

Høring ny forskrift produksjonstilskudd og avløsertilskudd - uttalelse fra Nord-Trøndelag Bondelag

A. Innledning

Landbruks- og matdepartementet har sendt ut forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket på høring. Det er foreslått omfattende endringer, som delvis er en oppfølging av jordbruksoppjøret, og delvis er forslag departementet legger fram på egen kjøp. Den overordnede begrunnelsen for departementets endringsforslag er forenkling, og at erfaringer en har gjort seg i de 12 årene gjeldende forskrift har vært gjeldende, etter departementets syn tilsier behov for endringer.

Endringer som følge av jordbruksoppjøret er i hovedsak følgende:

- Oppheving av krav om at foretaket må være merverdiregistrert eller hatt en avgiftspliktig omsetning på minimum 20 000 kr.
- Avvikling av særbestemmelser for samdrifter
- Endrede produksjonskrav for foretak med amme- eller melkekyr
- Endring av vilkårene for tilskudd til avløsning ved ferie og fritid
- Avvikling av forskrift om miljøplan og innlemming av krav om gjødslingsplanlegging og plantevernmiddeljournal i produksjonstilskuddsforskriften.

Andre endringer foreslått av departementet:

- Oppheving av formelle eierinteresser som selvstendig grunnlag for å kunne avskjære tilskudd
- Fjerning av grunnvilkår om tilknytning til landbrukseiendom
- Presiseringer om "vanlig jordbruksproduksjon"
- Lemping av vilkår og økt fleksibilitet i vurderingen av driftsfelleskap

B. Overordnet vurdering, fjerning av vilkår om eierinteresser og tilknytning til landbrukseiendom

Nord-Trøndelag Bondelag ser at enkelte av endringene er oppfølging av jordbruksoppjøret, og at de dermed på et overordnet nivå har hatt formell behandling i Stortinget. Nord-Trøndelag Bondelag er positiv til enkelte av disse endringene, men er uenig i andre.

Når det gjelder det samla forskriftsforslaget fra departementet, så er Nord-Trøndelag Bondelag særlig uenig i forslaget om oppheving av formelle eierinteresser som selvstendig grunnlag for å avskjære tilskudd, kombinert med forslaget om samtidig å fjerne grunnvilkåret

Vår dato
07.10.2014

Revisjon

Vår referanse
14/00838-21

om tilknytning til landbrukseiendom for å være berettiget produksjonstilskudd. **Endringene vil samla sett etter vårt syn innebære at det åpnes for å løsrive landbrukets produksjonsforetak fra produksjonsgrunnet.**

Det har historisk vært en grunntanke i norsk landbruk og i landbrukspolitikken å sikre den selvstendige og selveiende bonden. **Nord-Trøndelag Bondelag mener forslagene som er lagt fram legger vegen åpen for en omorganisering av norsk landbruksproduksjon i retning bort fra den selvstendige bonden over til et selskapslandbruk, med organisering av produksjonen i eksempelvis aksjeselskap. Det legger også vegen åpen for vertikal integrering i verdikjeden. Dette er vi sterkt uenige i.** Vi mener forslagene også må ses i sammenheng med Regjeringens uttalte mål om å avregulere eiendomspolitikken i landbruket.

Nord-Trøndelag Bondelag mener konsekvensene ift de grunnleggende eierskapsstrukturene i norsk landbruk er svært underkommunisert, for ikke å si fraværende, i høringsdokumentene fra departementet. Dette er svært alvorlig, og vi mener departementet i denne saken ikke ivaretar sitt ansvar ift å beskrive de samla konsekvensene av de foreslåtte endringene.

Departementet uttaler i høringsnotatet at det eneste formålet med vilkårene som hindrer foretak å ha felles formell eierinteresse har vært å avskjære mulighetene for driftssamarbeid, og at dette forholdet kan håndheves uten at det settes vilkår ift eierskap i forskriften. Det vil si at departementet mener det er den faktiske graden av samarbeid som avgjør om det eksisterer et driftssamarbeid, og ikke eierskapsforhold. I forslag til ny forskrift er dermed hele § 4 om *"Begrensninger som følge av eierforhold og økonomiske interesser mv."* og § 4 a. *"Unntak fra begrensningene i §4"* i gjeldende forskrift fjernet. **Men det er etter vår vurdering mangelfullt å argumentere med at det eneste formålet med bestemmelsene har vært å avskjære driftssamarbeid. Et annet viktig formål med disse vilkårene i produksjonstilskuddssammenheng har vært nettopp å sikre at de foretakene som mottar tilskudd skal være selvstendige og være knyttet til jordressursene.** For eksempel har denne paragrafen avskåret aksjeselskap og samvirker fra å søke om tilskudd. Det eneste unntaket har vært om aksjeselskapet eller samvirket faktisk har eid en landbrukseiendom. Nord-Trøndelag Bondelag mener det er svært viktig å videreføre disse bestemmelsene for å sikre bondens eierskap.

Departementet foreslår i forlengelsen av dette å oppheve kravet om at foretak skal være tilknyttet landbrukseiendom, hvor landbrukseiendom er definert på samme måte som i jordloven. Departementet viser her til at gjeldende rettspraksis for eksempel åpner for at produksjon i en driftsbygning på utskilt tomt er tilskuddsberettiget, dersom den er å anse som "vanlig jordbruksproduksjon". Departementet mener det vil være vanskelig å oppfylle vilkåret om "vanlig jordbruksproduksjon", uten å være tilknyttet en landbrukseiendom, og at kravet derfor kan kuttes. Men det er etter vår vurdering ikke nok at departementet i sine kommentarer tenker å legge et slikt skjønn til grunn for forvaltningen. Nord-Trøndelag Bondelag har for eksempel over en årrekke krevd at det må innføres krav i konsesjonsregelverket om at et husdyrforetak må eie en viss andel av spredearealet for å kunne godkjennes. Dette understreker N-T Bondelags holdning til dette spørsmålet.

Mulighetene for en gårdbruker til å drive både konvensjonell og økologisk produksjon er brukt av departementet som argument for å fjerne vilkår om felles eierinteresser. Slik dette

Vår dato	Revisjon	Vår referanse
07.10.2014		14/00838-21

fungerer, så må en gårdbruker som ønsker å legge om deler av sin produksjon til økologisk, i henhold til Debio-regelverket opprette eget foretak for den økologiske produksjonen. Men dette er ikke mulig ift gjeldende produksjonstilskuddsregelverk. Nord-Trøndelag Bondelag er enig i behovet for å finne en løsning for denne spesielle gruppen, men mener dette må løses gjennom et særuntak for denne gruppen.

Driftsfellesskap

Departementet er veldig tydelig på at håndheving av driftsfellesskapsbestemmelsene er avgjørende for å kunne opprettholde et tilskuddssystem med strukturprofil. Departementet mener imidlertid at bestemmelsene må ha tilstrekkelig fleksibilitet.

Gjeldende forskrift stiller en rekke krav angående formaliteter ifm vurdering av driftsfellesskap, dvs det er krav om at tilskuddsmottakere må være selvstendige formelle foretak osv. Departementet mener en del saker med vurdering av driftsfellesskap viser at de formelle vilkårene på papiret er oppfylt, men at de underliggende forhold i drifta tyder på at de drives som en enhet. Dette bruker departementet som begrunnelse for å fjerne de formelle kravene omkring eierskap, tilknytning til landbrukseiendom osv, og argumenterer heller for å fokusere på en ”konkret, helhetlig skjønnevurdering” av i hvilken grad det faktisk samarbeides i det enkelte tilfelle.

Vi mener departementets argumentasjon er en ”kortslutning”. Det å fjerne de formelle vilkårene omkring eierskap osv vil ikke gjøre det enklere å avdekke driftssamarbeid. Det å ikke stille disse vilkårene vil etter vår vurdering gjøre det enda vanskeligere å fastslå driftssamarbeid. I praksis mener vi denne endringen vil øke mulighetene til driftsfellesskap mellom foretak/selskap, og samtidig redusere myndighetenes mulighet til å avdekke brudd på bestemmelsene (noe som allerede i dag er utfordrende). Dette vil over tid kunne undergrave tilskuddssystemet, og særlig muligheten til å opprettholde en strukturprofil i virkemiddelbruken.

Departementets intensjon henger her etter vår vurdering tett sammen med bakenforliggende målsettinger om å endre eierskapsstrukturene og eiendomspolitikken i landbruket.

Nord-Trøndelag Bondelag mener det er helt avgjørende å beholde det juridiske rammeverket i produksjonstilskuddsforskriften, som gjør det mulig å opprettholde et differensiert virkemiddelsystem med blant annet strukturinnretning. Dette handler i bunn og grunn om å beholde verktøykassen til å føre en aktiv landbrukspolitikk gjennom de økonomiske virkemidlene over jordbruksavtalen.

Departementet foreslår for øvrig endringer i kvoteregelverket, for å koordinere bestemmelsene om driftssamarbeid med forslagene i den nye produksjonstilskuddsforskriften. Dette vil være unødvendig med vårt standpunkt.

C. Vurdering av enkeltforslag

Vår dato
07.10.2014

Revisjon

Vår referanse
14/00838-21

- 1. Oppheving av kravet om at foretaket må være merverdiavgiftsregistrert eller hatt en avgiftspliktig omsetning på minimum 20 000 kr.** Denne bestemmelsen har hatt som formål å sette en begrensning mellom næringsmessig landbruksproduksjon og hobbypreget virksomhet. Nord-Trøndelag Bondelag mener det er behov for en avgrensning mellom næring og annen virksomhet i forskriften. Vi mener imidlertid det er et paradoks at et målrettet vilkår rettet mot den aktuelle målgruppen erstattes med en tilskuddsavkorting som retter seg mot alle foretak som søker om tilskudd ved at bunnfradraget økes fra 3000 kr til 6000 kr. Her er nok departementets innsparing/omfordeling av budsjett penger den reelle hovedargumentet.
- 2. Avvikling av særbestemmelsene for samdrifter.** Nord-Trøndelag Bondelag har tidligere argumentert for en likestilling av enkeltpersonforetak og samdrifter i jordbruksavtalen. Vi støtter med andre ord forslaget om at alle foretak må dokumentere avløserutgifter for å motta avløsertilskudd. Gitt ordningens formål, vil dette være riktig også for samdrifter.

Når det gjelder andre endringer for samdrifter, er vår holdning nært knyttet til det vi har beskrevet i de overordnede vurderingene. Isolert sett foreslår jo departementet å gi tilskudd til alle foretak uavhengig av eierskap. Dvs at en og samme bruker kan opprette flere husdyrforetak, gitt at det ikke eksisterer driftssamarbeid. Dette har ikke vært mulig fram til i dag, med unntak av deltakere i samdrift, som har hatt unntak. Departementets forslag har følgelig virkning for alle foretak, også deltakere i samdrifter. Isolert sett kan dette ses som positivt, men Nord-Trøndelag Bondelag mener det ut fra diskusjonen ovenfor er viktig å opprettholde de gjeldende bestemmelsene, og på samme måte å opprettholde unntaket for samdrifter.

- 3. Åpning for kjøp av avløsertjenester fra andre aktører enn Avløserlag/-ring** Norske landbrukstjenester har i dag et velfungerende system for å tilby avløsertjenester med ordnede arbeidsforhold, og nært samarbeid mellom bruker og avløserlag. NLT opplever imidlertid utfordringer ift rekruttering av arbeidskraft og økonomisk mulighetsrom til å opprettholde avløsertjenester over hele landet. Nord-Trøndelag Bondelag ser at departementets forslag helt klart vil være en mer fleksibel ordning for bonden, i og med at avløsning kan kjøpes fra et hvilket som helst foretak.

Nord-Trøndelag Bondelag er imidlertid bekymret for at en slik endring vil svekke NLTs evne til å tilby et kvantitativt og kvalitativt godt avløsertilbud over hele landet. Dette gjelder selvsagt vanlig ferieavløsning, men vi er spesielt bekymret for at det svekker muligheten til å opprettholde et ordna sykdomsavløsningstilbud over hele landet. Bondens behov for sykdomsavløsning oppstår i sårbare situasjoner for den enkelte bonde, og det er helt avgjørende å opprettholde strukturer som kan komme inn på kort varsel for å ivareta dyrevelferd og drift på den enkelte gård. Dette krever personell med bred kompetanse. Det vil være viktig for NLT å ha et jevnt høyt engasjement i ferieavløsning, for å kunne skaffe og opprettholde den nødvendige kompetansen til beredskap for sykdomsavløsning.

I tillegg vil departementets forslag i økende grad gi tilpasninger med innleie av utenlandsk arbeidskraft gjennom utenlandske selskaper. Erfaringer fra andre sektorer har

Vår dato
07.10.2014

Revisjon

Vår referanse
14/00838-21

vist at dette øker risikoen for sosial dumping, som har en betydelig omdømmemessig kostnad.

- 4. Fjerning av regler for hvordan avløsertilskudd skal fordeles ved overdragelse.** Nord-Trøndelag Bondelag er enig i at disse bestemmelsene kan tas ut av forskriften, men at det bør omhandles i jordbruksavtalen, slik departementet antyder. Det har vært en del spørsmål omkring dette spesielt ved etablering og oppløsning av samdrifter. Følgelig bør det etableres utmålingsregler for dette i jordbruksavtalen.

5. Miljøkrav

I gjeldende regelverk er miljøkrav delvis hjemlet i produksjonstilskuddsforskriften og delvis i Forskrift om miljøplan. Sistnevnte omfatter blant annet krav om sprøytejournal og gjødslingsplan. Det gjøres skjematisk trekk i tilskudd, dersom foretaket mangler miljøplan, gjødslingsplan og sprøytejournal (8 000 kr til 12 000 kr). Miljøplan med sine bestanddeler har vært en viktig begrunnelse for å kunne notifisere henholdsvis nasjonale og regionale miljøprogram som grønn støtte i WTO.

I forskriftsutkastet er det foreslått betydelige endringer i bestemmelsene omkring miljø. Miljøplanforskriften oppheves, og kravene om sprøytejournal og gjødslingsplan overføres til selve produksjonstilskuddsforskriften, og gjøres om til vilkår for å kunne motta produksjonstilskudd til jordbruksareal. Dette er for så vidt en innskjerping i tilskuddsforvaltningen, men samtidig reduseres miljøkravene totalt sett i det nye forslaget. Dette vil for mange enkeltbønder være en positiv forenkling, men det er viktig at en sikrer nødvendig miljøstandard i landbruksproduksjonen gjennom de bestemmelsene som foreslås tatt med i produksjonstilskuddsforskriften om gjødslingsplan, sprøytejournal, kantvegetasjon mot vassdrag og en bestemmelse om at en ikke skal foreta inngrep som forringer kulturlandskapet. Fra Bondelagets side må det avklares at miljøtilskuddene også etter disse endringene kan notifiseres som grønn støtte i WTO. Hvis ikke vil endringene utfordre handlingsrommet i gjeldende WTO avtale, noe det absolutt ikke er plass for.

Vi mener også det er grunn for å stille spørsmål ved at departementet gjør såpass omfattende endringer nå, løst fra den helhetlige gjennomgangen av miljøvirkemidlene som er bebudet i jordbruksoppjøret.

6. Produksjonskrav for foretak med amme- og melkekyr.

Nord-Trøndelag Bondelag støtter at det innføres krav om at kyr må ha kalva i løpet av de siste 15 månedene for å kunne defineres som ammeku/melkeku.

7. Avkorting av tilskudd

Departementet legger opp til en innstramning av reglene omkring avkorting av tilskudd ved regelverksbrudd og ved feilopplysninger. Forslaget innebærer nå at tilskudd **skal** helt eller delvis avkortes ved brudd på regelverket. Tidligere har formuleringene ved regelverksbrudd vært at en **kan** holde tilbake tilskudd til feil er rettet, eller tilskudd **kan** avkortes ved grov uaktsomhet/forsett. Ved tilsvarende har det vært en kan-formulering ift feilopplysninger.

Vår dato	Revisjon	Vår referanse
07.10.2014		14/00838-21

Nord-Trøndelag Bondelag er enig i at det ved uaktsomhet eller forsett skal avkortes tilskudd, men mener det bør ligge en mulighet i regelverket til å etterkomme eventuelle mangler før en ekskluderes fra å motta tilskudd.