskudd hvilke produksjonsomfang som er besluttet subsidiert med tilskudd. På grunn av dette må regelverket ha en bestemmelse som sikrer at strukturelementene som ligger i overføringene til jordbruket gis som tilsiktet.

På bakgrunn av den håndteringen Landbruksdirektoratet har sett av enkeltsaker og tilbakemeldinger gitt av fylkesmenn og kommuner, er vi av den oppfatning at driftsfellesskapsbestemmelsen er utfordrende å forvalte. Bestemmelsen er og må nødvendigvis være skjønnspreget, men den varierende praksisen vi ser i enkeltsaker er uheldig med tanke på likebehandling av foretak over hele landet, og med tanke på hvilken konsekvens det er å ikke få produksjonstilskudd.

Vår forståelse er at den varierte praksisen og herunder manglende bruk av bestemmelsen, bunner i usikkerhet rundt hvilke *faktiske forhold* som rammes, hvilket *vurderingstema* som skal legges til grunn, hvilken *bevismessig dekning* det må være for de faktiske forhold og ved vurderingen av hvor *langt tilbake i tid* det er rimelig å gå. Dette samtidig som sakene er ressurskrevende både med tanke på tidsbruk og kompetanse. Landbruksdirektoratet er imidlertid enig med departementet i at det også kan være motvilje mot å praktisere konsekvensen av dagens regel da dette kan oppleves som unødig strengt.

Departementet har foreslått ny ordlyd som går både på det innholdsmessige/materielle og på følgesiden. Vi ser positivt på at det gjøres justeringer som bidrar til klargjøring av innhold og som bidrar til en mer fleksibel løsning på konsekvens/følgesiden, men ser utfordringer ved den foreslåtte ordlyden. Dette går både på den innholdsmessige/materielle delen av utkastet som skal gi anvisning på hva som er vurderingstema for driftsfellesskap jf. «*reelt sett inngår i en felles virksomhet*», og på følgesiden.

På bakgrunn av dette vil vi foreslå en ny ordlyd som kan være gjenstand for nærmere diskusjon mellom Landbruksdirektoratet som tilskuddsforvalter og departementet, før ny ordlyd vedtas.

Vurderingstema i driftsfellesskapsaker

Da foretaksmodellen ble valgt og driftsfellesskapsbestemmelsen kom inn ved forskriften av 2002 fremgikk det både i stortingsproposisjonen som omtalte det pågående forskriftsarbeidet (St. prp. nr. 92 (2000-2001)) og i departementets høringsnotat at regelen om driftsfellesskap var aktualisert på grunn av strukturdifferensieringen i tilskuddene. Det inntas fra høringsnotatet av 2001:

«I St. prp. nr. 92 (2000-2001) heter det at etablering av samarbeid som gir reduserte strukturkostnader heller ikke har krav på å opprettholde strukturtillegg i tilskuddene. Det er en forutsetning at strukturtilleggene i tilskuddssatsene så langt mulig kun skal oppnås for foretak som har reelt høyere strukturkostnader. Når det etableres samarbeid ut over dagens struktur, og enhetskostnadene reduseres, skal dette også få betydning for strukturdifferensieringen i tilskuddene. Formelle eller uformelle samarbeid ut over et visst omfang, skal gi grunnlag for at det kreves felles søknad om produksjonstilskudd, og retten til tilskudd vil da også gjelde samarbeidet som en enhet.»

Da forskriften ble vedtatt i 2002 het det «*Produksjonstilskudd kan ikke innvilges foretak som driver på en slik måte at det inngår i et driftsfellesskap med andre foretak som også søker om produksjonstilskudd til samme produksjon*». Ordlyden ble endret i 2008 til någjeldende ordlyd «*Produksjonstilskudd kan ikke gis til foretak som.. b) samarbeider i en slik grad at de må anses å ha felles økonomiske interesser i produksjonen (driftsfellesskap) og som søker produksjonstilskudd til samme produksjon*». I tredje ledd fremgår det at «*felles økonomiske interesser i produksjonen (driftsfellesskap) vil foreligge der foretak samarbeider om produksjonen i en slik grad at det oppnås stordriftsfordeler*.» og «*hvorvidt det foreligger felles økonomiske interesser i produksjonen beror på graden av felles økonomi, maskinpark, driftsopplegg eller arbeidsinnsats mv.*»

I høringsnotatet av 2014 skriver departementet på side 19 at tredje ledd har vært egnet til å misforstås, da den utfra sin ordlyd kan tolkes som et krav om at det må konstateres stordriftsfordeler for å kunne konkludere med at det foreligger driftsfellesskap. Videre

påpekes det at regelen i sin nåværende form er uheldig fordi den ikke inneholder noen normering av hva som skal til før stordriftsfordelen er av en slik «kvalifisert karakter» at den er i strid med formålet bak regelen. Departementet foreslår derfor å oppheve den særskilte reguleringen av stordriftsfordeler. Landbruksdirektoratet har i utgangspunktet ikke innvendinger mot dette, men vil påpeke at oppnådde stordriftsfordeler gjennom et samarbeid ofte er et treffende vurderingstema som også er helt i tråd med regelens formål.

Landbruksdirektoratet mener departementet gjennomgående legger for stor vekt på vurderingstemaet «felles regning og risiko». Det er vist til begrepet allerede under gjeldende rett i pkt. 3.3.1 hvor departementet skriver «*I uttrykket «felles økonomiske interesser» ligger det at driften, ut fra en rekke ulike indikatorer, er så sammenvevd at man i realiteten står over for en felles virksomhet/driftsenhet, dvs. at virksomheten drives for felles regning og risiko.»* Landbruksdirektoratet er enig med departementet at regelen skal anvendes i tilfeller der driften er så sammenvevd at det reelt må betraktes som en enhet, men i flere saker er det imidlertid graden av stordriftsfordeler/andre fordeler som har vært bestemmende for hvorvidt foretak er i driftsfellesskap eller ikke.

Etter vårt syn kan tilfeller som har vært rammet av driftsfellesskapsbestemmelsen deles inn i to hovedtyper av samarbeidskonstellasjoner, som også kan finnes i kombinasjon:

1. To eller flere foretak driver produksjonen på en slik måte at de gjennom direkte eller indirekte samarbeid henter ut stordriftsfordeler/andre fordeler av et visst omfang som ikke tilsvarende selvstendige foretak har.

Slike fordeler kan for eksempel være:

- Felles innkjøpsavtaler/ andre avtaler som er gunstigere enn om de ble gjort separat.
- Maskinsamarbeid.
- Felles eller nærliggende driftsbygninger som forenkler daglig drift.
- Felles driftsbygning som gir lavere kostnader.
- Samarbeid om den daglige driften.

I slike samarbeidskonstellasjoner kan foretakene ha klart adskilt økonomi og bære risikoen for eventuelt sviktende resultat i egen produksjon, det vil si de driver for egen regning og risiko, men samarbeidet gir fordeler i form av for eksempel sparte kostnader eller arbeid. Skalaulempene tilskuddssatsene skal avhjelpe er reduserte i disse produksjonene, og det vil følgelig ikke være rimelig å tilkjenne separate tilskudd. I disse sakene «disponerer» foretakene etter vårt syn fortsatt et gitt areal eller dyretall hver for seg, det vil si foretakene oppfyller vilkårene til disponering slik vi har redegjort for at de er å forstå i rundskriv. Til tross for at samarbeidet medfører spart kostnad eller arbeid vil det kunne virke kunstig å si at foretakene «disponerer» dyr/areal sammen.

2. To eller flere foretak har en så sammenvevd drift at det kan argumenteres med at de driver for felles regning og risiko og reelt sett er en enhet/virksomhet. Den sammenvevde driften kan vise seg både administrativt, økonomisk og praktisk.

Indikatorer i slike saker kan tilsvare punktene over, men foretakene kan også for eksempel:

- Disponere husdyr/areal totalt i felleskap. Det er for eksempel ikke noe skille mellom hvem som har ansvar for, bærer utgifter til og får inntekter av det enkelte dyr.
- Ha sammenblandet økonomi, herunder dekker de hverandres utgifter og gjør felles innkjøp som ikke fordeles mellom foretakene.
- Gjøre utstrakt bruk av motregning som oppgjørsmetode for krav foretakene i mellom, herunder tilfeller hvor slikt oppgjør/transaksjon ikke er ført i regnskapene.
- Felles administrering av driften.
- Kredittfordel foretakene i mellom. Dette kan være gjensidig eller ensidig, men kjennetegnes ved at faktura fra det ene foretaket til det andre ikke betales til forfall uten at det kreves renter. Dette kan både være kostnader for påløpte utgifter for eksempel fôr, eller arbeid foretakene har utført for hverandre.
- Gunstige leieavtaler foretakene i mellom.
- Utført arbeid for hverandre som det ikke kreves betaling for.

Under denne samarbeidskonstellasjonen kan man også se de såkalte «aktive» og «tomme» foretakene. Flere av de overnevnte forhold kan vise seg i slike saker, men kjernen i en «tomt/aktivt» samarbeidskonstellasjon vil være at det kun er et av foretakene/en person som reelt driver, både administrativt, økonomisk og praktisk.

Slike sammenvevde samarbeidskonstellasjoner driver reelt i et større omfang enn hva som fremgår på søknadsskjema, og vil som følge av dette hente ut strukturelementer de ikke har krav på dersom de søker hver for seg. Det vil også være mer naturlig å si at dyra/arealet disponeres i felleskap i disse sakene, eller eventuelt av et av foretakene ved «aktivt/tomt» konstellasjonen.

Basert på denne oppstillingen av samarbeidskonstellasjoner kan ikke vurderingstemaet i driftsfellesskapsaker begrenses til «felles regning og risiko» etter Landbruksdirektoratets syn. Vurderingstemaet er treffende i enkelte saker, men at foretakene drives for egen regning og risiko er ikke alltid ensbetydende med at det ikke foreligger driftsfellesskap. Dette vurderingstemaet vil ikke dekke alle tilfeller vi mener driftsfellesskapsbestemmelsen skal ramme.

«Reelt sett inngår i én felles virksomhet»

Departementet foreslår i utkastet § 7 andre ledd at det ikke kan gis tilskudd til foretak som *«reelt sett inngår i én felles virksomhet, og som søker tilskudd til samme produksjon (driftsfellesskap), med mindre de søker med utgangspunkt i ett foretak og på basis av virksomhetens samlede dyretall og areal.*

Om endringen skriver departementet i høringsnotatet:

«Forskjellen mellom gjeldende forskrift og departementets forslag ligger i at den foreslåtte ordlyden, "foretak som reelt sett inngår i én felles virksomhet", også omfatter tilfeller hvor et foretak proforma splittes opp i flere enheter (fordeler samme virksomhet på flere foretak). Det vil således være tilstrekkelig å knytte de involverte foretakene (enten de er "aktive" eller "tomme") sammen og sannsynliggjøre at det foreligger én reell virksomhet. Man behøver dermed ikke å ta stilling hvordan denne virksomheten oppsto. Det sentrale vil være hvilket dyretall og areal som er en del av dette proforma-arrangementet og som dermed drives for "felles regning og risiko".»

Forskriftens ordlyd bør gi et treffende uttrykk for det som ønskes oppnådd. Det vi ønsker å oppnå med driftsfellesskapsbestemmelsen er at foretak ikke gis tilskudd i større utstrekning enn hva som er tilsiktet med jordbruksavtalen, og ordlyden må gjenspeile dette. Det som etter Landbruksdirektoratets syn da skal vurderes er om det foreligger forhold som tilsier at 1) det oppstår stordriftsfordeler/andre fordeler av et visst omfang som følge av samarbeidet/tilknytningen, eller 2) foretakenes drift er så sammenvevd at de i realiteten drives som enhet.

Departementets foreslåtte ordlyd tar etter vårt skjønn kun opp i seg situasjonen i tilfelle 2. I stedet for å innarbeide en ny ordlyd foreslår vi at det kjente begrepet *driftsfellesskap* brukes og at det tas inn en ordlyd i forskriften som beskriver at driftsfellesskap foreligger når to eller flere foretak gjennom samarbeid oppnår stordriftsfordeler/andre fordeler av et visst omfang, eller når foretakenes drift er så sammenvevd at de i realiteten drives som én enhet. Hva som mer konkret ligger vurderingen og hva som er stordriftsfordeler av et visst omfang kan klargjøres i fastsettelsesbrev og rundskriv.

Følgesiden av driftsfellesskap

Konsekvensen av driftsfellesskap etter dagens regelverk er klar. Det fremgår av § 4 første ledd at produksjonstilskudd *ikke kan gis* til foretak som er i driftsfellesskap jf. § 4 første ledd bokstav b). Videre har det i tråd med rundskriv vært praktisert at det ved aktsom god tro kan gis dispensasjon fra søknadsfristen slik at foretak som inngår i driftsfellesskapet kan få anledning til å fremme felles søknad.

Da det for selvstendig næringsdrivende legges til grunn en streng aktsomhetsnorm er konsekvensen for de fleste foretak i driftsfellesskap at søknaden avslås, eller at vedtak om utbetaling omgjøres og tilskudd kreves tilbake dersom driftsfellesskap konstateres etter utbetaling.

Landbruksdirektoratet er enig med departementet i at dette kan oppleves som unødig strengt, og at det er viktig at regelverket inneholder bestemmelser som gir tilstrekkelig fleksibilitet til å kunne komme til rimelige resultater. Vi ser dermed positivt på at det foreslås en ny utmålingsregel for foretak i driftsfellesskap, men ser utfordringer ved at ordlyden åpner for at samarbeidende foretak som en normalløsning kan søke tilskudd for deres samlede produksjon gjennom *ett* av foretakene jf. § 7 andre ledd «*med mindre de søker med utgangspunkt i ett foretak og på basis av virksomhetens samlede dyretall og areal*».

Utfordringer ved å søke tilskudd samlet gjennom ett foretak

a) *Kontrollutfordring ved samlet søknad for visse typetilfeller med husdyrproduksjon*

I en situasjon hvor to eller flere foretak har hver sine dyr i en felles driftsbygning, eventuelt med en felles røkter, men hvor eierskap, merking av dyr og oppgjør for slakt er knyttet til de enkelte foretakene ser vi utfordringer knyttet til disponeringskravet og de forutsetninger som ligger i det.

I omtalen av vilkåret om å disponere dyr i Landbruksdirektoratets rundskriv 2014-15 står det i kapittel 7.3 Kravet til å disponere at «For å kunne søke tilskudd til dyr kreves det at foretaket eller noen som handler på vegne av foretaket disponerer disse, og det er **ikke**

adgang til å oppgi dyr som disponeres av andre (vår utheving) på egen søknad.» En praktisk konsekvens av dette, er at det i veiledningsheftet for produksjonstilskudd for januar 2014 har stått at «Slakt må være innrapportert av slakteriet med det produsentnummeret og organisasjonsnummer som tilhører foretaket som søker tilskudd.», og det er leveranser på produsentnummer og organisasjonsnummer som brukes som kontroll og utmålingsgrunnlag.

Dersom dyr som er disponert av andre foretak skal kunne føres opp på en felles søknad ved driftsfellesskap vil det etter Landbruksdirektoratets vurdering være behov for løse opp på kravene i vilkåret om å disponere dyr.

b) Tilfeller med uheldig sammenslåing

Dersom det at driftsfellesskap i seg selv løser opp på kravene i vilkåret om å disponere dyr og arealer, kan det også tenkes situasjoner hvor det å være i driftsfellesskap blir et «gode». Eksempelvis vil det kunne være lønnsomt å samle alt areal og alle dyr på en søknad for ett foretak, for å redusere antall bunnfradrag, selv om dyrene og arealene reelt er disponert av andre foretak.

c) Motregning og pant

Forskrift om produksjonstilskudd hjemler i dag mulighet for motregning av krav fra offentlig myndighet som utspringer av foretakets jordbruksvirksomhet. Dette er også foreslått videreført. Videre finnes det egne hjemler for skatte- og avgiftskrav samt bidragskrav, for å motregne i produksjonstilskudd. Endelig er produksjonstilskuddet et formuesgode som det kan tas pant i etter dekningsloven § 2. Hvert år motregnes en rekke krav fra det offentlige, og andre krav sikres ved at det gjennom utlegg tas pant i produksjonstilskuddet. I utbetalingen i 2014 beløp dette seg til kroner 134 791 595 fordelt på 3 476 trekk. Dersom tilskudd kan søkes gjennom et annet foretak, med begrunnelse at man er i driftsfellesskap, vil foretaket som formelt ikke søker, men som får tilskuddet tildelt ved privat overføring, kunne unndra seg motregning av disse kravene. Det offentlige vil da miste en effektiv måte å få innfordret sine krav på.

d) Brudd på andre regelverk

Produksjonstilskuddet kan avkortes dersom foretaket har brutt annet regelverk knyttet til jordbruksdriften. Et eksempel er brudd på dyrevelferdsregelverket. Dersom et foretak har brutt sentrale dyrevelferd bestemmelser vil det være naturlig å avkorte i hvert fall husdyrtilskuddet. Det vil være dårlig sammenheng mellom regelverkene og stride mot folks rettsoppfatning dersom det gis tilskudd til husdyr som ikke skjøttes slik de skal. Dersom tilskudd kan søkes gjennom et annet foretak, med begrunnelse at man er i driftsfellesskap, vil foretaket som formelt ikke søker, men som får tilskuddet tildelt ved privat overføring, kunne få tilskudd uten avkortning selv om det har brutt sentrale dyrevelferdsregler.

e) Formaliteter ved tildeling av tilskudd

Den som søker tilskudd forplikter at vilkårene er oppfylt. For produsentene kan det skape utfordringer dersom et foretak søker på dyr/areal også andre «disponerer» dersom denne produksjonen skulle vise seg å ikke oppfylle vilkårene for tilskuddet. Foretaket som søker vil da være ansvarlig for eventuell avkortning/tilbakebetaling av tilskudd som allerede privat kan være overført til det andre foretaket.

Ulike løsninger for å gi tilskudd til foretak i driftsfellesskap

Foretak som samarbeider i utstrakt omfang og som bærer preg av å drive den aktuelle produksjonen, herunder disponerer dyr/arealer i fellesskap, bør formelt opprette et fellesforetak og søke tilskudd samlet gjennom dette. Foretaket vil da falle inn under den alminnelige utmålingsregelen i utkastet § 7 første ledd. Å opprette formelle fellesforetak har det også vært oppfordret til etter dagens regelverk. Det er imidlertid opp til produsentene hvordan de velger å organisere sin drift, og det er opp til forvaltningen å møte dette med treffende regelverk som sikrer rimelige løsninger.

Etter Landbruksdirektoratets vurdering er det sentrale innholdet i en utmålingsregel for driftsfellesskap at *foretakene får utmålt tilskudd basert på det samlede dyretall og/eller areal*. Så lenge dette hensyntas, ser vi det som en forenkling om foretakene kan få utbetalt hver sine avgrensede tilskudd. Separate tilskudd vil etter vårt syn være en særlig fordel i de omtalte situasjon-1-tilfellene over, hvor foretakene ikke driver så nært at de kan karakteriseres som en felles enhet. Dette er typisk foretak som i lengre tid har drevet en selvstendig produksjon på en eiendom, men som ut fra økonomi- og effektivitetshensyn nå samarbeider med et nærliggende foretak. Den merutbetaling foretakene ville fått dersom de ikke opplyste om driftsfellesskapet er ofte relativt beskjeden, og det er grunn til å tro at foretak ville akseptert en avgrensning av tilskuddet under forutsetning av at de fikk sin del av tilskuddet utbetalt til sitt foretak. På den måten kan de disponere fritt over tilskuddet som tilfaller deres del av produksjonen.

Ny modell

På bakgrunn av at vi ønsker en regel som åpner for at foretak i driftsfellesskap kan gis tilskudd, samtidig som vi ser utfordringer ved å åpne for å søke tilskudd samlet gjennom ett foretak, foreslår vi en løsning hvor samarbeidende foretak *leverer separate søknader om tilskudd og opplyser om hvilke foretak de er i driftsfellesskap med*. Det gjøres en samlet beregning av søknadsopplysningene, og tilskuddet avgrenses ut fra hva de ville fått utmålt som enhet. Tilskuddet fordeles basert på de enkelte søknadsskjemaene og betales ut separat. I tilfeller hvor det ikke er opplyst om driftsfellesskapet, men dette oppdages senere, gjøres utmålingen på samme måte og det avkortes i tillegg.

Eksempel på alternativ modell:

Forutsetninger:

- Foretak A vil få 90 000 kroner dersom det søker separat og ikke er i driftsfellesskap
- Foretak B vil få 30 000 kroner dersom det søker separat og ikke er i driftsfellesskap
- Dersom produksjonen i foretak A og B var samlet i ett foretak, ville dette foretaket ha fått 110 000 i tilskudd. (differanse på 10 000 kroner (90 000 + 30 000 – 110 000) mellom felles søknad og separate). Felles søknad gir dermed 91,67 prosent av separate søknader.

Resultat ved alternativ modell:

- Dersom foretak A og B er i driftsfellesskap og erklærer det selv, vil A da få 90 000*0,9167=82 500, og B få 27 500.

- Dersom A og B er i driftsfellesskap og ikke har erklært det selv, vil de videre få en avkorting. Etter dagens avkortingsnorm ville det for uaktsomme tilfeller tilsvare den reduksjonen de hadde fått dersom de hadde erklært driftsfellesskap, A vil da få $82\,500 - 7\,500 = 75\,000$, og B vil få $27\,500 - 2\,500 = 25\,000$.
For grov uaktsomhet/forsett ville avkortningen som et utgangspunkt vært mellom 60-100 prosent av tilskuddet.

Landbruksdirektoratet foreslår at avkorting gjøres etter reglene i utkastet § 12, da det vil være en feilopplysning å ikke opplyse om driftsfellesskapet. Det er i så måte viktig at det i § 7 fastslås at det *skal* avkortes. I de aller fleste tilfeller må foretakene minst ha opptrådt uaktsomt dersom de ikke har opplyst om sitt samarbeid.

Forslag til ny ordlyd:

«§ 7. Utmåling

Tilskudd utmåles på basis av det dyretall og areal som hvert enkelt foretak disponerer og i samsvar med vilkår, satser, soner, definisjoner m.m. fastsatt i eller i medhold av jordbruksavtalen.

For foretak som inngår i driftsfellesskap og som søker tilskudd til samme produksjon, kan det gis tilskudd utfra hva foretakene ville fått utmålt som én enhet. Dersom foretakene i driftsfellesskapet har søkt om selvstendige tilskudd, avgrenses tilskuddet for de enkelte foretakene prosentvis likt, slik at de samlede tilskudd ikke overstiger hva de ville fått utmålt som én enhet.

Foretak som ikke har opplyst om hvilke foretak de inngår i driftsfellesskap med, skal i tillegg få tilskuddet avkortet etter reglene i § 12.

Alle typer husdyrproduksjoner anses som samme produksjon etter annet ledd. Planteproduksjoner innenfor én vekstgruppe, slik disse til enhver tid er definert i medhold av jordbruksavtalen, anses å være samme produksjon.

Driftsfellesskap foreligger når to eller flere foretak gjennom samarbeid oppnår stordriftsfordeler/andre fordeler av et visst omfang, og/eller når foretakenes drift er så sammenvevd at de i realiteten drives som én enhet.

Driftsfellesskap skal alltid anses å foreligge dersom landbruksmyndighetene endelig har konstatert at det foreligger forhold som utløser konsesjonsplikt etter lov 16. januar 2004 nr. 5 om svine- og fjørfeproduksjon § 3.

7.3 Utkastet § 7 fjerde ledd

Landbruksdirektoratet ser det som svært positivt at det gjennom utkastet § 7 fjerde ledd er klargjort at samarbeidende foretak som ikke henter ut et mertilskudd ved å søke separat ikke rammes av den foreslåtte bestemmelsen i andre ledd. Da det etter årets jordbruksoppgjør ikke er strukturdifferensiering i arealtilskuddene ville foretak med slik produksjon følgelig kunne søkt separat selv om de *«reelt sett er å anse som én virksomhet»*.

Dersom en modell med separate utbetalinger vedtas, vil tilfeller hvor det ikke hentes ut mertilskudd gjennom samarbeidet ivaretas. Avgrensningen for disse foretakene ville blitt null.

Dersom disse foretakene ikke opplyser om hvilke foretak de er i driftsfellesskap med, vil dette heller ikke kunne få konsekvenser i form av avkorting fordi den manglende opplysningen ikke ville generert en merutbetaling jf. utkastet § 12 «... *gitt feil opplysninger i søknaden som har eller ville dannet grunnlag for en urettmessig utbetaling.*»

7.4 Utkastet § 7 femte ledd

I utkastet § 7 femte ledd er det opprettet en kobling mellom lov av 16. januar 2004 nr. 5 om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen § 3 og driftsfellesskapsvurderingen etter produksjonstilskuddsforskriften § 7 andre ledd. I den foreslåtte ordlyden legger departementet opp til at dersom det konstateres forhold som utløser konsesjonsplikt etter svine- og fjørfeproduksjonsloven § 3, så skal «én felles virksomhet» etter produksjonstilskuddsforskriften § 7 andre ledd alltid anses å foreligge.

Konsesjonsplikt etter svine- og fjørfeproduksjonsloven § 3 foreligger både ved felles eierinteresser, felles økonomiske interesser (driftsfellesskap) eller ved at to separate foretak, som ikke er i driftsfellesskap, produserer på samme eiendom. I tillegg må disse produksjonene til sammen gå ut over grensene for konsesjonsfri drift i forskrift om svine- og fjørfeproduksjon § 1.

I tilfeller der bruddet på § 3 etter husdyrkonsesjonsregelverket er basert på felles økonomiske interesser (driftsfellesskap) er det etter vårt syn en fordel med en slik regel da det vil skape sammenheng mellom regelverkene og være forenkling for forvaltningen.

Imidlertid ser vi utfordringer ved håndteringen av regelen da nedslagsfeltet utvides til å gjelde andre tilfeller enn hva som rammes etter § 7 andre ledd. Foretak som driver kraftfôrbaserte produksjoner og har felles eierinteresser eller produserer på samme eiendom vil etter femte ledd rammes uten at det nødvendigvis er vurdert om det foreligger driftsfellesskap. Et reelt eksempel kan belyse dette:

På én landbrukseiendom drev et foretak kyllingproduksjon og produserte en stor mengde slaktekylling, men under konsesjonsgrensen. I løpet av året ble eiendommen overdratt, og et annet foretak startet produksjon i det samme kyllingfjøsset. Det opprinnelige foretaket avsluttet sin produksjon slik at det ikke foregikk et samarbeid mellom foretakene. Det nye foretaket produserte under konsesjonsgrensen selv, men til sammen var leveransene fra samme eiendom i løpet av samme år godt over konsesjonsgrensen. Fylkesmannen ila standardisert erstatning med hjemmel i svine- og fjørfeproduksjonen § 3 fordi all produksjon hadde foregått samme eiendom, og til sammen gikk over konsesjonsgrensen.

For tilskudd som gis på bakgrunn av produsert mengde foregående år, for eksempel slaktegris, ville dette vært en reell problemstilling når begge foretak i januaromgangen søker tilskudd for deres produksjon foregående år. Etter vår foreslåtte modell kunne foretakene fått utbetalt tilskudd etter hva de ville fått som enhet. Etter både departementets

og vårt utkast skulle foretakene deretter vært avkortet ettersom de ikke hadde opplyst at de var i driftsfellesskap etter § 7. Etter vårt syn ville det være lite rimelig og avkorte i tilskuddet til disse foretakene. Eksempelet utgjør en liten andel av de sakene hvor det konstateres forhold som utløser konsesjonsplikt etter svine- og fjørfeproduksjonsloven § 3, men departementet bør omtales hvordan dette skal håndteres.

Samtidig ser vi at i flere av sakene som avgjøres etter felles eierinteresser og produksjon på samme eiendom, ville det også kunne vært konstatert felles økonomiske interesser (driftsfellesskap). I slike saker vil det også være stor sannsynlighet for at det foreligger driftsfellesskap etter produksjonstilskuddregelverket. Det vil da være forenkling og besparende for forvaltningen at driftsfellesskap alltid skal anses å foreligge dersom det er konstatert at det foreligger forhold som utløser konsesjonsplikt etter svine- og fjørfeproduksjonsloven § 3.

Regelen som oppstilles i femte ledd kan ha gode grunner for seg, men gitt konsekvensene bør den etter Landbruksdirektoratets syn begrunnes nærmere. Det bør videre gis anvisning på hvordan tilskuddssøknader skal håndteres når det er felles eierinteresser eller produksjon på samme eiendom som er grunnlaget for vedtak etter svine- og fjørfeproduksjonen § 3.

8 Søknad – utkastet § 8

8.1 Konsekvenser av for sent levert søknad

I høringsnotatet kap. 5.1 skriver departementet om gjeldende rett:

(...) «I tillegg er SLF gitt fullmakt til å bestemme at én eller flere virkedager ikke skal telle med ved beregningen av forsinkelsen, typisk der fristen faller på en lørdag eller søndag..»

Under departementets vurdering står det:

(...) «Ettersom konsekvensene av å levere søknaden for sent nå foreslås inntatt i selve paragrafen, mener departementet at det ikke er behov for å videreføre slike bestemmelser i jordbruksavtalen.»

Landbruksdirektoratets kommentar:

I forslaget til ny forskrift tas bestemmelsen om konsekvenser av for sent levert søknad inn i forskriften, og departementet mener derfor det ikke er behov for å videreføre slike bestemmelser i jordbruksavtalen. Det som tas inn i forskriften er bestemmelsen om at søknad kan leveres inntil en måned etter søknadsfristen, men at utbetalingen da reduseres med 1 000 kroner for hver dag forsinkelsen varer.

I dagens jordbruksavtale står det i tillegg at «Dersom det ved en søknadsomgang inntreffer spesielle forhold som tilsier det, kan Landbruksdirektoratet for alle søkere, eller nærmere spesifiserte grupper av søkere, bestemme at en eller flere virkedager ikke skal telle med ved beregning av reduksjon i tilskudd.» Denne teksten er ikke tatt inn i forslaget til ny forskrift.

Bestemmelsen har særlig vært aktuell i to ulike tilfeller:

- Der søknadsfristen faller på en lørdag eller søndag.
- Ved tekniske problemer, for eksempel at Altinninnloggingen ikke har fungert eller systemet for elektronisk søknad har hatt lang nedetid på samme dag som søknadsfristen.

Forslaget til ny forskrift viser til at det ikke lenger er behov for særskilt fristregulering knyttet til om fristen faller på en virkedag eller ikke, fordi man kan levere søknaden elektronisk til alle døgnets tider. At søknadsfristen faller på en lørdag eller søndag (første kulepunkt), vil med den nye forskriften derfor ikke lenger være en aktuell årsak til at en eller flere virkedager ikke skal telle med i beregningen av trekk.

Tekniske problemer ved innlogging/ utfylling/ levering av elektronisk søknad vil derimot fortsatt kunne oppstå, og Landbruksdirektoratet mener det derfor er behov for å videreføre at vi gis fullmakt til å bestemme at én eller flere dager ikke skal telle med ved beregningen av reduksjon i tilskudd. Bestemmelsen videreføres enten ved at den tas inn i forskriften, eller ved at den fortsatt står i jordbruksavtalen. Vi foreslår følgende formulering:

«Dersom det det i tiden nær søknadsfristen oppstår store tekniske problemer med det elektroniske søknadssystemet, kan Landbruksdirektoratet for alle søkere, eller nærmere spesifiserte grupper av søkere, bestemme at en eller flere virkedager ikke skal telle med ved beregning av reduksjon i tilskudd.»

Endring og tillegg i søknadsopplysningene etter at søknadsfristen har gått ut

I høringsnotatet vises det videre til at søknader som leveres til kommunen etter 20. september/20. februar skal avvises. Videre står det at «forhold søker har uteglemt etter dette tidspunktet bare kan vurderes dersom fylkesmannen kommer til at det er grunnlag for dispensasjon fra søknadsfristen». Landbruksdirektoratet vil påpeke at dette innebærer en innskjerping av dagens praksis, der en del kommuner også etter dette tidspunktet registrer uteglemt opplysninger. Vi mener innskjerpingen er en god presisering, som vil sikre mer lik praksis i hele landet. Samtidig vil det bety en økning i omfanget av dispensasjonssøknader, og dermed mer arbeid for forvaltningen.

Det finnes flere ulike varianter av endringer av søknadsopplysninger som vi mener bør avgrensnes til å kun være mulig å endre i måneden etter at søknadsfristen har gått ut. Noen av disse endringene bør etter vårt syn beheftes med trekk tilsvarende for sent levert søknad, mens noen opplysninger er av en slik karakter at det er rimelig at disse endres i denne perioden uten konsekvens. Etter denne perioden er det også visse opplysninger det synes rimelig å kunne rette uten konsekvens. Nærmere retningslinjer for dette vil måtte utformes gjennom rundskriv.

9 Opplysningsplikt og kontroll – utkastet § 10

Utkastet § 10 lyder:

«Søker av tilskudd plikter å gi alle opplysninger som kommunen, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet finner nødvendig for å kunne forvalte ordningen.

Kommunen, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet kontrollerer at utbetaling av tilskudd er riktige. Søker plikter å utlevere all bokføring, korrespondanse og opptegnelser som vedkommer tilskuddet. Opplysninger gitt i forbindelse med søknad om tilskudd kan også kontrolleres ved telling og måling på de eiendommer som foretaket benytter i driften.»

For å tydeliggjøre overfor både forvaltning og søker at også tilbakelagte perioder kan kontrolleres foreslås det en justering i utkastet § 10.

Forslag til ny ordlyd:

«Søker av tilskudd plikter å gi de opplysninger og levere de dokumenter som kommunen, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet finner nødvendig for å kontrollere om vilkårene for tilskuddet er oppfylt eller har vært oppfylt i tilbakelagte perioder.

Opplysninger gitt i forbindelse med søknad om tilskudd kan også kontrolleres ved telling og måling på de eiendommer som foretaket benytter i driften.

10 Avkorting – utkastet § 11 og § 12

10.1 Regelverksbrudd – ordlyd

Etter § 11 i utkast til ny forskrift skal det avkortes i tilskuddet til *«den som (...) driver eller har drevet sin virksomhet i strid med denne forskriften»*.

Forskriften som sådan regulerer ikke drift, men setter vilkår for å motta tilskudd til den produksjonen som drives. Etter vårt syn vil det være riktigere å knytte avkorting til når foretak har «brutt vilkår» i forskriften.

Dette illustreres ved henvisningen til § 11 i utkastet § 7 om utmåling ved driftsfelleskap. Den foreslåtte bestemmelsen regulerer ikke at foretak ikke kan *drive* slik at de samarbeider, men hva som gjelder når det kommer separate søknader fra to foretak som reelt drives som én. Som det fremgår i kap. 7 har vi foreslått å endre modellen for utmåling slik at det vil være mest naturlig av avkorting etter § 7 hjemles i utkastet § 12 om feilopplysninger.

Det foreslås nytt første punktum til § 11:

«Dersom foretaket uaktsomt eller forsettlig har brutt vilkår som er gitt i eller i medhold av denne forskriften, skal hele eller deler av det samlede tilskuddet som tilfaller foretaket

avkortes. Tilskuddet kan også avkortes ved brudd på annet regelverk for jordbruksvirksomhet.»

10.2 Regelverksbrudd – bruk av bestemmelsen og forholdet til feilopplysninger

Avkorting for regelverksbrudd har tidligere vært brukt som hjemmel for å avkorte for brudd på annet regelverk. Forhold knyttet til egen forskrift om produksjonstilskudd har vært begrunnet med at søker har gitt feilopplysninger i søknaden jf. någjeldende § 13. Ved at det legges opp til to avkortingshjemler som begge skal ramme forhold etter forskriften vil Landbruksdirektoratet uttrykke bekymring for at dette kan bli krevende å forvalte. Departementet bør klargjøre hvilke forskriftsbrudd som skal føre til anvendelse av § 11 om regelverksbrudd, og når § 12 om feilopplysninger skal anvendes. Et uklart skille kan føre til at saksbehandlere vil kvie seg for å i det hele tatt anvende avkorting. Slik Landbruksdirektoratet tolker bestemmelsen vil § 11 være aktuell der søker har søkt på feil grunnlag (ikke oppfyller vilkårene), men ikke direkte har oppgitt feilopplysninger i søknaden, som ved kravet til vanlig jordbruksproduksjon eller brudd på miljøkravene.

Dersom deler av tilskuddet er avslått fordi foretaket ikke fyller vilkårene til det aktuelle tilskudd, bør dette presiseres hvorvidt det skal avkortes for regelverksbrudd i øvrige tilskudd foretaket er berettiget. Dette vil for eksempel kunne være aktuelt for avkorting i husdyrtilskudd der arealtilskudd er avslått på grunn av manglende oppfyllelse av miljøvilkårene, eller for arealtilskudd der husdyrtilskudd er avslått på bakgrunn av at husdyrproduksjonen ikke oppfyller kravene til vanlig jordbruksproduksjon.

10.3 Regelverksbrudd – tilbakehold

Muligheten for å holde tilbake tilskudd etter dagens § 12 om avkorting ved regelverksbrudd, er forslått fjernet fra forskriftsteksten. Dette begrunnes med at tilbakehold er mindre inngripende enn avkorting, og at hjemmelen til å avkorte dermed også må gi forvaltningen rett til å holde tilbake tilskudd inntil et regelbrudd er rettet opp. Landbruksdirektoratet stiller spørsmål ved om tilbakehold alltid er mindre inngripende, eller om det kan være en fordel for søker å få utbetalt et avkortet tilskudd med kort ventetid, heller enn at tilskuddet holdes tilbake. Søker kan for eksempel ha behov for tilskuddet for å rette opp i det aktuelle regelverksbrudd i form av påkostninger/endringer i driftsbygning etc. I andre tilfeller kan tilbakehold være et konstruktivt virkemiddel, men det er likevel lite brukt i tilskuddsforvaltningen. Dersom man ønsker at virkemidlet skal anvendes vil det være hensiktsmessig å presisere når og hvordan tilbakehold kan anvendes.

10.4 Om avkorting «skal foretas» eller «skal vurderes»

For brudd på forskriftens bestemmelser og ved feilopplysninger fremgår det av utkastet at det «skal» avkortes i tilskuddet. I høringsnotatet står det i tilknytning til utkastet § 12 at «skal» er innført for å markere at forvaltningen «alltid skal foreta en avkortingsvurdering». Det er en vesensforskjell på om tilskuddet *skal* avkortes, eller om det alltid *skal vurderes* å avkorte. Etter Landbruksdirektoratets syn tilsier ordlyden at det alltid skal avkortes, mens

høringsnotatet gir anvisning på at det skal vurderes. Departementet bør klargjøre hva som her menes.

10.5 Brudd på annet regelverk

Skyldgrad

Det var tidligere et vilkår om grov uaktsomhet ved avkorting for brudd på annet regelverk. Med ny ordlyd er bestemmelsen skjerpet slik at også alminnelig uaktsomhet rammes ved brudd på annet regelverk. Det skal mye til for at selvstendig næringsdrivende kan høres med å ha vært i aktsom god tro for brudd på regelverk som berører deres drift. Følgelig vil det være flere tilfeller av brudd på annet regelverk som nå vil kunne rammes av avkortingsbestemmelsen. Dersom dette er en tilsiktet virkning, bør dette kommenteres.

Når skal det avkortes ved brudd på annet regelverk

Ved avkorting for brudd på annet regelverk opprettholdes «kan»-skjønnnet. Dette er rimelig etter Landbruksdirektoratets syn, også gitt at bestemmelsen nå rammer uaktsomme overtredelser av annet regelverk. Det sentrale vurderingstema må være i hvilken grad det aktuelle regelverksbruddet er knyttet til jordbruksdriften, og videre med hvilken tyngde det bør virke inn på tilskuddet. Landbruksdirektoratet støtter her departementets merknad til § 11 annet punktum.

Konstatert brudd av særlovsmyndigheten

Videre støtter vi det som beskrives om vedtak fattet av særlovsmyndigheten, men vil i tillegg reise spørsmål om situasjoner hvor det ikke er fattet vedtak, men hvor aktuell myndighet i stedet har valgt å anmelde forholdet etter straffebestemmelser i deres særlovverk. Dette er særlig aktuelt ved brudd på dyrevelferdsregelverk som forvaltes av Mattilsynet. Når det er anmeldt har særlovsmyndigheten vurdert at det aktuelle regelverket er brutt, og det bør vurderes hvorvidt dette er tilstrekkelig til å avkorte i produksjonstilskuddet.

11 Innkreving av avkortingsbeløp mv. – utkastet § 13

11.1 Krav om tilbakebetaling

Landbruksdirektoratet foreslår å endre ordlyden i utkastets § 13. Endringen i første ledd er ingen materiell endring, men vi foreslår å snu om på rekkefølgen til de to setningene.

Forslag til nytt første ledd:

«Dersom foretaket som følge av manglende oppfyllelse av vilkår i denne forskriften eller av andre grunner har mottatt en utbetaling som ikke er berettiget, kan dette kreves tilbakebetalt fra mottakeren eller motregnes i senere tilskuddsutbetalinger. Tilsvarende gjelder for differansen mellom utbetalt beløp og redusert tilskudd som følge av vedtak om avkorting etter § 11 og § 12.»

Vi mener det er god regelteknikk å starte med den generelle hjemmelen for å kreve tilbake tilskudd i første setning, før den mer spesielle hjemmelen for å kreve tilbake

avkortingsbeløp kommer i andre setning. Dette vil etter vårt syn gi en bedre oversikt, og vil klargjøre at alle tilbakebetalingskrav forvaltningen måtte ha, kan kreves tilbake.

Overskriften bør gjenspeile hva bestemmelsen faktisk omhandler. I dagens forskrift og utkastet lyder overskriften: «beregning og innkreving av avkortingsbeløp mv.». Da vi har foreslått å endre ordlyden er det også naturlig å endre overskriften i tråd med dette. Videre mener vi «innkreving» dreier seg mer om selve oppgjøret enn å gi anvisning på en tilbakebetalingshjemmel. Riktignok omhandler også bestemmelsen oppgjørsmetode når den hjemler motregning, men etter vårt syn er det mer klargjørende at «tilbakekreving» blir brukt i overskriften.

11.2 Renter

Til rentebestemmelsen i andre ledd foreslås en mindre endring av bestemmelsen.

Forslag til nytt andre ledd:

Ved grov uaktsomhet eller forsett kan renter kreves fra tidspunktet for utbetalingen av det urettmessige tilskuddet. Ved forsinket betaling etter påkrav påløper renter tilsvarende rentesats fastsatt med hjemmel i lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m.(forsinkelsesrenteloven). Tilsvarende rentesats gjelder når renter kreves fra utbetalingen.

Landbruksdirektoratet mener at det er i tilfeller hvor det er utvist grov uaktsomhet eller forsett at man bør reagere med renter, slik vårt utkast legger opptil. Ved å fokusere på disse tilfellene vil vurderingen av å illegge renter bli enklere for forvaltningen, og i tillegg vil dette forenkle selve renteberegningen. Rentekravet vil tas med som et slutningspunkt i vedtaket.

Forskriftsutkastets § 13 andre ledd første punktum som er likelydende med någjeldende § 14, har etter Landbruksdirektoratets mening begrenset betydning for både forvaltning og foretak. Bestemmelsen hjemler ileggelse av renter fra tidspunktet for når vedtak har kommet frem til foretaket, og kan brukes dersom foretaket har opptrådt uaktsomt.

Erfaring viser at denne rentehjemmelen ikke brukes av forvaltningen. Derfor foreslår vi å fjerne første punktum i bestemmelsen.

Perioden fra vedtaket har kommet frem til foretaket og utsendelse av faktura er vanligvis ikke lang, men i denne perioden vil det påløpe renter uten at foretaket har mulighet til å oppfylle den vedtatte forpliktelsen. Dette er etter vårt syn uheldig.

En annen problemstilling er at forvaltningen må stadfeste utgangspunkt for renteberegning i etterkant av endelig vedtak. Rente vil så påløpe frem til fakturautsendelse, for deretter å bli inntatt i det endelige fakturabeløpet. Dette kompliserer tilbakebetalingskravene unødige for forvaltningen.

Når det i utgangspunktet dreier seg om beskjedne rentekompensasjoner til Staten som til dels vil være ressurskrevende å håndtere, vil det etter vårt syn være forsvarlig å fjerne denne rentehjemmelen.

I stedet for den generelle henvisningen til forsinkelsesrenteloven foreslås det ny ordlyd for å hjemle forsinkelsesrenter ved våre krav. Det er imidlertid slått fast i rettspraksis at forsinkelsesrenteloven får anvendelse på offentlige tilbakesøkningskrav, slik at det kan vurderes nærmere om slik rentehjemmel er nødvendig.

Endelig vil Landbruksdirektoratet påpeke at det for krav som springer ut av avløsertilskudd både ved departementets og Landbruksdirektoratets forslag til hjemmel vil bli innført en skjerpet renteregulering for dette tilskuddet. Etter någjeldende forskrift om tilskot til avløyning kan det kun kreves forsinkelsesrenter jf. § 15 fjerde ledd.

12 Endring i kvoteforskriften – utkastet § 14

Som følge av den foreslåtte endringen i driftsfellesskapsregelverket i produksjonstilskuddsforskriften foreslår Landbruks- og matdepartementet å endre ordlyden til:

«Dersom flere foretak reelt inngår i én felles virksomhet (driftsfellesskap), skal den ansvarlige svare avgift for det enkelte foretaks leveranse ut over kvote i samsvar med første ledd.»

I høringsforslaget legger departementet opp til at ordlyden skal være i overenstemmelse med § 7 andre ledd første punktum i den foreslåtte forskriften. Begrunnelsen ligger i den klare koblingen som følger av kvoteforskriften § 7 andre ledd siste punktum, hvor endelig vedtak om driftsfellesskap etter PT-regelverket skal legges til grunn i saker etter kvotereguleringen.

Vi ønsker å belyse eventuelle konsekvenser av en slik endring. Kvotereguleringen har som et uttalt formål å oppnå en variert bruksstruktur blant melkeprodusentene. Dette gjøres blant annet ved å sette et tak på hvor stor produksjon man kan ha på en eiendom, og ved å begrense hvor mye kvote et foretak kan disponere. I kvoteforskriften fra 2012 ble produksjonstaket beholdt både for eiendommer og for foretak. En oppmykning av felles eierinteresser som avskjæringsgrunn kan gjøre produksjonstaket for foretak illusorisk. Ved å spre eierskapet sitt på flere foretak som ikke er i driftsfellesskap, vil man kunne disponere store mengder kvote. Dette kan neppe sies å ha vært intensjonen da den nye kvoteforskriften ble innført 1. januar 2012. Formålet med variert bruksstruktur og begrensningsene i produksjonstaket kan på denne måten svekkes.

Uavhengig av om felles eierinteresser beholdes i kvoteforskriften, må det foretas en endring i § 7 andre ledd siste punktum som gjenspeiler ordlydsendringen i produksjonstilskuddsforskriften slik denne blir vedtatt.

13 Administrative konsekvenser

Nedenfor redegjør vi for endringer i fagsystemer og veiledningsmateriell som må gjøres som følge av den nye produksjonstilskuddsforskriften. I tillegg kommer Landbruksdirektoratet til å måtte bruke en god del ressurser på å informere landbruksforetak og forvaltning om det nye regelverket. Informasjonsarbeidet samt endringene som må gjøres i fagsystemer og veiledningsmateriell, gjør at den nye forskriften medfører en del administrative kostnader som vi har gjort et grovt kostnadsoverslag på.

Innledningsvis vil vi understreke at muligheten for å få gjennomført de endringene som må gjøres i fagsystemer og informasjonsmateriell, bygger på en forutsetning om at ny forskrift blir vedtatt i god tid før 1.1.2015.

13.1 Informasjonsmateriell

Vi må gjøre noen endringer i informasjonsmateriell (instrukser/ arbeidsbeskrivelser til fylkesmenn og kommuner, veiledninger til søkerne) og i søknadsskjemaene. En god del av veiledningsmateriellet og søknadsskjemaet kan likevel beholdes slik det er i dag, da forslaget til ny forskrift viderefører mye av dagens regelverk.

Veiledning til søkerne

Vi vil lage et nytt veiledningshefte for søknadsomgangen i januar 2015, der endringene i regelverket blir gjort rede for. Siden regelverket er helt nytt, vil vi ikke kunne gi noen detaljerte forklaringer for særskilte tilfeller og spesielle behov, da man ikke har noen forvaltningspraksis eller erfaringer å vise til. Veiledningsheftet vil, som tidligere, være tilgjengelig på Landbruksdirektoratets nettside.

Ved videreføring av dagens kontroll av avløserordningen, kan innholdet i veiledningsheftet om dokumentasjon av avløserutgifter i hovedsak være som tidligere. Det må i tillegg tas inn informasjon om endringene som ble vedtatt i jordbruksoppgjøret, og at foretak kan kjøpe avløsertjenester fra andre foretak enn avløserlag/avløsserring.

Instrukser og veiledninger til forvaltningen

Til søknadsomgangen i januar 2015 vil vi publisere to rundskriv: Ett med kommentarer til rundskriv og ett knyttet til saksbehandlingsrutiner. For de bestemmelsene som er uendret fra dagens regelverk, vil selvsagt rundskrivtekstene kunne stå uendret. På de områdene hvor den nye forskriften innebærer endringer, vil presiseringer i rundskriv være begrenset til de bemerkninger som er gjort i høringsnotat og/ eller fastsettelsesbrev. Noen nærmere utdypninger vil vi ikke kunne gi, siden det foreløpig ikke har bygd seg opp noen forvaltningspraksis og vi har ikke gjort oss noen erfaringer med det nye regelverket. Rundskrivene publiseres på Landbruksdirektoratets nettside.

Nytt søknadsskjema

Det vil være behov for noen få endringer i søknadsskjemaet for produksjonstilskudd, blant annet de nye miljøkravene og endringene i avløserordningen med åpning for rapportering

av lønnsutgifter fra alle typer foretak. Disse endringene må gjøres både i papirskjemaet og i det elektroniske skjemaet.

13.2 Opplæring av forvaltningen

Innføringen av det nye produksjonstilskuddregelverket medfører et behov for opplæring av forvaltningen. Vi planlegger å arrangere en ekstra fagsamling for fylkesmennene i begynnelsen av 2015, hvor vi vil informere om det nye regelverket.

Siden det er kommunene som er vedtaksmyndighet for produksjonstilskudd, er opplæring av kommunene svært viktig. Fylkesmannen er den viktigste aktøren i opplæringsarbeidet, men vi mener at Landbruksdirektoratet også bør spille en aktiv rolle i opplæringen av kommunen. Vanligvis arrangerer fylkesmennene i månedene juni/ august/ september kommunesamlinger om tilskuddsforvaltning i jordbruket. Disse samlingene vil det være svært aktuelt for oss å delta på, for å informere ut om det nye regelverket.

13.3 Endringer i fagsystemer

Endringer i Wespa

Det nye regelverket krever at det gjøres noen endringer i søknads- og saksbehandlingssystemet for produksjonstilskudd (Wespa). Disse endringene vil være de samme endringene som må gjøres i søknadsskjemaet, som er beskrevet i kap. 13.1.

Endringer i PRODTIL

På samme måte som i Wespa, vil det være nødvendig med noen endringer i datamodellen og -systemet for produksjonstilskudd (PRODTIL – stormaskin). I PRODTIL skjer den maskinelle testingen av søknadsopplysningene og beregningen av tilskudd. Det må gjøres noen flere endringer i PRODTIL enn i Wespa, men grunnmuren i det som er dagens system kan beholdes. Men endringene i miljøkravene, eierskapsbestemmelsene, avløserordningen og reglene om trekk grunnet for sent levert søknad innebærer også endringer i PRODTIL.

Ytterligere endringer i Wespa og PRODTIL som følge av endringer i kontroll av avløserutgifter

Endringene for avløsertilskudd som ble vedtatt i jordbruksoppgjøret, og at foretak kan kjøpe avløsertjenester fra andre foretak enn avløserlag/avløserring, innebærer noen endringer i kontrollregimet for avløserordningen og dermed også fagsystemene.

13.4 Overslag over kostnader ved iverksettelse av ny forskrift om produksjonstilskudd

Endringer i regelverket for produksjonstilskudd medfører behov for enkelte endringer, som beskrevet i kapitlene ovenfor.

Vi har gjort en grov gjennomgang av de ulike oppgavene og estimert kostnader. Vi har kun sett på konsekvenser for forvaltningen av produksjonstilskudd. Det knytter seg foreløpig betydelig usikkerhet til de kostnadsoverslagene som er gjort, og som i sum utgjør omtrent

1,1 mill. kr i engangskostnad ved å gjennomføre den foreslåtte endringen i forskrift for produksjonstilskudd.

Landbruksdirektoratet gjør oppmerksom på at disse oppgavene, og dermed også kostnadene, ikke inngår i vårt driftsbudsjett. Vi er derfor avhengig av at arbeidet blir finansiert på annen måte.

Nedenfor er gitt en oversikt over de ulike elementene som inngår i kostnadsoverslaget:

| <i>Beskrivelse</i> | <i>Kroner</i> |
|---|------------------|
| Endringer i PRODTIL | 400 000 |
| Endringer i Wespa | 50 000 |
| Kvalitetssikre endringer i fagsystemene | 150 000 |
| Utforming av nye rundskriv, veiledning til søkerne (veiledningshefte, nettside, etc.) | 150 000 |
| Opplæring av forvaltningen: Ekstra fagdag for fylkesmennene + deltakelse på 1-dagssamlinger for kommunene i alle fylker | 400 000 |
| SUM | 1 150 000 |

Endringene som må gjøres i fagsystemene (PRODTIL og Wespa), samt arbeidet med å kvalitetssikre disse endringene, står for halvparten av de samlede kostnadene. Endringer som må gjøres i det elektroniske søknadsskjemaet er medregnet her. Arbeidet med endringer i fagsystemene er det eksterne IT-konsulenter som må gjøre, mens Landbruksdirektoratet selv kvalitetssikrer endringene.

Det vil også være en del merarbeid i tiden før 1.1.2015 med å utforme rundskriv til forvaltningen og lage veiledning til søkerne i form av veiledningshefte, informasjonsskriv og veiledning på nettsiden vår. Vi anslår at dette arbeidet vil kreve personressurser tilsvarende 150 000 kroner.

I tillegg vil det være kostnader knyttet til opplæring av fylkesmenn og kommuner. Kostnaden ved å arrangere fagsamling for fylkesmannen vil være relativt beskjeden, siden fylkene selv må dekke reiseutgiftene sine, og fagsamlingen blir holdt i Landbruksdirektoratets lokaler. Våre kostnader vil være knyttet til dagsverk som kreves til organisering og deltakelse på samlingen. Kostnadene ved å delta på kommunesamlinger er mer omfattende, da det medfører betydelige reiseutgifter.

Kostnader knyttet til endringer i fagsystemet for å kunne beregne tilskudd til foretak som er i driftsfellesskap

I utkastet til ny forskrift står det i § 7 at «Dersom flere foretak som utgjør en virksomhet har søkt om selvstendige tilskudd, skal de gis anledning til å få søknadene behandlet under ett og få beregnet tilskudd for det samlede dyretall og areal som virksomheten disponerer eller disponerte. Beregnet tilskudd skal deretter avkortes etter reglene i § 11.» Med dagens rutiner for maskinell beregning av tilskudd, er det ikke mulig å slå sammen separate søknader og gjøre en tilskuddsberegning for det samlede dyretall og areal. Beregningen av tilskudd til foretak i driftsfellesskap må derfor kommunen håndtere manuelt. Heller ikke vårt forslag til ny modell for utmålingsregel for foretak i driftsfellesskap, jf. kapittel 7, vil være mulig å håndtere i dagens fagsystem for maskinell beregningen av tilskudd, og må håndteres manuelt av kommunen.

Det vil være kostbart å utvikle et system for å håndtere og beregne tilskudd til foretak i driftsfellesskap, uavhengig av om modellen som benyttes er den som står i utkastet til ny forskrift eller den alternative modellen som Landbruksdirektoratet foreslår. Vi ser det ikke som hensiktsmessig å utvikle en slik rutine. Årsaken til det er at denne typen utmåling av tilskudd kommer til å gjelde svært få av den totale søkermassen. Disse tilfellene vil uansett være saker som vil kreve mer av kommunen enn det standardsakene gjør, og vil trolig uansett måtte håndteres manuelt.

Dersom det likevel er ønskelig å utvikle et eget system for en slik beregning, vil det innebære systemutvikling av et større omfang. Kostnaden ved å utvikle et slikt system er ikke tatt med i kostnadsoverslaget i tabellen presentert tidligere i kapittelet.

Med hilsen
Landbruksdirektoratet

Jørn Rolfsen
administrerende direktør

Reidar Olsen
direktør

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ingen signatur.

Mottakere:
Landbruks- og matdepartementet