

Utredning av om data i Husdyrregisteret kan brukes til tilskuddsutmåling

Rapport nr. 10/2024

15.02.2024





Rapport: Utredning av om data i Husdyrregisteret kan brukes til tilskuddsutmåling

Avdeling: Avdeling landbruksproduksjon

Dato: 15.02.2024

Ansvarlig: Landbruksdirektoratet

Bidragstere: Mattilsynet

Rapport-nr.: 10/2024

Forsidebilde: Colourbox

Innhold

Sammendrag	4
1 Innledning	7
1.1 Oppdraget	7
1.2 Drøfting av mandatet/metode	7
1.3 Organisering av arbeidet	8
2 Tidligere arbeid	9
2.1 Utredning 2014.....	9
2.2 Norges Bondelag, Animalia/Mimiro/Mattilsynet.....	10
3 Husdyrregisteret	12
3.1 Dagens husdyrregister	12
3.2 Data for bruk ved eventuell utmåling av tilskudd.....	14
4 Overføring og viderebehandling av data	15
4.1 Innledning	15
4.2 Regelverket tilknyttet Husdyrregisteret	15
4.3 Regelverket for tilskuddsforvaltning.....	15
4.4 Kobling fra Husdyrregisteret til foretak som søker	16
4.5 Overføringer av data fra husdyrkontrollene til Landbruksdirektoratet.....	18
5 Regelverk for tilskudd og mulige løsninger for å bruke Husdyrregisteret som grunnlag for utmåling av tilskudd	19
5.1 Grunnvilkår for produksjons- og avløsertilskudd i jordbruket.....	19
5.2 Vilkår for tilskudd til husdyrhold av storfe etter gjeldende regelverk.....	20
5.3 Krav til registreringsstatus og starttidspunkt for utmåling av tilskudd	21
5.4 Kategorisering av storfe: «melkeku», «ammeku» og «øvrige storfe», ev. endring i løpet av tilskuddsperioden.....	31
5.5 Behov for endringer og tilpasninger i regelverket?.....	36
5.6 Hvilke tilskuddsordninger kan baseres på Husdyrregisteret	41
6 System	41
6.1 1/365-tilskuddssats per dag, dvs. 365 telledatoer per år, eller f.eks. 12 telledatoer? 41	
6.2 Tidsperiode det skal gis tilskudd for.....	42
6.3 Andre systemforhold	44
6.4 Status og planer for Husdyrregisteret	45
7 Forvaltning	47
7.1 Søknad: Bare registerbasert eller supplering/korrigerings/godkjenning fra søker	47
7.2 Søknadsbehandling	52
7.3 Klagehåndtering.....	53
8 Vurdering	54
8.1 Faglig/systemmessig.....	54
8.2 Konsekvenser for søker	57
8.3 Konsekvenser for landbruksforvaltningen.....	57
8.4 Konsekvenser for Mattilsynet	59
8.5 Alternative grunnlag for tilskuddsutmåling	59
8.6 Kostnader.....	60
9 Anbefaling	61

Sammendrag

Landbruksdirektoratet er bedt om, i samarbeid med Mattilsynet, å utrede om datagrunnlag fra Husdyrregisteret kan brukes i stedet for søknadsdata som grunnlag for utmåling av produksjonstilskudd for storfe.

I vurderingene av om Husdyrregisteret kan brukes som grunnlag for utmåling av produksjonstilskudd er det lagt vekt på hvilke opplysninger som registreres i Husdyrregisteret slik Husdyrregisteret er i dag.

I kapittel 2 refereres det til tidligere arbeid med å utrede bruk av Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling, med hovedvekt på utredningen som ble gjort av Statens landbruksforvaltning i 2014, og rapporter i 2023 med utspring i OPS Landbruk, utarbeidet av Norges Bondelag og en arbeidsgruppe med deltakere fra Animalia, Mimiro og Mattilsynet.

I kapittel 3 gis en beskrivelse av dagens Husdyrregister og det pekes på kjente svakheter opp mot tilskuddsregelverket. I kapittel 3 er det også en oversikt over hvilke data Landbruksdirektoratet har lagt til grunn vil være nødvendige for å kunne utmåle tilskudd basert på registeret. Dataene fra Husdyrregisteret vil ikke alene være tilstrekkelig for å kunne utmåle tilskudd. Slik Husdyrregisteret er i dag, vil det i søknaden om tilskudd i tillegg kunne være nødvendig med supplering av noen øvrige opplysninger.

I kapittel 4 er det gjort vurderinger om overføring og viderebehandling av data, bl.a. opp mot personvernregelverket. Gjeldende regelverk for Husdyrregisteret inneholder ikke bestemmelser om overføring og viderebehandling av dataene i registeret. For at opplysningene skal kunne brukes til noe mer og annet enn i dag, slik som grunnlag for utmåling av tilskudd, vil det i det minste være nødvendig med en utvidelse av Husdyrregisterets formålsbeskrivelse. Det bør også ses på om det vil være nødvendig med en eksplisitt hjemmel som gir Mattilsynet adgang, eventuelt plikt, til å overføre dataene til Landbruksdirektoratet. Begrensninger på viderebehandlingen i landbruksforvaltningen vil trolig la seg overkomme dersom det fastsettes en hjemmel som gir landbruksforvaltningen adgang til å bruke opplysningene til tilskuddsutmåling. I kapittel 4 er det også gjort vurderinger av om/hvordan data fra Husdyrregisteret kan kobles med søknader om produksjonstilskudd. I forbindelse med dette pekes det på at dagens Husdyrregister håndterer «brukerskifter» på en måte som gjør at tilskudd ikke kan utmåles riktig til avsluttende og begynnende foretak når overdragelsen skjer i tilskuddsperioden.

I kapittel 5 vurderes gjeldende tilskuddsregelverk og mulige løsninger for å bruke Husdyrregisteret som grunnlag for utmåling av tilskudd. En sentral problemstilling er hvilke registreringer i Husdyrregisteret som ev. skal brukes: Om det skal kreves «komplett status», dvs. at ved overføring av dyr må både avgivende og mottakende dyrehold ha registrert overføringen, eller om den enkeltes registrering skal legges til grunn. Dersom den enkeltes registrering legges til grunn, og bare en part har registrert en overføring av dyr, vil dyret da ut fra den enkeltes registrering «tilhøre» to dyrehold på samme tid, og dermed potensielt generere tilskudd til to foretak i samme periode, med mindre det avklares om overføringen har funnet sted eller ikke. En betydelig ulempe med å kreve «komplett status», er at en tilskuddssøker da risikerer å ikke få tilskudd for et dyr vedkommende disponerer og har oppfylt sine registreringsforpliktelser for, hvis den andre parten i en overføring ikke også har registrert transaksjonen.

I kapittel 5 skisseres en «kombinasjonsmodell» som innebærer at tidsperioder med «komplett status» legges til grunn for tilskudd, uten krav om bekreftelse eller mulighet for korrigerende i tilskuddssøknaden, men at overføringer av dyr som er registrert av bare en av partene i overføringen, må bekreftes eller avkreftes i tilskuddssøknaden til de involverte. Ved bekreftelse fra begge parter legges registreringen i Husdyrregisteret til grunn for tilskuddsutmålingen, selv om overføringen ikke er registrert av begge parter i Husdyrregisteret. I de tilfellene at søkerens bekreftelse eller avkreftelse ikke avklarer tilskuddsgrunnlaget for søkerne, må tilskuddsforvalter avgjøre forholdet, ev. etter innhenting av informasjon/dokumentasjon fra søkerne.

En problemstilling i forbindelse med hvilke registreringer som ev. skal legges til grunn, er om det skal være «hendelsesdato», dvs. f.eks. dato for når en overføring av dyr skjedde, eller om det skal være «registreringsdato», dvs. den dato som selve registreringen av hendelsen skjedde. Det pekes på at det kan

være rimelig at «hendelsesdato» brukes forutsatt at registrering skjer innen fristen for registrering i Husdyrregisteret, men at «registreringsdato» brukes dersom registreringen skjer etter fristen.

I kapittel 5 drøftes også muligheter for å kategorisere dyr i kategoriene «melkeku», «ammeku» og «øvrige storfe». Kategorisering av kyr som ikke er melkekyr i foretak som driver melkeproduksjon, er en utfordring hvis kyrne ikke er minst 50 prosent kjøttferase. Det presenteres 3 mulige tilnærminger som ikke er rangert. Landbruksdirektoratets vurdering er at det trolig vil være krevende å utforme presise og gode utmålingsregler som er uten ulemper, og at det derfor er behov for å arbeide videre med konkretisering av dette, før det tas endelig beslutning om å ev. bruke Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling.

I kapittel 6 presenteres en modell for tilskuddsutmåling hvor tilskudd beregnes per dag gjennom tilskuddsperioden, ut fra antallet dyr i de ulike tilskuddskategoriene for de enkelte dagene i perioden. En slik modell vil ivareta strukturdifferensieringen i tilskuddene bedre enn om tilskudd blir beregnet ut fra gjennomsnittlig antall dyr i tilskuddsperioden.

Hvilken tidsperiode tilskudd skal beregnes for, er også en problemstilling som drøftes i kapittel 6. I gjeldene tilskuddsregime er det kalenderår som er tilskuddsperiode. Siden det kan være ønskelig at søkerne forholder seg til ev. «ikke-komplette» overføringer av dyr i Husdyrregisteret, samt ev. supplerer andre nødvendige opplysninger, er det behov for at tilskuddssøkerne kan og helst må gjøre registreringer i tilskuddssøknaden etter at tilskuddsperioden er over. Med kalenderår som tilskuddsperiode vil tidsvinduet for dette være nokså snevert, gitt at hovedutbetalingen av tilskudd ikke skal utsettes, og med mindre kommunenes tid til saksbehandling ikke reduseres. Det er derfor også drøftet en alternativ tilskuddsperiode fra 1. oktober til 30 september. Denne perioden vil imidlertid bryte med den generelle tilskuddsperioden for produksjonstilskudd og avløsertilskudd. Den vil også medføre en lavere tilskuddsutbetaling i et oppstartår, og en sisteutbetaling vel et år etter at produksjonen er avsluttet, for foretak som legger ned storfeproduksjonen. Med krav om «komplett status» vil det i mindre grad være problematisk å ha kalenderår som tilskuddsperiode.

I kapittel 6 gjør Mattilsynet rede for behov for og planer for modernisering av Husdyrregisteret. Det pekes på at fordi dagens Husdyrregister er komplekst sammensatt, vil utvikling i denne løsningen ha høy risiko. Av den grunn har Mattilsynet de siste årene prioritert kun nødvendig vedlikehold fordi det ikke er ønskelig å bygge inn ytterligere kompleksitet og mulig økt teknisk gjeld.

I kapittel 7 vurderes hva som skal/må vises for tilskuddssøker og hva tilskuddssøker skal ta stilling til, ev. supplere med, dersom Husdyrregisteret skal brukes til tilskuddsutmåling. Kapitlet tar også for seg søknads- og klagebehandling.

I kapittel 8 gjøres en oppsummerende vurdering av flere forhold, både faglig/systemmessige og konsekvenser for ulike aktører. Det pekes på at det vil være behov for nærmere vurderinger eller avklaringer av:

- Hvilke registreringer i Husdyrregisteret som kan/bør legges til grunn
- Kategorisering i «melkeku», «ammeku» og «øvrige storfe»
- Tilskuddsperiode

Videre pekes det på at det etter Landbruksdirektoratets syn er nødvendig at Husdyrregisteret endres når det gjelder:

- Registreringer av «brukerskifter»
- At manglende «komplett-status» i Husdyrregisteret blokkerer for registrering av etterfølgende hendelser

Når det gjelder konsekvenser for søkerne, er vurderingen at det vil være begrenset og overkommelig hvor mye søkerne må oppgi i søknaden, men at bruk av Husdyrregisteret, og kategorisering av dyr og tilskuddsberegning per dag vil være et stort og komplekst grunnlagsmateriale og beregninger som kan være krevende å få god oversikt over og forståelse av.

Det pekes også på at dersom Husdyrregisteret tas i bruk til utmåling av tilskudd, vil det kunne innebære innsparing i kostnader for tilskuddssøkerne, ved at slaktedato for dyr kan velges uten hensyn til de relativt betydelige tilskuddsmessige konsekvensene det har om slaktedato er etter eller før telledato i dagen tilskuddsregime.

For landbruksforvaltningen vil bruk av Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling være et atskillig mer komplekst system enn dagens system med to telledatoer. For Landbruksdirektoratet vil det innebære merarbeid til å utvikle et slik system, men også til å vedlikeholde og følge opp med tester når det gjøres endringer.

For kommunene vil det, særlig i en innføringsperiode, kunne bli merarbeid til å avklare «ikke-komplette» registreringer i Husdyrregisteret og som ikke blir avklart av søkerne med «kombinasjonsmodellen». Dersom det ev. bestemmes at kalenderår skal være periode for tilskuddsberegningen, vil det kunne bli et økt tidspres (kortere tid) på kommunen til å fatte vedtak, ev. gjennomføre kontroll før vedtak fattes, innen fristen for at utbetalingen blir med i hovedutbetalingen for produksjonstilskudd i midten av februar. Forvaltningsmessig vil det imidlertid være enklere å ha et krav om «komplett status». -Det vil da ikke være behov for at søkerne eller forvaltningen avklarer ev. tilfeller med «ikke-komplett status».

En mer kompleks tilskuddsberegning vil kunne føre til at kommunene må bruke mer tid på å oppklare beregningene overfor tilskuddssøkere som stiller spørsmål ved hvordan beregningen kan forstås. Det kan heller ikke ses bort fra at det vil kunne være utfordrende for noen kommuner å oppklare slike tilfeller. Klagesaker som gjelder utmåling av tilskudd for storfe vil trolig bli mer krevende å behandle, både avdekking av hva som ev. er feil i opprinnelig vedtak og å vite at ev. ny beregning har blitt riktig.

For klagesaker som skal behandles av statsforvalteren, vil trolig de samme konsekvensene gjøre seg gjeldene som omtalt for kommunene. Som veileder for kommunene må det trolig på grunn av økt kompleksitet i tilskuddsberegningene også påregnes noe mer henvendelser fra kommunene og veiledning av kommunene, om tilskuddsberegningene.

For Mattilsynet er deres vurdering at det har et ønske om å bidra til å løse telledatoproblematikken, og det har også et ønske om at det etter hvert får landdyrregister som i større grad legger til rette for å kunne håndtere denne type endringer, som er nødvendig for å kunne bruke Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling, mer fleksibelt og dynamisk. Mattilsynet ser flere gevinster ved å bruke Husdyrregisteret som grunnlag for søknad om produksjonstilskudd.

Å bygge mer kompleksitet inn i Mattilsynets gamle løsninger har, slik Mattilsynet vurderer det, for stor risiko. Før det startes med modernisering av registrene på landdyrsiden, er det derfor ikke hensiktsmessig for Mattilsynet å forplikte seg til å dekke behovene knyttet til søknad om produksjonstilskudd. Mattilsynet ønsker at fokus for utvikling skal være på fremtidsrettede, brukervennlige løsninger.

I kapittel 8 er det også kort vurdert om/hvordan Husdyrkontrollene eller et modernisert Husdyrregister vil kunne være alternative grunnlag for tilskuddsutmåling.

Det er i kapittel 8 også gjort kostnadsanslag for Landbruksdirektoratet og Mattilsynet

I kapittel 9 er Landbruksdirektoratets anbefaling at dersom partene i jordbruksoppgjøret 2024 ønsker å gå videre med sikte på å bruke data i Husdyrregisteret/og eller andre datakilder til utmåling av tilskudd for storfe, anbefaler Landbruksdirektoratet at det arbeides videre med forslag til utmålingsregler basert på opplysningene i Husdyrregisteret og/eller andre datakilder. Deretter kan partene ved jordbruksoppgjøret i 2025 ta stilling til om en skal gå videre for å iverksette tilskuddsutmåling med slike utmålingsregler og slikt grunnlag.

1 Innledning

1.1 Oppdraget

I vedlegg til proposisjonen om jordbruksoppgjøret 2023 (Prop 121 S (2022-2023)) står følgende om utredning av bruk av Husdyrregisteret til utmåling av tilskudd i sluttprotokoll fra forhandlingsmøte 16. mai 2023 mellom staten og Norges bondelag, kapittel 11.4.:

«I søknad om produksjonstilskudd oppgir jordbruksforetakene som driver melk- og kjøttproduksjon på storfe bl.a. antall dyr de har på telledato. Partene ber Landbruksdirektoratet, i samarbeid med Mattilsynet, å utrede om datagrunnlag fra Husdyrregisteret kan brukes i stedet for søknadsdata som grunnlag for utmålingen av tilskuddene. Utredningen må avgis før 1.2.2024, slik at partene kan vurdere spørsmålet før jordbruksoppgjøret i 2024.»

I næringskomiteens innstilling, Innst. 487 S (2022-2023) om Endringer i statsbudsjettet 2023 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2023 m.m.) skriver komiteen følgende:

«K o m i t e e n merker seg også at partene ber Landbruksdirektoratet, i samarbeid med Mattilsynet, om å utrede om datagrunnlag for husdyrregistrering kan brukes i stedet for søknadsdata som grunnlag for utmåling av tilskuddet. Utredningen forventes levert slik at partene kan vurdere spørsmålet før jordbruksforhandlingene i 2024.»

Oppdraget til Landbruksdirektoratet er gitt i supplerende tildelingsbrev 4. juli 2023:

«Det vises til kap. 11.4 i sluttprotokoll fra forhandlingsmøte 16. mai 2023 mellom staten og Norges bondelag vedlagt Prop. 121 S (2022-2023). Landbruksdirektoratet skal utrede bruk av Husdyrregisteret som grunnlag for utmåling for produksjonstilskudd for storfe. Frist for arbeidet er 15. februar 2024.»

I sluttprotokollen fra jordbruksforhandlingene er fristen for utredningen satt til 1. februar 2024 mens den i supplerende tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet er satt til 15. februar 2024. Landbruks- og matdepartementet har avklart at Landbruksdirektoratet kan forholde seg til fristen 15. februar 2024.

1.2 Drøfting av mandatet/metode

Oppdraget gitt i supplerende tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet sier at det er bruk av Husdyrregisteret som grunnlag for utmåling av produksjonstilskudd for storfe som skal utredes. Vi har derfor ikke vurdert om data fra husdyrkontrollene (Kukontrollen og Storfekjøttkontrollen) kan brukes i stedet for data fra søknad/Husdyrregisteret. Bruk av data fra husdyrkontrollene uten noe alternativ for de som ikke er medlemmer, ville innebære å kreve medlemskap i en privat organisasjon for å kunne motta et offentlig tilskudd.

Selv om det ikke er gjort en vurdering av bruk av data fra husdyrkontrollene som alternativ til data fra søknad/Husdyrregisteret, er det likevel gjort vurderinger av om data fra husdyrkontrollene kan brukes til å supplere data fra Husdyrregisteret, og om det ev. vil være hensiktsmessig.

I vurderingene av om Husdyrregisteret kan brukes som grunnlag for utmåling av produksjonstilskudd, er det lagt vekt på hvilke opplysninger som registreres i Husdyrregisteret slik Husdyrregisteret er i dag, og det er i liten grad gjort vurderinger av hvilke opplysninger et framtidig nytt Husdyrregister burde inneholde som grunnlag for utmåling av produksjonstilskudd.

Ved tidligere vurderinger av å bruke Husdyrregisteret som grunnlag for tilskuddsutmåling, har det vært lagt relativt stor vekt på om datakvaliteten i Husdyrregisteret har vært god nok, bl.a. ved å sammenligne antallet dyr for de enkelte foretak i søknad om produksjonstilskudd og i Husdyrregisteret på telledatoene, og ved å se på rapporteringshastigheten inn til Husdyrregisteret. I denne utredningen (og i utredningen fra 2014) skisseres det opplegg som trolig i betydelig grad vil kunne stimulere dyreholderne til å gjøre registreringene i Husdyrregisteret i rett tid. Vi har derfor i denne utredningen ikke gjort konkrete

vurderinger av datakvaliteten i Husdyrregisteret, men lagt mer vekt på hvilke opplysninger i Husdyrregisteret som kan brukes og hvordan, og behovet for supplering av opplysninger og/eller behovet for endringer i tilskuddsbestemmelsene.

Det er lagt en god del vekt på vurdering av mer formell karakter, av å kunne bruke registreringer fra Husdyrregisteret og ev. suppleringer med registreringer fra husdyrkontrollene. Videre er det lagt vekt på å utrede hvordan bruk av Husdyrregisteret og nødvendige suppleringer i søknadsskjema m.m. vil kunne framstilles for tilskuddssøker. Det er også lagt vekt på å utrede konsekvenser for tilskuddsforvaltningen i form av ikke-avklarte tilfeller fra Husdyrregisteret/søknadsskjema og mulig økte utfordringer med å vurdere vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon.

Det er i denne utredningen ikke gjort vurderinger av hvilke gevinster ev. innføring av bruk Husdyrregisteret vil kunne gi i slakterier og foredlingsledd gjennom endringer i leveransemønster og innsparing i kostnader knyttet til å motvirke effekten som telledatoen har til å gi ujevne tilførsler. Det er heller ikke gjort vurderinger av i hvilken grad endret leveransemønster ville bety innsparing i kostnader for primærprodusentene.

1.3 Organisering av arbeidet

Landbruksdirektoratet har ledet utredningsarbeidet. Samarbeidet med Mattilsynet har bestått i månedlige arbeidsmøter og utveksling av informasjon og besvarelse av relaterte spørsmål tilknyttet Husdyrregisteret. Mattilsynet har også levert bidrag til tekst og vurderinger til rapporten.

Det er blitt avholdt to møter med aktuelle og berørte aktører. Landbruks- og matdepartementet, Norges Bondelag, Animalia (Storfekjøttkontrollen) og Mimirol (Kukontrollen) deltok på møtene. Norsk Bonde- og Småbruklag hadde ikke anledning til å delta, men er blitt holdt orientert i etterkant. Møtene har bestått i drøfting av relevante og sentrale temaer. Landbruksdirektoratet og Mattilsynet har i tillegg hatt møte med Mimirol (Kukontrollen) med presentasjon av ny versjon av det digitale produktet «Eana».

2 Tidligere arbeid

Allerede ved jordbruksoppjøret i 1999 ble det vedtatt å utrede bruk av det nye individregisteret i merkeordningen for storfe som grunnlag for utbetaling av tilskudd¹, og til jordbruksoppjøret i 2000 ble det vurdert at registeret kunne brukes til utbetaling av tilskudd, men grunnet forsinket etablering av registeret måtte man avvente bruken til utbetaling av tilskudd². Til jordbruksoppjøret i 2002 utredet Statens landbruksforvaltning (SLF) i samarbeid med Statens Dyrehelsetilsyn felles bruk av individregisteret og vurderte at registeret kunne tas i bruk i forvaltningen av tilskudd til husdyr fra og med søknadsomgangen 31. juli 2003, men at det før dette måtte gjennomføres utviklingstiltak som bl.a. skulle sikre den nødvendige kvaliteten i datagrunnlaget.

Fra 2009 til 2013 ble det gjennomført et pilotprosjekt i et avgrenset geografisk område, der tilskuddsmottakerne fikk redusert produksjonstilskuddet med 500 kroner per dyr i avvik mellom antallet storfe i tilskuddssøknaden og antallet dyr i husdyrregisteret på telledatoen for produksjonstilskudd. Erfaringen viste at datakvaliteten ikke hadde blitt vesentlig bedre i de områdene pilotprosjektet ble gjennomført, og partene i jordbruksoppjøret i 2013 fant derfor at pilotprosjektet ikke skulle videreføres³. Ved samme jordbruksoppgjør ble partene enige om at en arbeidsgruppe, med deltakelse fra SLF, Mattilsynet, Kukontrollen og Storfekjøttkontrollen skulle utarbeide en rapport om hvordan man kunne oppnå bruk av Husdyrregisteret til utmåling av produksjonstilskudd for storfe. Rapporten skulle inneholde forslag til aktuelle tiltak for å bedre datakvaliteten i Husdyrregisteret og en tidsplan for arbeidet.

2.1 Utredning 2014

Bruk av Husdyrregisteret til utmåling av tilskudd ble sist utredet av en arbeidsgruppe bestående av Statens landbruksforvaltning, Mattilsynet, Kukontrollen og Storfekjøttkontrollen som avga rapport i 2014 ([Utredning om bruk av Husdyrregisteret for storfe i tilskuddsforvaltningen](#)). I utredningen ble det lagt vekt på hvordan det kan oppnås bedre kvalitet på innrapporteringen til Husdyrregisteret, samt hvordan Husdyrregisteret kan tenkes anvendt i tilskuddsforvaltningen.

Arbeidsgruppa foreslo flere tiltak for å bedre datakvaliteten i Husdyrregisteret; SMS-varsling til produsentene med påminnelse om at det mangler registrering på det aktuelle dyret i Husdyrregisteret, overtredelsesgebyr, tilsyn «uten støvler», krav om komplett status i flere situasjoner, innskjerping av frist for rapportering, forenkling ved rapportering av livdyrhendelser, samt generell forenkling av registreringer.

Arbeidsgruppa vurderte at en nøkkel til å kunne bruke Husdyrregisteret som tilskuddsgrunnlag for utbetaling av produksjonstilskudd, ville være å innføre krav til komplett status i Husdyrregisteret som vilkår for tilskudd. Komplett status oppnås først når både kjøper og selger av det aktuelle dyret har gjort de nødvendige registreringene i Husdyrregisteret. Et krav om komplett status som vilkår for tilskudd vil både stimulere til bedre datakvalitet i Husdyrregisteret og eliminere eller redusere andre utfordringer i tilskuddsforvaltningen, f.eks. at et dyr er registrert på flere produsenter i samme periode.

Opplysninger som ved den forrige utredningen i 2014 manglet i Husdyrregisteret for bl.a. å kunne utmåle husdyrtilskudd var:

- raseopplysninger for det enkelte individ
- opplysning om individer som er kyr, er melkekyr eller ammekyr

Etter utredningen i 2014 har raseopplysninger kommet inn i Husdyrregisteret. Data for om kyr er melkekyr eller ammekyr ligger (fortsatt) ikke i Husdyrregisteret. Arbeidsgruppa i 2014 anbefalte ikke at tilskuddsutmålingen skulle baseres på slike opplysninger i Husdyrregisteret. Arbeidsgruppa anbefalte at

¹ St.prp. nr. 75 (1998-99). Om jordbruksoppjøret 1999 - endringer i statsbudsjettet for 1999 m.m

² St.prp. nr. 82 (1999-2000) Om jordbruksoppjøret 2000 - endringer i statsbudsjettet for 2000 m.m.

³ Prop. 164 S(2012-2013) Jordbruksoppjøret 2013 – endringer i statsbudsjettet for 2013 m.m.

differensiering mellom melkekyr og ammekyr heller avledes av raseopplysninger supplert med opplysninger som melkekvote og fritak for overproduksjonsavgift. Dette forutsetter at det gjøres tilpasninger av utmålingsreglene.

2.2 Norges Bondelag, Animalia/Mimiro/Mattilsynet

Med utspring i OPS Landbruk⁴ ble det vinteren 2022/2023 utarbeidet to rapporter av henholdsvis Norges Bondelag og en arbeidsgruppe med deltakere fra Animalia, Mimiro og Mattilsynet, med vurderinger av å bruke data fra Husdyrregisteret/husdyrkontrollene som grunnlag for utmåling av tilskudd, i stedet for antall dyr på telledatoene.

I rapporten fra arbeidsgruppen med deltakere fra Animalia, Mimiro, og Mattilsynet, framkommer det bl.a. at det er en tydelig forbedring av rapporteringshastigheten fra 2014 til i dag, men med fortsatt forbedringspotensiale. Tall fra 2013 viste at ca. 42 % av de rapporteringspliktige hendelsene ble rapportert innen fristen på 7 dager. Tilsvarende tall fra 2022 er 67 %. På dag 30 er 91 % av hendelsen registrert.

Ifølge rapporten er tilnærmet 91 % av alle melkekyr registrert i Kukontrollen på søknadstidspunktet (1.10.2022) og 85 % av alle ammekyr var registrert i de to husdyrkontrollene. Rapporten sier at det oppleves en noe forsinket utmelding av dyr i begge kontrollene og tallet på oppslutning antas derfor å være noe overestimert.

Nær 95 % av melkeprodusentene er medlemmer i Kukontrollen, mens oppslutningen av ammeku-produsenter er 93 % i sum for begge kontrollene.

Dødfødsler og kalver som dør før merking, er opplysninger som det er behov for til tilskuddsutmåling og som blir registrert i husdyrkontrollene, men som ikke finnes i Husdyrregisteret. I Kukontrollen registreres melkeveiinger med tilhørende datoer, og disse registreringene vil kunne brukes til kategorisering av kyr som melkekyr. Av rapporten framgår det imidlertid at noen besetninger ikke registrerer melkeveiing, og at husdyrkontrollene derfor må legge opp til at produsent ajourfører dyrets status som melkeku, ammeku eller øvrig storfe løpende gjennom året, gjerne som månedlige rutiner. Hvis tilskudd kobles til status på dyrematerialet mener gruppen bak rapporten at produsent sitt incitament til å holde dette mer ajourført øker vesentlig.

Rapporten peker på at data fra husdyrkontrollene benyttes i daglig produksjonsstyring og inngår bl.a. i avlsarbeid på storfe i regi av Geno og TYR. Datagrunnlaget brukes f.eks. som dokumentasjon ved regnskapsføring og skatteoppgjør, og ved forsikringsoppgjør eller ved finansiering. Verdien av å ha korrekte data er stor for brukerne og datakvaliteten i disse registrene anses som god. Husdyrkontrollene har mange integrasjoner til andre fagsystemer, noe gruppen bak rapporten mener reduserer faren for tilpasninger av datagrunnlaget til en evt. ny beregningsmodell: Slaktedatoer kommer fra slakteriene, døde dyr kan dokumenteres med leveranser til Biosirk, Merkerregisteret i Mattilsynet regulerer størrelse på merkebestilling og hvilke merker som kan tas i bruk, kjøp og salg rapporteres av både kjøper og selger. Det eneste gruppen bak rapporten ser som er vanskelig å kontrollere er hjemmeslakt og dyr tapt på beite, men mener utstrakt bruk av dette vil raskt kunne oppdages da andelen av dette normalt sett er lav. Rapporten peker også på at data for livdyromsetning finnes, men oppleves å ikke ha god nok kvalitet til at de per nå kan tas i bruk til å rapportere dyr som solgt og kjøpt til HR. Årsaken er at identifisering av individene som omsettes ikke oppleves sikker nok.

Rapporten presenterer en skisse hvor husdyrprodusent under utfylling av søknad om produksjonstilskudd hos Landbruksdirektoratet får opp en oversikt over dyr i de ulike søknadskodene basert på datagrunnlaget fra Husdyrregisteret, Kukontrollen og Storfekjøttkontrollen og med diverse data som er relevante for kategorisering og tidsperioder. Produsent må se over data og til slutt godkjenne data til bruk i søknaden. Gruppen bak rapporten mener det er viktig at produsent selv godkjenner dataene da produsent er ansvarlig for dokumentasjonen av husdyrproduksjonen og for rapportering av data til Husdyrregisteret: Dersom det oppdages feil må produsent enten tilbake til grunnkilden for å korrigere data alternativt må de gis mulighet til å korrigere grunnlaget under søknaden. Produsenter som kun bruker Husdyrregisteret og med det ikke

⁴ Offentlig privat samarbeid om sektorutvikling i landbruket

har detaljert info om f.eks. dødfødsler eller status på kyr som mangler kalving må ha mulighet til å angi dette i sin søknad. Søknad må deretter suppleres med dyretall for økologisk storfe samt fylles inn for alle andre tilskudd som produsent søker på (grovfôr, avløsertilskudd, andre arter etc.).

I rapportens kapittel om videre anbefaling foreslås det at det utføres en begrenset pilot for uttesting av en ny tjenesteløsning der data fra Husdyrregisteret og husdyrkontrollene inngår i søknadsprosessen hos Landbruksdirektoratet. Her bør Landbruksdirektoratet, Mattilsynet og husdyrkontrollene delta. Det anbefales en begrenset pilot som omfatter relativt få besetninger: En bør ha med de ulike besetningstypene; melkeproduksjon, ammekuproduksjon, fôringsdyrbesetninger samt kombibesetninger. En bør også ha med besetninger som kun registrerer via Husdyrregisteret. Piloten bør jobbe ut fra en datadrevet tilnærming og med konkrete case for å synliggjøre eventuelle mangler i datagrunnlaget. Parallelt med denne piloten foreslår gruppen en pilot mellom husdyrkontrollene og slakteriene som ser på mulighetene for sikrere dokumentasjon av livdyromsetningen, med sikte på at dette kan bli en ny datakilde inn i Husdyrregisteret.

Rapporten fra Bondelaget er bl.a. basert på drøftinger med arbeidsgruppen med deltakere fra Mimirol, Animalia og Mattilsynet. Rapporten inneholder bl.a. vurderinger av konklusjoner og anbefalinger som var gjort i utredningen som ble gjort i 2014 (omtalt i kapittel 2.1 i denne utredningen). Det uttrykkes støtte til at det antakelig må vurderes en reaksjon i form av avkorting e.l., ved for sen registrering, og at informasjon i forkant er svært viktig.

Rapporten fra Bondelaget støtter videre krav om komplett status, men mener man må komme tilbake til innretningen: Det vil oppleves som urettferdig hvis kjøper taper tilskudd fordi selger ikke har foretatt registrering iht. sporbarhetsforskriften. Eventuell reaksjon, i form av avkorting, e.l.ign. må legges på den som ikke oppfyller kravene. Dersom kjøper registrerer for sent, er det rimelig at tilskuddsberettiget periode reduseres.

I rapporten fra Bondelaget gis det også uttrykk for at med et nytt system for tilskudd uten telledato, ligger det til rette for at det kan foretas hyppigere utbetalinger. Rapporten har også med en oppstilling av hvilke tilskuddsordninger som er aktuelle å basere på opplysninger fra Husdyrregisteret/husdyrkontrollene. Når det gjelder beregningsmåte, peker rapporten på at et alternativ hvor man beregner tilskudd pr. dag og summere opp synes å gi den riktige beregningen.

Rapporten fra Bondelaget har følgende sammendrag og konklusjon:

1. Husdyrregisteret (HR) kan benyttes som basis for utmåling av tilskudd for storfe. De nødvendige opplysningene som mangler i HR, finnes i Storfekjøttkontrollen og Kukontrollen.
2. Det må utvikles et nytt verktøy/datasystem
 - a. som beregner kudøgn for tilskuddsberegning
 - b. kan motta supplerende opplysninger fra kontrollene
 - c. kan inkludere mulighet for å supplere med nødvendige opplysninger
 - d. gi innsyn for å ivareta de produsentene som ikke benytter kontrollene
3. Produsentene må aktivt kunne godkjenne de registrerte opplysningene

3 Husdyrregisteret

3.1 Dagens husdyrregister

I dette kapitlet gis det en beskrivelse av dagens Husdyrregister, innhentet fra Mattilsynet. Det beskrives blant annet hvordan systemet fungerer i dag og kjente svakheter i systemet.

3.1.1 Opprinnelse og historikk

Sporingskrav på storfe ble innført i Norge gjennom forskrift om merking, registrering og rapportering av storfe⁵. Det norske Husdyrregisteret ble opprettet og i en årrekke drevet som en selvstendig database før det i 2009 ble innlemmet i Mattilsynets tilsynssystem, MATS. Husdyrregisteret forvaltes av Mattilsynet. Som nasjonal tilsynsmyndighet har Mattilsynet ansvar for registeret, som dekker rapporteringskrav etter sporbarhetsregelverket, og for oppfølging av dette regelverket.

3.1.2 Registrering i Husdyrregisteret

Storfeprodusenter som deltar i Kukontrollen eller Storfekjøttkontrollen utfører lovpålagte rapporteringer til Husdyrregisteret via sin husdyrkontroll. I tillegg rapporterer slakteriene data for omsatte og slaktede dyr til Husdyrregisteret. Et mindretall produsenter registrerer sine opplysninger direkte via Mattilsynets skjematjeneste.

Unntaksvis gjøres også enkelte registreringer i Husdyrregisteret av Mattilsynets rådgivere og saksbehandlere direkte i MATS, på anmodning fra enkelte produsenter.

3.1.3 Hva som skal registreres

Alle fødsler, forflytninger av dyr og død skal rapporteres til Mattilsynet.

I utgangspunktet er Husdyrregisteret et individregister over alle storfe og hvor de flyttes uavhengig av eier. Alle forflytninger av dyr skal registreres for å ivareta sporbarheten. Det skal føres oversikt med hvor dyrene er født, hvor de til enhver tid befinner seg og når de dør. I praksis oppfattes registeret langt på vei også som dokumentasjon på kjøp/salg. Transaksjonene "dyr overført fra" dyrehold og "dyr overført til" dyrehold samsvarer typisk med en kjøpstransaksjon.

Komplett status kreves ved at både avsendende og mottakende dyrehold registrerer forflytningen av dyrene.

Informasjon om rasesammensetning kan også registreres i Husdyrregisteret. Dette er ikke et krav etter sporbarhetsregelverket, men tilleggsinformasjon som legges inn av andre årsaker. Informasjonen registreres ned til 1/16-nivå.

3.1.4 Logg og kontroller

Når informasjonen kommer via andre kanaler enn Mattilsynets egen skjematjeneste, ser Mattilsynet kun hvilket system informasjonen sendes fra, ikke hvem som har gjort registreringen i systemet. Dette er en svakhet dersom innholdet i registreringene utfordres ved en kontroll.

Grunnet erfaringer med mislighold av informasjonen i Husdyrregisteret innførte Mattilsynet i april i 2023 en logg over hendelsene i registeret. Denne overvåkes ikke aktivt, men kan hentes ut ved behov. Mattilsynet gjennomfører ikke kontroller av registreringer annet enn ved begrunnet mistanke basert på observasjoner på tilsyn hos den enkelte produsent.

Husdyrregisteret er «system av sin tid», og ble bygget for et avgrenset formål med teknologien tilgjengelig den gang. Registeret er tett sammenvevd med andre løsninger og andre register (blant annet veterinært

⁵ Forskrift 31. desember 1998 nr. 1482.

legemiddelregister og merkeregister) i Mattilsynet i den monolittiske tilsynsløsningen MATS. Konsekvensen av dette er at endringer som gjøres i systemet har en stor innebygd risiko for å innføre nye feil/svakheter andre steder. Endrings- og utviklingsprosessen for systemet er derfor svært tid- og kostnadskreven.

3.1.5 Kjente svakheter opp mot tilskuddsregelverket

I det følgende gjengis Mattilsynets vurderinger av hva som kan utgjøre kjente svakheter i Husdyrregisteret dersom det skal brukes til utmåling av tilskudd.

Tilskuddsregelverket har krav til kalving senest 15 måneder (18 måneder for bevaringsverdige raser) etter forrige kalving for å oppnå tilskudd for melkeku/ammeku. Husdyrregisteret har i dag ingen informasjon om kalvinger der kalv enten er dødfødt eller dør før merking. Disse kyrne fremstår i Husdyrregisteret som uten kalving gjeldende år. Landbruksdirektoratets forslag til håndtering av dette er omtalt i kapittel 7.1.2.4

Husdyrregisteret har en svakhet i koblingen mellom ku og kalv, og mangler validering på kalvingsintervall. Man kan i praksis legge inn to kalvinger på samme ku med 3 måneders mellomrom. Dette kan bl.a. skje ved at en kalv registreres på feil mordyr. Etter Landbruksdirektoratets syn er dette ikke en avgjørende innvending mot å kunne bruke Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling. Med de opplysningene som Landbruksdirektoratet har lagt til grunn vil kunne hentes ut fra Husdyrregisteret, vil kalvingsintervall for de to siste kalvingene kunne beregnes ut fra kalvingsdatoer.

Melkeku, ammeku, avlsdyr, ungdyr, diende kalv er angivelse av dyrekategori som i dag er registrert i husdyrkontrollene, men ikke i Husdyrregisteret. Det kan tenkes at kategori og dato for endring av kategori kan være nyttig for kyr som i perioder brukes som ammekyr eller melkekyr utover vurdering av rase og type foretak (melkekvote). Ved rapportering av legemiddelbruk skal det nå rapporteres på kategorier av dyr på besetningsnivå. Kategoriene er melkeproduksjon, kjøttproduksjon eller annet. Landbruksdirektoratets vurdering av dette er at det ikke nødvendigvis vil være sammenfall mellom regler for kategorisering i jordbruksavtalen og regler for kategorisering i andre registre, og at kategorisering av dyr for tilskuddsformål bør skje i landbruksforvaltningen.

Retting av basisinformasjon i Husdyrregisteret, utført via Mattilsynets egne grensesnitt, medfører at dyr må slettes for så å registreres på nytt. Mattilsynets erfaring er at man da mister kobling til bl.a. kalvingsdato. Det vil kunne påvirke 15-mndkravet til kalving. Landbruksdirektoratet har fått opplyst fra Mattilsynet at omfanget av dette er lite, i knapt 50 registreringer siste tre årene og ingen siste år. Etter Landbruksdirektoratets syn er omfanget av basisregistreringer så lite at det kan ses bort fra som en hindring for å bruke Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling.

Det at Husdyrregisteret oppfattes som dokumentasjon på hvem som eier dyrene gjør at midlertidige forflytninger ved for eksempel utlån av dyr, eksempelvis utlån av okse i forbindelse med avl/bedekning ikke alltid blir registrert. Landbruksdirektoratet har omtalt dette temaet i kapittel 5.5.3.

Husdyrregisteret har et innebygd krav om en viss sekvens/rekkefølge på transaksjonene. Følges ikke denne rekkefølgen vil ikke dyret forsvinne fra Husdyrregisteret ved for eksempel slaktehendelse. Dette er en kjent svakhet i dagens Husdyrregister som gir utfordringer. Eksempelvis kan et dyr som er solgt fra en produsent til en annen, men hvor det mangler komplettstatus i forbindelse med denne transaksjonen, sendes videre til slakt. I slike tilfeller vil ikke Husdyrregisteret, grunnet kravet om en viss sekvens på hendelsesrekkefølgen, motta slaktemelding. Resultatet vil da være at dyret fortsatt står registrert hos en produsent med status «ikke komplett», mens det i realiteten er slaktet. Landbruksdirektoratets vurdering av denne problemstillingen er gjort i kapittel 8.1.5.

Brukerskifter er også en utfordring, da man i dagens Husdyrregisteret overfører dyrene fra en produsent til en annen uten at det settes en «fra dato» på overføringstidspunktet, med det resultat at historikken på dyrene også overføres. Landbruksdirektoratets vurdering av denne problemstillingen er gjort i kapittel 4.4 og 8.1.4.

3.2 Data for bruk ved eventuell utmåling av tilskudd

Landbruksdirektoratet har lagt til grunn at overføring av følgende opplysninger i Husdyrregisteret vil være nødvendig for eventuelt å kunne utmåle tilskudd basert på registeret.

For alle storfe som har vært i et eller flere dyrehold i perioden det skal beregnes tilskudd for:

Opplysninger om dyr/dyrehold:

- Foretaksnummer
- Bedriftsnummer
- Individnummer
- Kjønn
- Rasesammensetning
- Fødselsdato
- Kalvingsdato siste kalving (innen utløpet av tilskuddsperiode)
- Kalvingsdato nest siste kalving (innen utløpet av tilskuddsperiode)
- Kalvingsdato nest, nest siste kalving (innen utløpet av tilskuddsperiode)
- Slaktedato

Opplysninger om fødsler og overføringer av dyr. Behov for både avgivende (selgers) og mottakende (kjøpers) registreringer og endringer:

- Dato for fødsel/overføring
- Dato for når registreringen ble gjort

De nevnte dataene vil imidlertid ikke alene være tilstrekkelig for å kunne utmåle tilskudd. Slik Husdyrregisteret er i dag vil det i søknaden om tilskudd i tillegg kunne være nødvendig med supplering av noen øvrige opplysninger, se kap. 7.1.2 for nærmere omtale.

4 Overføring og viderebehandling av data

4.1 Innledning

En forutsetning for å kunne bruke data fra Husdyrregisteret som grunnlag for tilskuddsutmåling, er at dataene kan overføres og viderebehandles i samsvar med gjeldende relevant regelverk. Med viderebehandling menes her bruk av dataene til andre formål enn det de opprinnelig er samlet inn for. Vi har i det videre vurdert dette temaet ut fra de ulike aktørenes ståsted.

4.2 Regelverket tilknyttet Husdyrregisteret

Det overordnede formålet til Husdyrregisteret er å holde oversikt over hendelser for storfe. Opplysningene i registeret gjør det mulig å spore enkeltindivid og hvilken driftsenhet de tilhører, og skal bidra til å forebygge og bekjempe dyresykdommer som kan overføres til dyr eller mennesker. Registeret har med andre ord ikke som formål å danne grunnlag for utmåling av produksjons- og avløsertilskudd i jordbruket.

Gjeldende regelverk for Husdyrregisteret inneholder ikke bestemmelser om overføring og viderebehandling av dataene i registeret. For at opplysningene skal kunne brukes til noe mer og annet enn i dag, slik som grunnlag for utmåling av tilskudd, vil det i det minste være nødvendig med en utvidelse av Husdyrregisterets formålsbeskrivelse. Det bør også ses på om det vil være nødvendig med en eksplisitt hjemmel som gir Mattilsynet adgang, eventuelt plikt, til å overføre dataene til Landbruksdirektoratet. Dette vil trolig også oppfylle krav i personvernregelverket, se kap. 4.3.2.

For at Husdyrregisteret i størst mulig grad skal kunne brukes som tilskuddsgrunnlag uten supplerende tilleggsløsninger, er det behov for at det registreres noen flere opplysninger enn i dag. For at dette skal være registreringspliktige opplysninger, vil det være nødvendig med endringer i regelverket. Dette gjelder opplysninger om

- informasjon om dødfødsler og om kalver som dør før merking
- rasesammensetning⁶ (spesialisert storfekjøttproduksjon)

4.3 Regelverket for tilskuddsforvaltning

4.3.1 Jordbruksavtalen og økonomireglementet

Tilskudd til husdyrhold av storfe er en av flere tilskuddsordninger innen produksjonstilskudd i jordbruket, og som kan tildeles etter forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket⁷ (PT-forskriften). Vilkårene for tilskuddet er regulert i forskriften, samt jordbruksavtalen.

Kompetansen til å fastsette forskrift og tilhørende vilkår om utbetaling og formidling av fordeling om tilskudd etter jordbruksavtalen er gitt til Landbruks- og matdepartementet, jf. jordlova § 18. Utøvelse av kompetansen må skje i samsvar med retningslinjer fastsatt av Stortinget.

Innholdet i de enkelte tilskuddsordningene innen produksjonstilskudd bestemmes i all hovedsak av partene i jordbruksoppgjøret og kommer til uttrykk i jordbruksavtalen. For at en inngått avtale med tilhørende tiltak skal kunne gjennomføres, er det imidlertid en forutsetning at Stortinget gir sin tilslutning og nødvendige bevilgninger.

Tilskuddsordningene faller i tillegg innunder virkeområde til reglementet for økonomistyring i staten, jf. § 2 første ledd bokstav c). Det betyr at utformingen av tilskuddsordninger må være i tråd med kravene i

⁶ Opplysninger om rasesammensetning finnes for de aller fleste dyr i Husdyrregisteret, men er ikke en pliktig registrering

⁷ Forskrift 19. desember 2014 nr. 1817

reglementet § 8 første ledd. For utforming av en tilskuddsordning, oppstiller reglementet krav til hovedelementene i ordningen, se bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 6 og særlig kapittel 6.2. Etter det vi kjenner til er det ingen krav i økonomireglementet som hindrer bruk av Husdyrregisteret som grunnlag for utmåling av tilskudd til storfe.

Partene i jordbruksoppkjøret har etter det vi kan se mulighet til å avtale at tilskuddet til storfe skal utmåles på grunnlag av opplysninger i Husdyrregisteret. Gjeldende regelverk for produksjons- og avløsertilskudd i jordbruket inneholder ingen bestemmelse som gir landbruksforvaltning adgang til å viderebehandle dataene i Husdyrregisteret for det formål å utmåle tilskudd. Etter vår vurdering bør det inntas en bestemmelse i tilskuddsregelverket som klart angir at utmålingen skal skje på bakgrunn av data fra Husdyrregisteret. En slik bestemmelse vil trolig også være nødvendig av hensyn til personvernregelverket.

4.3.2 Personvernregelverket

Personopplysningsloven⁸ og personvernforordningen⁹ (GDPR) gjelder ved helt eller delvis behandling av personopplysninger. Personopplysninger er definert som «[...] enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person («den registrerte») [...]». Videre er en «identifiserbar fysisk person» definert som «[...] en person som direkte eller indirekte kan identifiseres, særlig ved hjelp av en identifikator [...]».

Betydningen av personvernregelverket for bruken av Husdyrregisteret i tilskuddssammenheng, avhenger av om opplysningene som skal brukes til å utmåle tilskudd faller innunder definisjonen av «personopplysninger». Det avgjørende er om det er opplysninger «om en identifisert eller identifiserbar fysisk person», inkludert om opplysningene er i stand til å identifisere en bestemt fysisk person.

Vi har i kap. 3.2 gitt en beskrivelse av hvilke registrerte opplysninger i Husdyrregisteret som anses nødvendig for å utmåle tilskudd. Dette er opplysninger som i all hovedsak gjelder de enkelte individene av storfe, og er ikke opplysninger om en fysisk person eller som i seg selv er i stand til å identifisere en slik. Denne typen opplysninger faller dermed utenfor det direkte virkeområdet til personopplysningsloven og personvernforordningen.

For at opplysningene i Husdyrregisteret skal kunne kobles sammen med rett tilskuddssøker i eStil PT (fagsystemet for søknads og saksbehandling av produksjonstilskudd og tilskudd til avløsning), er det nødvendig at også opplysning om foretaksnummer og/eller bedriftsnummer inngår i overføringen. For alle søkere som er registrert som enkeltpersonforetak, er dette opplysninger som anses som personopplysning. Bakgrunnen for det er at opplysningene gjør det mulig å identifisere den fysiske personen som er innehaver av enkeltpersonforetaket. Behandling av slike opplysninger tilhørende enkeltpersonforetak, faller dermed innunder det saklige virkeområdet til personopplysningsloven og GDPR, og må følgelig behandles i tråd med regelverket.

Overføring av de nevnte opplysningene fra Husdyrregisteret til Landbruksdirektoratet vil i praksis innebære viderebehandling av personopplysninger for bruk til et annet formål enn det de ble samlet inn. Slik viderebehandling er i utgangspunktet uforenlig med personvernregelverket, jf. GDPR art. 5 nr. 1 bokstav b. Begrensningene på viderebehandlingen vil imidlertid høyst trolig la seg overkomme, dersom det fastsettes en hjemmel som gir landbruksforvaltningen adgang til å bruke opplysningene til tilskuddsutmåling, se GDPR art. 6 nr. 1 bokstav 3. En slik hjemmel bør etter vårt syn følge av PT-forskriften.

4.4 Kobling fra Husdyrregisteret til foretak som søker

Arbeidsgruppa i 2014 så nærmere på betydningen av at pliktsubjektet etter regelverket for Husdyrregisteret og produksjonstilskudd var ulikt. Blant annet ble det fremhevet at mens det etter tilskuddsregelverket bare var «foretak» som kan gis tilskudd, var kretsen av registreringspliktige etter HR-forskriften i

⁸ Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger.

⁹ Europaparlamentets- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning) [PVF, GDPR].

utgangspunktet videre, da den rettet seg mot «enhver fysisk person eller juridisk person som har ansvar for dyr, også midlertidig, herunder transport eller på et marked».

Arbeidsgruppen vurderte at forskjellen var «av en slik karakter at den enkelt bør kunne håndteres ved en identifiseringsordning mellom foretaket og tilhørende privatperson supplert med et krav om registrering i HR som grunnlag for utmåling av produksjonstilskudd.»

Siden arbeidet i 2014 er regelverket for både Husdyrregisteret og produksjonstilskudd endret. Pliktsubjektet etter PT-forskriften er det samme i gjeldende forskrift som etter den tidligere, altså «foretak». I regelverket som gjelder for Husdyrregisteret er pliktsubjektet den «driftsansvarlige». Begrepet er definert i dyrehelseforordningen artikkel 4 nr. 24):

««driftsansvarlig» enhver fysisk eller juridisk person som har ansvar for dyr eller produkter, herunder et begrenset tidsrom, med unntak av kjæledyrholdere og veterinærer»

Definisjonen av «driftsansvarlig» er altså i all hovedsak lik som angivelsen av pliktsubjektet etter det tidligere regelverket. Dette innebærer at kretsen av registreringspliktige også etter gjeldende regelverk, omfatter flere enn de som kan motta tilskudd etter PT-forskriften. Eksempelvis er også en transportør «driftsansvarlig», jf. dyrehelseforordningen artikkel 4 nr. 25):

««transportør» er en driftsansvarlig som transporterer dyr for egen regning eller for tredjeparts regning».

«Foretak» faller innunder definisjonen av «driftsansvarlig» ved at begrepet også gjelder «juridisk person».

Som påpekt i rapporten fra 2014 er uttrykket «ansvar» sentralt for hvem som er pliktsubjektet etter både tilskuddsregelverket og regelverket for Husdyrregisteret. Henvisningen til ansvarsbegrepet tilknyttet Husdyrregisteret ligger både i uttrykket «driftsansvarlige», og fremgår direkte av definisjonen. I tilskuddssammenheng inngår ansvarsbegrepet i forståelsen av uttrykket «disponerer», som er et vilkår for tildeling av husdyrtilskudd. I veiledningen til uttrykket heter det at foretaket må ha «ansvaret for dyrene» for å disponere de. Etter begge regelverkene knytter ansvaret seg altså mot de aktuelle dyrene.

I all hovedsak må innholdet i ansvarsbegrepene i de ulike regelsettene sies å være det samme. Dette kommer til uttrykk ved at et relevant moment i vurderingen av disponering og ansvar etter PT-forskriften, er hvem som er registrert som dyreholder i Husdyrregisteret og dyrenes øremerker. Samtidig må det sies å være noen nyanseforskjeller, slik som at man i tilskuddssammenheng, i det minste mer aktivt, inkluderer økonomiske og produksjonsmessige forhold i vurderingen av om man disponerer og har ansvaret for dyrene.

Selv om innholdet i ansvarsbegrepene i all hovedsak er likt, kan en mulig utfordring tenkes å være og koble rett driftsansvarlig til rett foretak/søker. Årsaken til dette er at det kan være flere driftsansvarlige i løpet av én og samme tilskuddsperiode, som følge av at kretsen av pliktsubjekt for Husdyrregisteret er videre enn for tilskudd. Dette anses samtidig som en utfordring som forholdsvis enkelt lar seg overvinne. Etter vår vurdering vil det sjelden være vanskelig å identifisere hvem av de driftsansvarlige som har hatt ansvaret for dyrene på en måte som samsvarer med å disponere/ha ansvaret etter PT-regelverket. Det vil som regel fremstå forholdsvis klart ut fra rollen de ulike driftsansvarlige har hatt for dyrene i tilskuddsperioden. Bruk av Husdyrregisteret til å utmåle tilskudd vil for øvrig innebære at alle driftsansvarlige som har disponert det enkelte dyret i tilskuddsperioden, vil motta en del av tilskuddet som dyret gir grunnlag for.

I likhet med vurderingene fra 2014, er også vår oppfatning at forskjellene tilknyttet pliktsubjekt etter de ulike regelsettene forholdsvis enkelt bør kunne la seg håndtere. Vår anbefaling er at man legger til grunn foretaksnummer og/eller bedriftsnummer for foretaket som søker tilskudd som koblingsnøgkelen mellom tilskuddssøker og registreringer av dyr/hendelser i Husdyrregisteret. Det bør i tillegg inntas et vilkår om at dyret det søkes om tilskudd for er registrert i Husdyrregisteret.

Som omtalt i kap. 3.1.5 er det svakhet med Husdyrregisteret ved overføring av dyr i forbindelse med brukerskifter. Brukerskifter gjennomføres i Husdyrregisteret ved at dyrene fra det avsluttende foretaket overføres til det begynnende uten at det settes en «fra dato» på overføringstidspunktet og uten identiteten

til det avsluttende foretaket. Det innebærer at også historikken til dyrene for tiden før brukerskiftet skjedde, overføres til det begynnende foretaket. Som følge av dette, vil det for brukerskifter som skjer underveis i tilskuddsperioden ikke være mulig å utmåle tilskudd til avgivende foretaket med bruk av Husdyrregisteret, ettersom dyrene foretaket hadde ikke vil kunne hentes inn til foretakets søknad. Det betyr også at det begynnende foretaket mottar tilskudd for dyrene for hele perioden også før oppstart. Dette er en svakhet som etter Landbruksdirektoratets syn er nødvendig å rette for i det hele tatt å kunne bruke Husdyrregisteret som grunnlag for tilskuddsutmåling.

4.5 Overføringer av data fra husdyrkontrollene til Landbruksdirektoratet

Som beskrevet i kap. 3.1.2 utfører storfeprodusenter som deltar i Kukontrollen eller Storfekjøttkontrollen lovpålagte rapporteringer til Husdyrregisteret via sin husdyrkontroll. Den store majoriteten av produsentene er tilknyttet kontrollene, og foretar altså registreringene i disse systemene. Dette innebærer at husdyrkontrollene i praksis vil være grunnlaget for den store majoriteten av opplysningene som, ved bruk av Husdyrregisteret, skal danne grunnlag for utmålingen av tilskudd. De nødvendige opplysningene for utmåling av tilskudd vil imidlertid i all hovedsak overføres fra Husdyrregisteret.

Det er i kap. 5.4 drøftet om data fra Kukontrollen vil kunne utgjøre et grunnlag for kategorisering mellom melkekyr og ammekyr uten at tilskuddssøkeren behøver å gjøre noen registrering for å skille melkekyr og ammekyr i tilskuddssøknaden. Gjeldende regelverk har imidlertid ikke bestemmelser som åpner for slik overføring. Dersom det legges opp til at Landbruksdirektoratet skal kunne hente enkelte opplysninger direkte fra husdyrkontrollene, vil det derfor være behov for å etablere bestemmelser som åpner for dette. Dette gjelder både husdyrkontrollenes adgang til å levere dataene, og direktoratets mulighet til å ta imot og viderebehandle disse.

5 Regelverk for tilskudd og mulige løsninger for å bruke Husdyrregisteret som grunnlag for utmåling av tilskudd

5.1 Grunnvilkår for produksjons- og avløsertilskudd i jordbruket

For å kunne motta tilskudd etter PT-forskriften må foretak som søker oppfylle visse grunnvilkår, jf. forskriftens § 2 første ledd:

«Tilskudd etter forskriften kan gis til foretak som er registrert i Enhetsregisteret og som driver vanlig jordbruksproduksjon på én eller flere landbrukseiendommer med de dyreslag eller de vekstgruppene det søkes tilskudd for, slik disse gruppene til enhver tid er definert i medhold av jordbruksavtalen.»

Av bestemmelsen følger det at foretak må oppfylle følgende tre kumulative vilkår for å kunne gis tilskudd. Foretaket må

1. være «registrert i Enhetsregisteret»
2. drive «vanlig jordbruksproduksjon», og
3. ha en produksjon som foregår «på én eller flere landbrukseiendommer»

At vilkårene er kumulative betyr at alle de tre vilkårene må være oppfylt. Virkningen av manglende oppfyllelse er at foretakets søknad om tilskudd til det aktuelle dyreslaget eller vekstgruppe skal avslås.

En eventuell overgang til å benytte Husdyrregisteret til utmåling av tilskudd, vil etter det vi kan se ikke påvirke kravet om at foretaket er registrert i Enhetsregisteret, eller at produksjonen skal foregå på én eller flere landbrukseiendommer. Vi gir her en nærmere redegjørelse av vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» ved hold av storfe.

5.1.1 Nærmere om vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» ved hold av storfe

PT-forskriften § 2 første ledd angir hvem som kan tildeles tilskudd etter forskriften. Av bestemmelsen følger det at tilskudd «kan gis til foretak som er registrert i Enhetsregisteret og som driver «vanlig jordbruksproduksjon» på én eller flere landbrukseiendommer med de dyreslag eller de vekstgruppene det søkes tilskudd for [...]» Disse forutsetningene for tildeling av tilskudd omtales som grunnvilkår. Ett av grunnvilkårene er at foretaket driver «vanlig jordbruksproduksjon» med dyreslagene det har søkt tilskudd for.

Spørsmålet om et foretak driver «vanlig jordbruksproduksjon» beror på en konkret helhetsvurdering ut fra et jordbruksfaglig skjønn. Hver enkelt produksjon skal holdes opp mot en god agronomisk praksis og et godt husdyrhold, i lys av hva som er normalt for den enkelte produksjonen som vurderes. Videre må produksjonen ha et næringsmessig preg, og leveransene fra produksjonen må stå i samsvar med antall dyr, eller størrelsen på arealet, det søkes tilskudd for. Vilket skal vurderes for hele søknadsåret under ett.

Siden vurderingen skal gjøres i lys av hva som er normalt for den enkelte produksjonen, er det visse nyanser i innholdet av vurderingen avhengig av hva slags produksjon dyrene det er søkt tilskudd for inngår i. Visse moment, slik som produsert mengde og gjennomsnittlig produksjon, går samtidig igjen i de ulike produksjonene. Vi har her kort presentert utgangspunktene for vurderingen innen melkeproduksjon, produksjon med ammeku og øvrig storfe og produksjon der kyrne veksler mellom å være melkeku og ammeku under samme laktasjon.

For melkeproduksjon skal vurderingen ta utgangspunkt i melkeleveranser per melkeku. For at produksjonen kan karakteriseres som vanlig, bør leveransen være på minst halvparten av gjennomsnittsavdrått per årsku på landsbasis (omtalt som terskelverdi). For produksjoner som for eksempel drives økologisk eller hvor det brukes gamle raser med lavere gjennomsnittsyttelse, skal det tas

hensyn til produksjonstype eller aktuell rase. Siden vurderingen er skjønnsmessig, er det derfor adgang til å ta hensyn til særegne forhold for den enkelte produsent. Det er derimot ikke anledning til å fordele totalt antall liter levert melk på et lavere antall dyr, i den hensikt å fremstå som at minstekravet til levert mengde er oppfylt. Hvis grunnvilkåret ikke er oppfylt, skal kyrne ikke føres opp som melkekyr i søknaden. De kan imidlertid føres opp som øvrig storfe.

Ved produksjon med ammeku og øvrig storfe er utgangspunktet for vurderingen avdrått etter slakteleveranser og salg av livdyr. Avdrått må stå i samsvar med dyretallet det er søkt tilskudd for. Slaktevekter bør vurderes opp mot gjennomsnittet for den aktuelle rasen. Det bør i tillegg tas i betraktning om det er kalver eller eldre dyr som er slaktet.

I produksjoner der kyrne veksler mellom å være melkeku og ammeku under samme laktasjon, stilles det samme krav til gjennomsnittsleveranse for oppfyllelse av vilkåret. Det vil som nevnt over si at gjennomsnittet ikke kan ligge under halvparten av gjennomsnittsavdrått per årsku på landsbasis. Kravet til gjennomsnittsleveranse i besetningen må også oppnås der kalvene går med kua lenger enn hva som er vanlig i en ordinær melkeproduksjon.

5.2 Vilkår for tilskudd til husdyrhold av storfe etter gjeldende regelverk

PT-forskriften § 3 første ledd angir vilkårene for tildeling av tilskudd til husdyrhold, herunder storfe:

«Det kan gis tilskudd for husdyr eller bifolk som foretaket disponerer på det tidspunkt eller i den perioden som fremgår av jordbruksavtalen.»

Storfe kan etter jordbruksavtalen gi grunnlag for tilskudd som melkeku, ammeku eller øvrig storfe.¹⁰ Definisjonen av de enkelte kategoriene er som følger:¹¹

- «Melkeku: Ku som har kalvet i løpet av de siste 15 måneder (18 måneder for kyr av bevaringsverdig rase¹²) og som er i melkeproduksjon hos foretak som enten har disponibel kvote eller lokalforedlingskvote.
- Ammeku: Ku som har kalvet i løpet av de siste 15 måneder (18 måneder for kyr av bevaringsverdig rase¹²), men som ikke er melkeku. Dersom foretaket driver kumelkproduksjon må kua i tillegg være av minst 50 pst. av rasene Hereford, Charolais, Aberdeen Angus, Limousin, Kjøttsimmental, Blonde d' Aquitaine, Highland Cattle, Dexter, Piemontese, Galloway, Salers, Tiroler Grauvieh eller Wagyu.
- Øvrig storfe: Storfe som foretaket ikke kan få tilskudd for som melkeku eller ammeku.»

Rasene som er nevnt i definisjonen av ammeku omtales gjerne som kjøttferase. Hvilken av kategoriene det enkelte dyret kan gi tilskudd som, avhenger følgelig av hvilken definisjon dyret omfattes av. Tilskuddssatsene for de ulike kategoriene er forskjellig.¹³

Jordbruksavtalen angir videre at det er de storfeene foretaket disponerer på telledatoene 1. mars og 1. oktober som inngår i utmålingen av husdyrtilskuddet for storfe.¹⁴ Dette innebærer at et foretak ikke vil kunne få tilskudd for eventuelle storfe foretaket disponerer i perioden 2. mars til 30. september eller 2. oktober til 28. (29.) februar.

Det som regel avgjørende vurderingstemaet er om foretaket «disponerer» de omsøkte storfeene på telledatoene 1. mars og 1. oktober. I høringsnotatet til forslag til ny forskrift om produksjons- og avløsertilskudd i jordbruket, skriver Landbruks- og matdepartementet at «[i] begrepet ”disponere” husdyr ligger det bl.a. at foretaket selv har det daglige ansvar for husdyrene, inkl. fôrproduksjon og føring og stell

¹⁰ Jordbruksavtalen 2023–2024, kap. 7.2.1.

¹¹ Jordbruksavtalen 2023–2024, kap. 7.2.2.

¹² Kyrne må være berettiget tilskudd for bevaringsverdig storfe, jf. jordbruksavtalen kap. 7.5.

¹³ Jordbruksavtalen 2023–2024, kap. 7.2.1, tabell 7.1.

¹⁴ Jordbruksavtalen 2023–2024, kap. 7.2.1, fotnote 1) til tabell 7.1.

av dyra. I tillegg skal foretaket ha det formelle ansvaret for dyreholdet (eie eller leie), og salget av husdyrprodukter. Inntektene av salget må også tilfalle det foretaket som søker produksjonstilskudd.»¹⁵ I Landbruksdirektoratets kommentarrundskriv til PT-forskriften¹⁶ følger det at relevant moment i vurderingen er hvem som er registrert som dyreholder i Husdyrregisteret og dyrenes øremerker. Videre er det omtalt at det ved 5.5.3 bortplassering av dyr må vurderes om foretaket fortsatt oppfyller vilkåret til disponering.

5.3 Krav til registreringsstatus og starttidspunkt for utmåling av tilskudd

5.3.1 Innledning

Vurderingene som er gjort her, er gjort med utgangspunkt i gjeldende Husdyrregister

I Husdyrregisteret skal alle lovpålagte opplysninger og hendelser registreres for hvert enkelt individ av storfe. Når alle nødvendige registreringer tilknyttet det enkelte dyret er utført i Husdyrregisteret, vil dyret få «komplett status». For en del hendelser er det behov for at flere parter utfører registreringer for at dyret oppnår «komplett status». Dette gjelder særlig ved overdragelse av dyr, der både selger og kjøper må registrere hendelsen, og når dyr sendes til slakt. For slike registreringer er Husdyrregisteret basert på et dobbeltsporet system.

I tilfeller der flere parter må registrere en hendelse, vil dyret bli stående med «ukomplett status» så lenge bare en partene har utført registreringen. Det er først når den siste partens registreringer kommer inn i registeret at dyret får «komplett status».

Som følge av at Husdyrregisteret har ulike registreringsstatuser, er det nødvendig å avklare hva slags og i hvilken grad registreringsstatus skal brukes til å utmåle tilskudd.

Et annet spørsmål med sammenheng til bruk av registreringsstatus, er fra hvilket tidspunkt utmåling av tilskudd skal ta utgangspunkt i. Som nevnt over oppnås «komplett status» fra det tidspunkt alle nødvendige registreringer for den enkelte hendelse er utført. Et mulig alternativ er at tilskuddet utmåles fra det tidspunkt registreringen er utført. Et annet alternativ er å benytte tidspunktet da den registrerte hendelsen skjedde; hendelsesdato. For hvilken periode (måneder) tilskuddet skal gis, se kap. 6.2. Det er under først gitt en fremstilling av fordeler og ulemper med de ulike alternativene for registreringsstatus, og deretter tilsvarende for starttidspunkt for utmåling. I 5.3.4 er det tatt med en oppsummering av Arbeidsgruppa 2014 sine vurderinger og fra OPS landbruks arbeid i 5.3.5. I kap. 5.3.6 følger vår vurdering av hva slags løsning vi anser som mest fordelaktig.

5.3.2 Registreringsstatus for utmåling av tilskudd

For utmåling av tilskudd med bruk av Husdyrregisteret er det først og fremst to overordnede alternative registreringsstatuser som er aktuelle å benytte:

- «Søkers registreringer»
- «Komplett status»

Tabell 1 viser en oversikt over antall dyr i Husdyrregisteret per 3. oktober 2023 kategorisert etter status i registeret. Det er også gjort en kobling via organisasjonsnummer til foretakene som har søkt produksjonstilskudd ved del 2 i 2023. I tabellen er det en kolonne som viser antallet dyr med de ulike statusene i Husdyrregisteret som på denne måten kunne kobles til produksjonstilskuddssøkerne.

¹⁵ Landbruks- og matdepartementet, høringsnotat 9. juli 2014, kap. 4.2.1.

¹⁶ Rundskriv 2023/30, § 3 «Foretaket må disponere dyrene».

Tabell 1. Antall dyr i Husdyrregisteret* for storfe per 3. oktober 2023 kategorisert etter status, samt antall dyr i registeret koblet til søkere om produksjonstilskudd del 2 i 2023. Tallene i parentes viser antall dyr i registeret koblet til søkere som har oppgitt storfe i søknaden.

Status	Husdyrregisteret 3.10. 2023	Husdyrregisteret
		3.10. 2023, koblet til PT-søkere del 2 2023
Dyr overført. Mangler rapport fra kjøper	137 134	10 964 (7 821)
Dyr overført. Mangler rapport fra selger	5 825	5 743 (4 718)
Dyr rapportert overført fra livdyrhandler/slaktet. Mangler rapport fra kjøper og selger	1759	470
Dyr slaktet. Mangler rapport fra dyrehold	1	1
Dyr slaktet. Mangler rapport fra slakteri	26 101	26
Komplett	873 023	858 222 (855 359)
I alt	1 043 843	875 426

*Lastet ned fra data.norge.no

En del av forekomstene av statusene «Dyr overført. Mangler rapport fra kjøper» og «Dyr overført. Mangler rapport fra selger» kan trolig skyldes at kjøper og selger har rapportert på forskjellig dag, men uten at det nødvendigvis har vært mange dager mellom registreringene. For å undersøke i hvilken grad dette ser ut til å være forklaringen, er det gjort en videre sammenstilling med Husdyrregisteret per 1. desember 2023. Denne sammenstillingen viste at av de 10 964 dyrene med status «Dyr overført. Mangler rapport fra kjøper» per 1. oktober som var koblet til PT-søkere i del 2 av søknad for 2023, var det fortsatt 5 895 av disse dyrene som hadde samme status 1. desember, og av disse igjen var 5 491 dyr i foretak som hadde ført opp storfe i del 2 av søknaden for 2023.

Tilsvarende for de 5 743 dyrene med status «Dyr overført. Mangler rapport fra selger» som var koblet til PT-søkere i del 2 av søknad for 2023, var det fortsatt 2 910 dyr med samme status 1. desember, og av disse igjen var det 2 861 dyr i foretak som hadde ført opp storfe i del 2 av søknaden for 2023.

Foreløpige tall fra tilskuddssøknadene ved del 2 i 2023 er i alt 876 578 storfe.

5.3.2.1 «Søkers registreringer»

Med «søkers registreringer» menes i denne rapporten opplysninger i Husdyrregisteret som tilskuddssøker registrerer inn. Dette er ikke en status som er definert eller brukes i Husdyrregisteret.

Bruk av «søkers registreringer» vil innebære at utmålingen av tilskudd utelukkende baserer seg på registreringene som tilskuddssøkeren har gjort. Tilskuddet vil da kunne utmåles uten at andre parters registreringer er utført, og tilskuddssøker vil med det ikke være avhengig av andre for å få utmålt og utbetalt tilskudd.

I forlengelsen av at søker ikke vil være avhengig av andres registreringer i Husdyrregisteret, vil søker som har foretatt riktige registreringer ikke bli «skadelidende» av manglende eller feilaktige registreringer fra andre. Som omtalt under om «komplett status» vil man der utmåling av tilskudd avhenger av registrering fra andre enn søker selv, risikere at de som har registrert ikke får tildelt tilskudd f.eks. fordi en motpart ikke har registrert. Bruk av «søkers registreringer» vil slik sett enklere bidra til at en søker får tilskudd for dyr vedkommende disponerer, og etter forskriften og jordbruksavtalen potensielt sett kan tildeles.

Den største utfordringen med bruk av «søkers registreringer» er at samme dyr kan være registrert hos flere søkere til samme tid, og føre til feilutbetaling av tilskudd ved at flere søkere får tilskudd for samme dyr. En slik situasjon kan oppstå på flere ulike måter, og både bevisst og ubevisst. De mest åpenbare tilfellene er at kjøper av et dyr registrerer dette inn til seg uten at selger samtidig registrerer dyret ut, eller ved at noen

registrerer dyr de ikke disponerer inn i sitt dyrehold samtidig som dyrene er registrert i det riktige dyreholdet.

Denne utfordringen kan i noen grad tenkes avhjulpet ved en automatisk meldingstjeneste i husdyrkontrollene og Husdyrregisteret, der søkere som har registrert samme dyr får beskjed om det, og en påminnelse om at den feilaktige registreringen må rettes opp. En SMS-varslingstjeneste i Husdyrregisteret ble også anbefalt som et tiltak i 2014, og da særlig for å bedre datakvaliteten.

En annen mulig løsning er at det utvikles varsel-/kontrollmeldinger i søknadssystemet eStil PT, som opplyser søkerne om at de har søkt tilskudd for dyr som er registrert hos flere søkere. Dersom søkerne selv ikke ordner opp, vil tilsvarende melding slå ut for saksbehandler i kommunen, som så må avklare forholdene før tilskudd utbetales. Løsningen vil innebære at det ikke utbetales tilskudd til flere søkere for samme dyr. Avhengig av hvor mange slike tilfeller som oppstår, og kompleksiteten i dem, vil en slik løsning kunne føre til økt ressursbruk hos kommunene ifm. søknadsbehandlingen. Det er samtidig vanskelig å anslå mer konkret en økt ressursbruk. Dette vil også avhenge av i hvilken grad man kan avhjelpe ulempen med andre virkemidler. En konsekvens av en slik løsning er at det kan oppstå tilfeller der tilskudd utbetales på bakgrunn av et annet grunnlag enn det som er registrert i Husdyrregisteret.

En annen potensiell utfordring er at søker glemmer å registrere ut dyr som dør. Slike manglende utregistreringer vil kunne føre til at søker mottar mer tilskudd enn det dyret faktisk gir grunnlag for. Dette er imidlertid en utfordring som i like stor grad gjør seg gjeldende ved bruk av registreringen «komplett status».

5.3.2.2 «Komplett status»

«Komplett status» oppnås i Husdyrregisteret fra tidspunktet den siste partens registreringer kommer inn i registeret. Dyret blir da stående med den statusen inntil det inntreffer en ny hendelse.

Bruk av «komplett status» vil innebære at utmåling av tilskudd for et dyr i et dyrehold forutsetter at alle obligatoriske registreringer som gjelder dyrets inntreden i dyreholdet, er registrert i Husdyrregisteret. For hendelser som krever registreringer fra flere enn bare den som søker tilskudd, vil utmåling bare kunne skje når også motpart har gjennomført registreringen. I motsetning til bruk av «søkers registreringer», vil «komplett status» medføre at tilskuddssøker blir avhengig av andre for å få utmålt og utbetalt tilskudd.

En klar fordel med «komplett status» er at det blir tilnærmet fravær av risiko for feilutbetalinger som følge av at samme dyr er registrert hos flere søkere.

Av utfordringer som bør nevnes, vises det særlig til at utmålingen av tilskuddet til den enkelte søker vil avhenge av handlinger fra andre enn søker selv. Det er så vidt vi kjenner til ingen formelle begrensninger i å basere utmåling av et tilskudd på handlinger fra andre enn bare søker. Samtidig vil en slik innordning i seg selv kunne være uheldig.. Den enkelte søkers tilskudd vil ved en slik modell avhenge av forhold som søkeren selv ikke rår over eller er ansvarlig for, og heller ikke kunne påtvinge gjennomføring av. Slike forhold vil altså kunne være utslagsgivende for en søkers tilskudd, noe som må kunne anses problematisk.

Mer konkret for bruk til utmåling av produksjonstilskudd, vil bruk av «komplett status» kunne føre til bevisste og ubevisste skadelidende handlinger. Med dette menes handlinger som medfører lavere eller manglende tilskudd, sammenlignet med søkers egne handlinger. Dette kan f.eks. skje ved at en tredjeperson «overfører» dyr som vedkommende ikke disponerer eller at det skjer feilregistreringer av dyr som gjør at søker ikke mottar tilskudd som vedkommende i utgangspunktet anses berettiget til. Slike tilfeller vil kunne oppleves klart urimelige, og ikke samsvare med en allmenn oppfatning om hvem som bør gis tilskudd.

Tilsvarende som ved «søkers registreringer», vil utfordringen med at man blir skadelidende av andres handlinger, kunne avhjelpes ved en automatisk meldingstjeneste, der søkere som har registrert samme dyr får beskjed om det, og en påminnelse om at den feilaktige registreringen må rettes opp. Videre vil det kunne utvikles varsel-/kontrollmeldinger i søknadssystemet eStil PT, som opplyser søkerne om at de har søkt tilskudd for dyr som er registrert hos flere søkere. Dersom søkerne selv ikke ordner opp, kan tilsvarende melding slå ut for saksbehandler i kommunen, som da vil ha mulighet til å følge oppfor tilskudd utbetales.

Som argument for bruk av komplett status, trakk arbeidsgruppen i 2014 frem at det er dette alternativet «som best sikrer at beregningen av produksjonstilskudd blir gjort med basis i det som er privatrettslig korrekt mellom partene.». De pekte også på at «komplett status» har den fordel at begge parter klart har notifisert hendelsen i et offentlig register, og mente at dette var «et viktig hensyn dersom beregning av produksjonstilskudd skal gjøres med grunnlag i registreringer gjort i HR.»

5.3.3 Starttidspunkt for utmåling av tilskudd

Som starttidspunkt for utmåling av tilskudd er det to ulike tidspunkt som kan benyttes:

- Hendelsesdato
- Registreringsdato

Etter gjeldende regelverk gis tilskuddet for antall dyr søker disponerte på telledatoene 1. mars og 1. oktober.

5.3.3.1 Hendelsesdato

Med hendelsesdato menes det tidspunktet den aktuelle hendelsen skjer. Datoen registreres som eget tidspunkt i Husdyrregisteret. Ved bruk av hendelsesdato vil utmålingen av tilskuddet skje fra datoen for hendelsen og fram til neste hendelse eller ut perioden det gis tilskudd for.

Bruk av hendelsesdato gir mulighet for at søker kan motta tilskudd for akkurat den perioden vedkommende disponerer det aktuelle dyret. Dette skiller seg fra dagens system, der det er antall dyr disponert på to bestemte datoer i året som er bestemmende for tilskuddet. En slik løsning vil trolig harmonere med det som for en god del vil være en naturlig beregning av tilskuddet ved bruk av Husdyrregisteret.

Valg av hendelsesdato sammen med «komplett status» vil avbøte på noen av utfordringene som knytter seg til bruk av den statusen. Dette gjelder først og fremst der motparten er sen med å gjennomføre registreringen, i og med at søker da likevel vil motta tilskudd for den perioden vedkommende har disponert dyret. En forutsetning her er at søker og motpart har registrert samme tidspunkt som hendelsesdato. Denne kombinasjonen vil samtidig medføre svært lav risiko for feilutbetalinger som følge av at samme dyr er registrert hos flere søkere. Man vil likevel kunne risikere at «berettigede» foretak ikke mottar tilskudd dersom det mangler nødvendig registrering innen siste frist.

En mulig utfordring med hendelsesdato, er at man ikke oppnår det samme insentivet for rask registrering i Husdyrregisteret som ved bruk av registreringsdato. Arbeidsgruppen 2014 synes å ha tillagt dette momentet stor vekt i sin vurdering:

«[...] vil det etter arbeidsgruppens vurdering være varianten med registrering uten tilbakevirkende kraft som gir størst incitament til rask registrering av hendelser i HR. Ved varianten med tilbakevirkende kraft kan selve tilbakevirkningen fremstå som en sovepute for rask registrering fordi sen registrering ikke får noen tilskuddsmessig effekt.»

I vurderingen av starttidspunktet er det naturlig å se hen til momentet om raskere registrering og økt datakvalitet i Husdyrregisteret. Samtidig bør det tas i betraktning hva slags betydning dette momentet har i tilskuddssammenheng. Det er ikke tvilsomt at et insentiv om raskere registrering vil være til nytte for etterlevelsen av registreringsplikten etter landdyrsporbarhetsforskriften. Raskere registrering av hensyn til sporbarhet har imidlertid begrenset betydning for tilskuddsforvaltningen. Selv der registreringene i Husdyrregisteret er foretatt en stund etter hendelsene, vil behandling av søknader om tilskudd kunne gjennomføres uten nødvendigvis store utfordringer.

For andre deler av tilskuddsregelverket er det uttalt at reaksjoner i tilskudd ikke skal benyttes som det primære virkemiddelet eller substitutt for særlovsmyndigheters egne reaksjonsmuligheter, for å oppnå etterlevelse av krav som følger av annet regelverk. Her vises det bl.a. til kommentarer til PT-forskriften § 11, der det uttales at «[a]vkorting i tilskudd er ment å være en sekundær reaksjonsmulighet [...]» Noenlunde tilsvarende uttalelser er inntatt i kommentarene til PT-forskriften § 4: «[I]nngrep i kulturlandskapet som

ikke oppfyller vilkårene i § 4 tredje ledd må eventuelt følges opp etter annet regelverk», og «avkorting etter § 4 skal ikke benyttes som substitutt for tilfeller hvor dette ikke blir gjort.»

For vurderingen av hvilket starttidspunkt som bør velges for utmåling av tilskudd, tilsier dette at nytten av raskere registrering og økt datakvalitet tilknyttet sporbarhet bør være av noe mer underordnet karakter. Det er i denne sammenheng også naturlig å vise til mandatet med utredningen, som er å vurdere «om datagrunnlag fra Husdyrregisteret kan brukes i stedet for søknadsdata som grunnlag for utmålingen av tilskuddene».

Kan man derimot vise til fordeler som har direkte betydning for tilskuddsforvaltningen, taler det i større grad for å vektlegge momentet. En slik fordel knytter seg til at det ved bruk av «komplett status» kan oppstå fare for bevisst eller ubevisst skadelidende handlinger, se nærmere omtale over. Dersom registreringene lar vente på seg, og først gjennomføres mot slutten av året eller flere måneder etter at hendelsen faktisk skjedde, vil det kunne bli krevende for en skadelidende part å oppdage feilen på et tidlig tidspunkt. Et incentiv om rask registrering vil altså kunne bidra til at eventuelle skadelidende handlinger avdekkes og rettes raskest mulig. Raskest mulig registrering vil også kunne være fordelaktig av hensyn til fagsystemet for produksjonstilskudd og saksbehandlingen. Dersom registreringene i Husdyrregisteret foretas fortløpende, vil fagsystemet mer presist kunne beregne foreløpig tilskudd ved søknadstidspunktene, og saksbehandlingen vil kunne starte raskere og foregå over en lengre periode. Det vil kunne gi mindre press på forvaltningen.

En annen potensiell utfordring med bruk av hendelsesdato, er at søker kan legge inn et tidligere tidspunkt for hendelsen enn det som er reelt, og dermed forlenge tilskuddsperioden. Slike handlinger vil kunne gi økt tilskudd som søkeren ikke oppfyller vilkårene for. I en ev. kombinasjon med bruk av «søkers registreringer», kan risikoen for dette øke ytterligere. Eventuelle avvik med det som en motpart har registrert, vil samtidig kunne gi grunnlag for nærmere undersøkelser. Når det er sagt, vil det trolig være utfordrende i etterkant å kontrollere at hendelsen faktisk skjedde på et annet tidspunkt enn det som er registrert.

Bruk av hendelsesdato vil for øvrig kunne gjøre at det tar lenger tid før søker sitter med en full og oppdatert oversikt over hendelsene tilknyttet dyreholdet. Der man i tillegg benytter «komplett status», vil dette være uheldig, siden søkeren da ikke nødvendigvis er skyld i at oversikten er ufullstendig og foreløpig. Benyttes «søkers registreringer» vil dette derimot bero på søkers egne handlinger.

5.3.3.2 Registreringsdato

Med registreringsdato menes tidspunktet for når selve registreringen av hendelsen skjer. Ved bruk av registreringsdato vil utmålingen av tilskuddet skje fra datoen for registreringen og fram til neste hendelse eller ut perioden det gis tilskudd for.

Som påpekt over vil bruk av registreringsdato høyst trolig bidra til raskere registreringer og økt datakvalitet i Husdyrregisteret. For vurderinger rundt dette vises det til de aktuelle avsnittene i omtalen av hendelsesdato.

Bruk av registreringsdato kan føre til at søker ikke mottar tilskudd for hele perioden vedkommende disponerer det aktuelle dyret. Som vi er inne på over, kan det oppfattes som urimelig selv om det i seg selv ikke kan sies å være feil. Benyttes dette alternativet sammen med «søkers registreringer», er det søker alene som avgjør hvilket tidspunkt som blir stående som registreringsdato.

Det kan likevel tenkes enkelte tilfeller der søker ikke har like gode muligheter til å registrere hendelsen samme dag som den skjer. Eksempler på slike tilfeller er der hendelsen skjer sent på kvelden, eller det oppstår forhold som vanskeliggjør registrering kort tid etter. At søker skal tape på å ikke foreta registreringen samme dag, vil ikke alltid fremstå rimelig og kan være egnet til å påvirke datakvaliteten ved at faren for feilregistreringer øker. Slike tilfeller kan avhjelpes ved at tilskuddet utmåles fra tidspunktet for hendelsen, så lenge registreringen skjer innenfor fristen på sju dager.¹⁷ Det kan for øvrig fremstå i overkant

¹⁷ Landdyrsporbarhetsforskriften § 39.

strengt, og uten noen særlig opplagt begrunnelse, dersom tilskuddet ikke utmåles fra tidspunktet for hendelsen, så lenge den lovpålagte registreringsfristen er overholdt. En slik form for mellomvariant av registreringsdato, vil i tillegg samsvare med tanken om at det skal gis tilskudd for perioden søkeren disponerer det aktuelle dyret.

Bruk av registreringsdato i kombinasjon med «komplett status» kan i større grad enn de andre kombinasjonene, føre til at søker får redusert tilskudd som følge av sene handlinger fra motpart. Dersom for eksempel søker den 5. januar registrerer inn et kjøpt dyr i sitt dyrehold med hendelsesdato 1. januar, mens selger først den 1. februar registrerer dyret ut av sitt dyrehold med hendelsesdato 1. januar, vil det være 1. februar som legges til grunn ved utmålingen. Søker vil da ikke få beregnet og utbetalt tilskudd for perioden 1. januar til 1. februar. Skjer slike sene registreringer mer eller mindre bevisst fra motparten, kan man også her snakke om at søker kan bli utsatt for saboterende handlinger. I ytterste konsekvens vil en slik kombinasjon kunne føre til utelatt tilskudd til potensiell mottaker, grunnet at motparten ikke gjennomfører nødvendig registrering i det hele tatt. Denne typen utfall vil kunne oppleves urimelige for søkere som både er raske med registreringen og som registrerer korrekt, og ellers i liten grad samsvare med en allmenn rettsoppfatning om hvem som bør gis tilskudd.

Arbeidsgruppen 2014 argumenterte for at slike uheldige utfall kan reguleres gjennom privatrettslig avtale om overdragelse av dyrene:

«Generelt mener arbeidsgruppen at standardavtaler ved overdragelse av dyr kan utarbeides dersom slike ikke allerede eksisterer. I slike avtaler kan blant annet registrering av hendelsen i HR reguleres.»

Til dette kan det stilles spørsmål ved om en statlig tilskuddsordning kan og bør belage seg på privatrettslige mekanismer for å avhjelpe uheldige og tidvis urimelige virkninger av tilskuddsordningen. Ideelt sett bør ordningen være innordnet slik at den i seg selv sørger for rett tilskudd til rett mottaker til rett tid.

Arbeidsgruppen foreslo videre at det i slike avtaler kunne inntas «en bestemmelse om at registrering skal være foretatt senest innen en fastsatt dato og at kjøper kan holde tilbake et angitt beløp av kjøpesummen inntil registrering har skjedd. Dette vil normalt være mer effektivt enn et erstatningskrav mot selger som følge av selgers unnlatte eller forsinkede registrering.»

En slik bestemmelse vil selvfølgelig kunne være hensiktsmessig, bl.a. ved å være et ris bak speilet for selger til å registrere. Bestemmelse av denne typen vil samtidig bare ha betydning dersom den faktisk tas inn i en avtale, og er ikke noe som myndighetene kan pålegge. Et slikt pålegg ville stå i et motsetningsforhold til utgangspunktet om at det er partene selv som fastlegger innholdet av avtalen. Dette innebærer at man selv med en utbredt bruk av en slik bestemmelse, ikke vil komme utenom at tilskuddsordningen må belage seg på privatrettslige mekanismer for å avhjelpe og unngå uheldige og tidvis urimelige utfall.

5.3.4 Vurdering av arbeidsgruppe 2014

Arbeidsgruppen fra 2014 så for seg tre alternative registreringsstater:

- «Varselstatus»: tilskudd beregnes fra da én av partene registrerte hendelsen i HR.
- «Komplett status med tilbakevirkende kraft til hendelsesdato»: tilskudd beregnes fra hendelsesdatoen i Husdyrregisteret.
- «Komplett status uten tilbakevirkende kraft»: tilskudd beregnes fra da begge parter har registrert hendelsen i Husdyrregisteret.

I avveiningen mellom varselstatus og komplett status, kom arbeidsgruppen fram til at en av formene for «komplett status» var å foretrekke. Som begrunnelse viste gruppen til at

«[k]omplett status (med registrering av begge parter) er det som best sikrer at beregningen av produksjonstilskudd blir gjort med basis i det som er privatrettslig korrekt mellom partene. Varselstatus, altså at den enes registrering er nok for beregning av produksjonstilskudd, vil kunne åpne for uriktige registreringer med påfølgende feil utbetalinger. Selv om slike registreringer enkelt kan avdekkes i ettertid kan de ikke helt ses bort fra. Ved komplett registrering har begge parter i et offentlig register klart notifisert

hendelsen. Arbeidsgruppen mener dette er et viktig hensyn dersom beregning av produksjonstilskudd skal gjøres med grunnlag i registreringer gjort i HR. Komplet status antas også å ha det fortrinnet at registreringene i HR blir foretatt raskere enn ved varselstatus.»

Mellom de to formene for komplett status, var anbefalingen å gå for «Komplet status uten tilbakevirkende kraft». Dette alternativet ble ansett å gi «størst incitament til rask registrering av hendelser i HR», samtidig som formen med tilbakevirkning ble vurdert å kunne «fremstå som en sovepute for rask registrering fordi sen registrering ikke får noen tilskuddsmessig effekt.» Problemstilling knyttet til at kjøper vil bli avhengig av selger, ble som nevnt over foreslått avhjulpet gjennom at det kunne reguleres privatrettslig i avtale om overdragelse.

5.3.5 Bondelagets vurdering i rapport «Avvikling av telledato for storfe – arbeidsgruppe tilskudd»

Bondelaget gir i sin vurdering uttrykk for at «[d]et bør stilles krav til komplettstatus», samtidig som selve innretningen er noe man må se nærmere på. De viser til at det vil oppleves urettferdig «hvis kjøper taper tilskudd fordi selger ikke har foretatt registrering iht. sporbarhetsforskriften». For å oppnå raskere registrering, pekes det på at reaksjon i form av avkorting antagelig må vurderes, men at reaksjonen i så fall må legges på den som ikke oppfyller kravene. Er det derimot kjøper som registrerer for sent, er det rimelig at tilskuddsberettiget periode reduseres.

5.3.6 Vår vurdering og forslag til kombinasjonsmodell

I tabell 2 nedenfor er det forsøkt å lage en oppsummering med fordeler og ulemper ved ulike alternativer for kombinasjoner av registreringsstatus («komplett status» eller den enkelte parts registreringer) og datoer (registreringsdato eller hendelsesdato) for definering av tilskuddsperiode som er drøftet i det foregående.

Tabell 2. Fordeler og ulemper med ulike alternativer for kombinasjoner av registreringsstatus og datoer for beregning av periode det skal gis tilskudd for.

Alternativ/vilkår	Dato	Fordeler/ulemper
Komplett status, registreringsdato	Kjøper: tilskudd fra den dag registreringen er gjort av både kjøper og selger. Selger: tilskudd ikke lenger enn til (en dag før) den tidligste av kjøpers og selgers overføringsdato (hendelsesdato)	Fordeler: <ul style="list-style-type: none"> Tilskuddsforvaltning: Trolig enkel forvaltning. Ikke behov for å avklare ikke-komplette tilfeller. Mattilsynet: Stimulerer til rask registrering fra kjøper, og kjøper har et insitament til å påvirke selger til å sørge for rask registrering. Mange av problemstillingene som kan dukke opp, kan trolig avklares over en lengre tidsperiode, ikke hope seg opp i forbindelse med en frist. Ulemper: <ul style="list-style-type: none"> Kjøper: Kjøper blir avhengig av selgers registrering, selv om kjøper har oppfylt sin registreringsplikt. Det kan bli mange dager det ikke gis tilskudd for. Tilskuddsforvaltning: Hvis tilskuddsgrunnlaget er synlig for søkerne gjennom hele året, kan det bli mange henvendelser til forvaltningen i løpet av året.
Komplett status, hendelsesdato og frist for registrering (f.eks. 29. okt. eller 10. jan)	Kjøper: tilskudd fra den siste av kjøpers og selgers hendelsesdato Selger: tilskudd ikke lenger enn til den tidligste av kjøper og selgers hendelsesdato	Fordeler: <ul style="list-style-type: none"> Gir kjøper og selger «god tid» til å få på plass registreringene. Kjøper: kan i større grad gi «rett» tilskudd for den periode dyret er disponert og registrert Tilskuddsforvaltning: Trolig enkel forvaltning. Ikke behov for å avklare ikke-komplette tilfeller Ulemper: <ul style="list-style-type: none"> Kjøper: Kjøper blir avhengig av selgers registrering, selv om kjøper har oppfylt sin registreringsplikt.

		<ul style="list-style-type: none"> • Mattilsynet: vil trolig svekke insitamentet til å gjøre registreringer innen de fristene som gjelder for rapportering, gjelder også kjøper • Kjøper (og tilskuddsforvaltning): Den tilskuddsmessige situasjonen vil kunne være uavklart opp til fristen for registrering.
Den enkelte parts registrering, registreringsdato	<p>Kjøper: tilskudd fra kjøpers registreringsdato</p> <p>Selger: tilskudd ikke lenger enn til selgers hendelsesdato</p>	<p>Fordeler:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kjøper: ikke avhengig av selgers registrering i Husdyrregisteret • Mattilsynet: Stimulerer til rask registrering fra kjøper <p>Ulemper:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tilskuddsforvaltning: Risiko for betydelig merarbeid for til å avklare tilfeller som ikke har komplett status. • Mattilsynet: Innebærer lite insitament til at selger (raskt) registrerer i Husdyrregisteret.
Den enkelte parts registrering, hendelsesdato	<p>Kjøper: tilskudd fra kjøpers hendelsesdato</p> <p>Selger: tilskudd ikke lenger enn til selgers hendelsesdato</p>	<p>Fordeler:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kjøper: ikke avhengig av selgers registrering i Husdyrregisteret • Mattilsynet: Stimulerer til rask registrering fra kjøper <p>Ulemper:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tilskuddsforvaltning: Risiko for betydelig merarbeid for til å avklare tilfeller som ikke har komplett status. • Mattilsynet: Innebærer lite insitament til at kjøper og selger raskt registrerer i Husdyrregisteret.

Etter Landbruksdirektoratets vurdering vil det være betydelige uheldige sider både ved et generelt vilkår om «komplett status», og ved å legge den enkelte parts registrering til grunn. At kjøper av storfe ved et generelt vilkår om «komplett status» vil være avhengig av selgers registrering for å kunne få tilskudd for dyret, selv om kjøper har oppfylt alle sine registreringsforplikter, vurderes av Landbruksdirektoratet til å være en vesentlig innvending mot et generelt vilkår om komplett status. På den andre siden vil det også etter Landbruksdirektoratets vurdering være vesentlige ulemper med å legge den enkelte parts registrering til grunn: I tilfeller hvor ikke både kjøper og selger av et dyr har registrert overføringen i Husdyrregisteret, vil det da i utgangspunktet foreligge en situasjon hvor dyret ifølge de enkelte partenes registrering er i to dyrehold samtidig. Slike tilfeller vil det trolig være ganske kurant for landbruksforvaltningen å identifisere, men det vil kunne bli et betydelig arbeid for landbruksforvaltningen å følge opp og avklare hvilket dyrehold dyret faktisk tilhørte i den aktuelle perioden. Å legge den enkelte parts registreringer til grunn, vil trolig også kunne svekke den enkelte dyreholders insitament til å overholde plikten til registreringer i Husdyrregisteret ved slag av dyr.

På bakgrunn av ulempene med et generelt vilkår om komplett status, eller med å legge den enkelte parts registrering til grunn, er det laget en skisse til en kombinasjonsmodell av de alternativene som er omtalt over. Hovedtrekkene i kombinasjonsmodellen er følgende 3 punkter:

1. Tidsperioden som dyr har «komplett» status legges til grunn for tilskudd, -uten krav om bekreftelse eller mulighet for korrigerende i tilskuddssøknaden. (bør være mulighet for å registrere dødfødsler)
2. Overføringer av dyr til eller fra søkers dyrehold, som er registrert av bare en av partene i overføringen, må bekreftes eller avkreftes i tilskuddssøknaden til de involverte. Ved bekreftelse fra begge parter legges registreringen i Husdyrregisteret til grunn for tilskuddsutmålingen, selv om overføringen ikke er registrert av begge parter i Husdyrregisteret.
3. I de tilfellene at søkerens bekreftelse eller avkreftelse ikke avklarer tilskuddsgrunnlaget for søkerne, må tilskuddsforvalter avgjøre forholdet, ev. etter innhenting av informasjon/dokumentasjon fra søkerne.

I denne modellen ser vi for oss at søkerne i forbindelse med søknadsskjema for produksjonstilskudd får presentert en oversikt over dyr/hendelser i Husdyrregisteret som står med «ikke-komplett status», dvs. når

det mangler registrering fra en av partene ved en overføring av dyr, og at søkerne for det enkelte dyr det gjelder må bekrefte eller avkrefte at overføringen faktisk har skjedd.

I kjøpers søknad ser vi for oss at det kan vises noe slikt som:

- I Husdyrregisteret står følgende dyr overført til deg, men «selger» har ikke registrert dyrene ut av sitt dyrehold.
- For å kunne få tilskudd for disse dyrene, må du bekrefte at det enkelte dyret i tabellen nedenfor faktisk kom til din besetning, og at det har vært i dyreholdet ditt i en eller flere perioder i tidsrommet 1.1.xx til 31.12.xx.
- Hvis du gir feil opplysning her, risikerer du at tilskuddet kan bli avkortet.

Individnummer	Dato inn i din besetning	Bekreftelse ja/nei
xxxxxxx-yyyy1	12.04.2023	
xxxxxxx-yyyy2	03.05.2023	
.....		
.....		

I selgers søknad ser vi for oss at de kan vises noe slikt som:

- I Husdyrregisteret står følgende dyr overført ut av din besetning, men du har ikke registrert dyrene ut av din besetning.
- Hvis du har solgt eller overført storfe uten at det er registrert i Husdyrregisteret, risikerer du at produksjonstilskuddet blir avkortet.
- Du må gå gjennom tabellen nedenfor og svare ja eller nei på om opplysningene i Husdyrregisteret om overføring er riktig.

Individnummer	Dato ut av din besetning	Bekreftelse ja/nei
xxxxxxx-yyyy9	04.04.2023	
xxxxxxx-yyyy8	03.08.2023	
.....		
.....		

I tabell 3 og tabell 4 er det oppstilt mulige faktiske forhold og svarkombinasjoner, samt hva som tilskuddsmessig vil bli resultatet for hhv. kjøper og selger.

Tabell 3. Situasjon 1: Selger har ikke registrert transaksjonen i Husdyrregisteret. Kjøper har registrert transaksjon i Husdyrregisteret. Dyret har «komplett status» hos selger før transaksjon.

	Selger	Kjøper	Resultat selger	Resultat kjøper
A	Bekrefter (transaksjon har skjedd)	Bekrefter	Tilskudd fram til og med (en dag før) hendelsesdato	Tilskudd kan f.eks. gis fra og med hendelsesdato hvis registreringen er gjort innen den generelle 7-dagersfristen, og fra og med registreringsdato dersom registreringsdatoen er etter 7-dagersfristen
B	Avkrefter	Bekrefter	Uavklart, forvaltningen må vurdere behov for å innhente informasjon/dokumentasjon og avgjøre. Dersom selgers avkreftelse er riktig, gis det fortsatt tilskudd videre. I motsatt fall kan det være grunnlag for avkorting som følge av feilopplysning.	Uavklart, forvaltningen må vurdere behov for å innhente informasjon/dokumentasjon og avgjøre. Dersom HR-registrering og kjøpers bekreftelse er riktig, kan tilskudd f.eks. gis fra og med hendelsesdato hvis registreringen er gjort innen den generelle 7-dagersfristen, og fra og med registreringsdato dersom registreringsdatoen er etter 7-dagersfristen I motsatt fall kan det være grunnlag for avkorting som følge av feilopplysning.
C	Bekrefter	Avkrefter	Tilskudd fram til og med (en dag før) hendelsesdato	Ikke tilskudd
D	Avkrefter	Avkrefter	Fortsatt tilskudd videre	Ikke tilskudd

Tabell 4. Situasjon 2: Selger **har** registrert transaksjonen i Husdyrregisteret. Kjøper har **ikke** registrert transaksjon i Husdyrregisteret. Dyret har «komplett status» hos selger før transaksjon.

	Selger	Kjøper	Resultat selger	Resultat kjøper
A	Bekrefter	Bekrefter	Tilskudd fram til hendelsesdato	Ikke tilskudd (kjøper har ikke registrert i Husdyrregisteret)
B	Avkrefter	Bekrefter	Tilskudd fram til hendelsesdato. (etter den tid er dyret ikke knyttet til selger i Husdyrregisteret)	Ikke tilskudd (kjøper har ikke registrert i Husdyrregisteret). Dessuten er den faktiske situasjonen uavklart etter motstridende opplysninger i søknadene
C	Bekrefter	Avkrefter	Tilskudd fram til hendelsesdato	Ikke tilskudd
D	Avkrefter	Avkrefter	Tilskudd fram til hendelsesdato (etter den tid er dyret ikke knyttet til selger i Husdyrregisteret)	Ikke tilskudd

Med en slik modell forventer vi at den usikkerheten som gjelder om et dyr faktisk er overført eller ikke, når bare en av partene har registrert overføringen i Husdyrregisteret, vil kunne elimineres i de fleste tilfellene, ved søkerens bekreftelse eller avkreftelse av overføringen i tilskuddssøknaden. En slik bekreftelse eller avkreftelse kan selvfølgelig bare gjøres for overføringer som har skjedd. Det betyr at den endelige søknaden ikke kan innleveres før perioden som det søkes tilskudd for, er omme. Som igjen betyr at isolert sett for en slik modell ville det være en fordel om tilskuddsperioden var omme når det 1. oktober åpnes for å sende inn

del 2 av søknaden, dvs. det ville være en fordel med en tilskuddsperiode som gikk fra og med 1. oktober i år x-1 til 30. september i år x. Dersom en vil ha samsvar med den generelle tilskuddsperioden for produksjons- og avløsertilskudd, som er kalenderåret, vil det måtte være en plikt for søkerne med storfe å oppdatere tilskuddssøknaden en gang etter første januar for å tvinge søkerne til å bekrefte eller avkrefte alle «ikke-komplette» overføringer av dyr. For at det vanlige utbetalingstidspunktet (uke 7 i 2024) ikke skal måtte forskyves lenger ut i året, burde en slik frist være tilsvarende som fristen for etterregistrering av avløserutgifter, beitedyr og omsatte mengder frukt og grønnsaker, som er 10. januar. Se kap. 6.2 for nærmere vurdering av tidsperiode for tilskudd.

Landbruksdirektoratets vurdering er at dersom man ønsker å avhjelpe de ulempler som følger av å bruke komplett status, vil en kombinasjonsmodell som skissert over være et aktuelt alternativ. Den vil kunne løse utfordringen som et generelt krav til «komplett status» ville innebære: at en søker som har oppfylt sine registreringsforpliktelser vil kunne risikere å ikke få tilskudd fordi en annen part ikke har oppfylt sine. Samtidig vil synliggjøring i tilskuddssøknaden og obligatorisk bekreftelse eller avkreftelse, av overføringer av dyr fra eller til eget dyrehold som ikke er registrert i Husdyrregisteret, kunne begrense omfanget av uavklarte overføringer som tilskuddsforvaltningen må følge opp og avklare. SMS-varsling om ukomplette tilfeller fra Mattilsynet eller Husdyrkontrollene vil også kunne bidra til å begrense omfanget.

I forbindelse med obligatorisk bekreftelse/avkreftelse av «ikke-komplette» overføringer i tilskuddssøknaden vil det være naturlig at det oppfordres til å sørge for å «kvittere ut» registreringsrestansene i Husdyrregisteret. Det kan også være aktuelt å vurdere muligheter for/nytte av at landbruksforvaltningen kan dele bekreftelser/avkreftelser av «ikke-komplette» overføringer med Mattilsynet og husdyrkontrollene. Dersom registreringsdato brukes som startdato for tilskuddsperiode i de tilfellene at registrering skjer etter den generelle registreringsfristen på 7 dager, vil det også være et insitamant for kjøpere av dyr, til at fristen overholdes.

For foretak som ev. bare leverer del 1 av søknaden, kan det være hensiktsmessig at det bare gis tilskudd for dyr med «komplett status», fordi de som søker bare ved del 1 ikke uten videre vil måtte bekrefte/avkrefte "ikke-komplette" overføringer til eller fra dyreholdet i forbindelse med innlevering av søknaden. Alternativet er at tilskuddsforvaltningen får et mer omfattende arbeid med å avklare disse tilfellene.

Forvaltningsmessig vil et krav om «komplett status» være betydelig enklere. Med et krav om «komplett status» vil det ikke være behov for at søkerne og/eller forvaltningen må avklare tilfellene med «ikke-komplett» status.

Uavhengig av modell, ser Landbruksdirektoratet for seg at mer varsling, f.eks. med SMS, om ikke-komplette registreringer av overføringer av dyr vil kunne være et tiltak for å minimere antallet ikke-komplette registreringer.

5.4 Kategorisering av storfe: «melkeku», «ammeku» og «øvrige storfe», ev. endring i løpet av tilskuddsperioden

5.4.1 Differensiering mellom melkeku og ammeku

Ved eventuell bruk av Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling, er det en utfordring at Husdyrregisteret ikke har en kategorisering av storfe som samsvarer med kategoriene i utmålingsreglene for produksjonstilskudd. Utfordringen gjelder først og fremst å kunne skille mellom melkekyr og ammekyr for foretakene som driver kumelkproduksjon. For foretakene som ikke driver kumelkproduksjon, vil kyr generelt kunne kategoriseres som ammekyr. Landbruksdirektoratet har opplysninger om melkekvoter og melkeleveranser og lokal foredling, og kan ut fra dette identifisere hvilke foretak som driver kumelkproduksjon.

I tillegg til å skille mellom dyr som brukes som melkekyr og ammekyr, vil det også kunne være en problemstilling knyttet til om driften oppfyller det generelle vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon». Hvis de ikke oppfyller vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» for hhv. melkeproduksjonen eller storfekjøttproduksjonen (ammekuproduksjonen), skal de kategoriseres som «øvrige storfe».

I gjeldende utmålingsregler er det brukt fire kategorier av storfe. I søknadsskjemaet oppgir søkeren antall dyr i kategoriene vist i tabell 5 på telledatoene hhv. 1. mars og 1. oktober.

Tabell 5. Kategorier og koder for storfe produksjonstilskudd.

Kategori (pkode)
Melkekyr (120)
Ammekyr (121)
Herav ammekyr av minst 50 % kjøttferase (118)
Øvrige storfe (119)

Tabell 6 viser antall foretak med storfe gruppert etter om foretaket hadde melkekyr, ammekyr og ikke melkekyr, eller bare øvrige storfe, samt antall dyr disse foretakene har oppgitt i del 2 av tilskuddssøknaden for 2023. Litt over halvparten av foretakene med storfe var foretak med melkeproduksjon. 14 prosent av ammekyrne var i foretak med melkeproduksjon, men av disse var 96 prosent kyr av kjøttferase.

Tabell 6. Antall foretak med storfe grupper etter om foretaket i 2023 har melkekyr, ammekyr og ikke melkekyr, eller bare øvrige storfe, samt antall dyr i disse foretakene per 1. oktober i 2023.

Søknadsdel	Antall foretak	Antall			
		Antall melkekyr (Pkode 121)	Antall ammekyr (Pkode 121)	Antall ammekyr kjøttferase (Pkode 118)	Antall øvrige storfe (Pkode 118)
Med melkekyr	6 560	204 695	16 040	15 407	369 298
Med ammekyr, uten melkekyr	5 084		97 125	79 455	163 967
Bare øvrige storfe	966				25 456
I alt	12 610	204 692	113 165	94 862	558 721

Kilde: Foreløpige tall fra søknad om produksjonstilskudd 2023

For å kvalifisere som melkeku eller ammeku i tilskuddssammenheng, må dyret ha kalvet i løpet av de siste 15 måneder (18 måneder for dyr som kvalifiserer for tilskudd for bevaringsverdige husdyrraser). Dersom et dyr ikke har kalvet innenfor 15/18 måneders-perioden før telledato, skal det kategoriseres som «øvrige storfe».

Ut fra opplysninger om kalvinger i Husdyrregisteret, supplert med opplysninger om dødfødsler og kalvinger der kalven har dødd før merking (jf. kapittel 7.1.2.4), kan dyr i Husdyrregisteret kategoriseres som enten «ku» eller «øvrige storfe», men Husdyrregisteret har ikke opplysninger om et dyr er «ammeku» eller «melkeku».

Husdyrregisteret har imidlertid opplysninger om rasesammensetning for det enkelte dyr¹⁸, og gitt at disse opplysningene er riktige, vurderes de å være et rimelig godt grunnlag for å identifisere og kategorisere de fleste av kyrne som faktisk brukes som ammekyr i foretak som driver melkeproduksjon, som ammekyr. Vi tenker da på kyrne som er minst 50 prosent kjøttferase, som er et vilkår for å kunne utgjøre grunnlag for tilskudd som ammekyr i foretak som driver melkeproduksjon, og som registreres i kode 118 i tilskuddssøknaden. Når det gjelder kvaliteten på raseopplysningene, er det etter vårt skjønn liten grunn til å tro at den er dårligere enn det søkerne indirekte oppgir når de registrerer ammekyr av minst 50 prosent kjøttferase i søknadsskjemaet.

I tabell 7 nedenfor vises antall foretak med melkeproduksjon som også har ført opp ammekyr i søknaden om produksjonstilskudd for 2023, samt antall ammekyr totalt og ammekyr av minst 50 prosent kjøttferase.

¹⁸ Nåværende regelverk for Husdyrregisteret stiller ikke krav om registrering av rase, men i uttrekk lastet ned fra data.norge.no 1. desember 2023, var det blant ca. 300 000 kyr som hadde kalvet etter 1. juli 2022, ikke mer enn ca. 250 kyr som stod uten raseopplysninger. Raseopplysningene er spesifisert ned til 1/16-nivå.

Tabell 7. Av foretak med melkekyr: antall foretak med dyr og antall dyr i hhv. pkode 121 (ammekyr) og pkode 118 (herav ammekyr av minst 50 prosent kjøttferase).

Søknadsdel	Pkode 121 antall foretak	Pkode 121 antall dyr	Pkode 118 antall foretak	Pkode 118 antall dyr	Antall foretak med ulikt antall i pkode 121 og 118,	Totalt antall dyr i forskjell mellom pkode 121- 118
Del 1 (1. mars)	1 065	14 900	995	14 455	120	445
Del 2 (1. oktober)	1 097	15 868	1 021	15 319	132	549

Kilde: Foreløpige tall fra søknad om produksjonstilskudd 2023

Av tabellen framgår det at blant melkeproduksjonsforetakene i 2023 var de aller fleste ammekyrne kyr som var minst 50 prosent kjøttferase (pkode 118). I gjennomsnitt for del 1 og del 2 av søknadene var det om lag 500 ammekyr som ikke var kjøttferase, dvs. mellom 3 og 4 prosent av alle ammekyrne i foretak med melkeproduksjon, og disse befant seg i 120 foretak ved del 1 og i 132 foretak ved del 2 av søknaden.

I det følgende er det presentert 3 mulige tilnærminger for hvordan utfordringen med å skille mellom melkekyr og ammekyr kan håndteres dersom Husdyrregisteret skal brukes til tilskuddsutmåling.

Alt. 1: Manuell registrering av ammekyr (som ikke er kjøttferase) i tilskuddssøknaden

Alt. 2: Innhente informasjon fra Kukontrollen om melkeveiinger og/eller kategorisering

Alt. 3: Regne alle kyr som ikke er kjøttferase som melkekyr (forutsetter endring i jordbruksavtalen)

Alt. 1: Manuell registrering av ammekyr (som ikke er kjøttferase) i tilskuddssøknaden

Søkere med kumelkproduksjon må manuelt registrere i tilskuddssøknaden hvilke kyr som ev. er ammekyr og ikke er minst 50 prosent kjøttferase. (Kyr som er minst 50 % kjøttferase kan trolig kategoriseres automatisk som ammekyr ut fra raseopplysningene i Husdyrregisteret). Ut fra søknadsopplysningene fra del 2 i 2023 ville dette ha dreid seg om 549 dyr i 132 foretak, hvor foretaket som hadde flest slike dyr, hadde ført opp 37 dyr.

Vi vurderer at det vil være krevende å legge opp til og bruke et system hvor søkerne skal angi tidsperiode(r) for når dyr som ikke er kjøttferase, har vært brukt som ammekyr. -Både krevende å utforme et regelverk for å datere start- og slutt-dato(er), og krevende for søkerne å skulle registrere. Noe enklere vil det være om kategorisering og registreringen av ev. ammekyr som ikke er minst 50 prosent kjøttferase, kan gjøre mer sjablongmessig, f.eks. ut fra hva som er den dominerende produksjonstypen i løpet av perioden det søkes tilskudd for, og at den gjelder for hele perioden (såfremt foretaket disponerer melkekvote/lokalforedlingskvote og produserer melk i hele perioden). Hvis dominerende produksjonstype i løpet av tilskuddsperioden skal være avgjørende, vil kategoriseringen, gitt visse konstellasjoner, ikke kunne skje før tilskuddsperioden er omme. Ev. visning av søkerens tilskuddsgrunnlag gjennom året, bør da ha med et forbehold om dette.

Alt. 2: Innhente info fra Kukontrollen om melkeveiinger eller kategorisering

Kukontrollen har informasjon om melkeveiinger på individnivå. Det skal være minimum 11, maksimum 12 veiinger per år, med minimum 22 dager mellom hver, maksimum 37 dager mellom hver. Antallet dager mellom melkeveiinger vil innebære en viss «forsinkelse» i når det vil foreligge melkeveiingsdata for ei ku etter kalving. Eksempelvis vil det for ei ku som begynner å melke 15 desember, kunne foreligge melkeveiingsdata så sent som 21. januar, dersom det går 37 dager mellom melkeveiingene.

Ifølge opplysninger fra MIMIRO (Kukontrollen) er det under utrulling en ny versjon av det digitale produktet «Eana» der det vil være mulig å kategorisere det enkelte dyr som melkeku eller ammeku, også på periodenivå.

Gitt at det i jordbruksavtalen utformes definisjoner som skiller mellom melkekyr og ammekyr basert på slike opplysninger (melkeveiinger eller kategorisering i Kukontrollen), vil data fra Kukontrollen kunne utgjøre et grunnlag for kategorisering mellom melkekyr og ammekyr uten at tilskuddssøkeren behøver å gjøre noen registrering for å skille melkekyr og ammekyr i tilskuddssøknaden. Bestemmelser om hvordan en slik kategorisering skal skje, og hvordan ansvars-/rollefordeling vil kunne være mellom søker, Kukontrollen og landbruksforvaltningen, vil ev. måtte vurderes og avklares nærmere.

Ca. 95 prosent av melkeprodusentene er medlemmer i Kukontrollen, dvs. vel 300 melkeprodusenter er ikke medlemmer. For disse vil det være behov for en annen løsning.

Alt. 3: Regne alle kyr som ikke er kjøttferase som melkekyr (forutsetter endring i jordbruksavtalen)

Som det framgår av tabell 7 er det relativt få ammekyr oppgitt i tilskuddssøknaden i 2023 som ikke er minst 50 prosent kjøttferase. På bakgrunn at dette er det gjort beregninger av hvilke tilskuddsmessige utslag det hadde gitt (med nåværende utmålingsregler) dersom ammekyr som ikke er minst 50 prosent kjøttferase, ble regnet som melkekyr for foretak med melkekvote og melkeleveranse. Resultatet er vist i tabell 8.

Tabell 8. Frekvenstabell etter beregnet mertilskudd i form av husdyrtilskudd til foretak som driver kumelkproduksjon, ved å regne ammekyr som ikke er minst 50 prosent kjøttferase, som melkekyr.

Mertilskudd per foretak, kroner	Del 1	Del 2	Del 1 + del 2
0	6 379	6 292	6 376
1 - 5 000	50	52	62
5 001 - 10 000	29	28	38
10 001 - 20 000	30	37	47
20 001 - 30 000	8	8	17
30 001 - 40 000	3	4	9
40 001 - 50 000	1	1	5
50 001 - 60 000	0	3	5
60 001 - 70 000	0	0	1
70 001 - 80 000	0	0	2
Mertilskudd i alt, kroner	1 139 380	1 405 100	2 544 479

Kilde: Foreløpige tall fra søknad om produksjonstilskudd 2023, utmålingsregler og foreløpige satser fra jordbruksavtalen 2023-2024

Tabell 8 viser at ut fra de foreløpige tallene fra søknadene om produksjonstilskudd i 2023, ville det i alt bli utbetalt vel 2,5 mill. kroner mer i husdyrtilskudd dersom alle kyr som ikke var minst 50 prosent kjøttferase, ble regnet som melkekyr. Tabellen viser videre bl.a. at 47 foretak ville ha fått en merutbetaling på mellom 10 000 og 20 000 kroner, mens to foretak ville ha fått en merutbetaling på mellom 70 000 og 80 000 kroner.

En ulempe med dette alternativet, er at det vil kunne føre til flere/større utfordringer når det gjelder å vurdere vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, hvor et viktig moment er å se gjennomsnittlig melkeleveranse per melkeku i forhold til hva som er gjennomsnittsavdrått per årsku på landsbasis. -Hvis det er relativt mange ammekyr som ikke er kjøttferase i forhold til antallet faktiske melkekyr i et foretak, vil den beregnede gjennomsnittsleveransen kunne bli lav dersom ammekyr som ikke er kjøttferase skulle regnes som melkekyr. En mulig utfordring med dette alternativet, er om det kan føre til større risiko for spekulering i tilpasning til regelverket, ved at foretak har kyr som ikke brukes i melkeproduksjon, for å få mer tilskudd. Omfanget av slik tilpasning hos den enkelte vil imidlertid begrenses ved at gjennomsnittsleveransen vil bli lav hvis det blir relativt mange slike dyr. Utfordringer med vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon er nærmere omtale i kapittel 5.1.1.

5.4.2 Endring fra melkeku til ammeku eller omvendt i løpet av tilskuddsperioden

Noen foretak legger ned melkeproduksjon i løpet av et år, mens andre foretak starter opp. Noen av disse foretakene har annen type produksjon basert på storfe etter at har lagt ned, eller startet opp melkeproduksjonen. Hvis tilskuddsberegning skal gjøres per dag, er det behov for vilkår/utmålingsregler som avklarer hvordan en skal datofeste oppstart/avslutning av melkeproduksjon.

Foreløpige tall fra tilskuddssøknadene i 2023 i kulepunktene nedenfor viser antall foretak med melkekyr ved enten bare del 1 eller del 2 av søknadene, samt hvor mange av foretakene som hadde ammekyr ved den søknadsdelen de ikke hadde melkekyr, og hvor mange ammekyr de da hadde:

- 121 foretak hadde melkekyr ved del 1 (1. mars), men ikke ved del 2 (1. oktober). Av disse hadde 16 foretak ammekyr ved del 2, i alt 172 ammekyr.
- 61 foretak hadde melkekyr ved del 2 (1. oktober), men ikke ved del 1 (1. mars). Av disse hadde 10 foretak ammekyr ved del 1, i alt 160 ammekyr.

Noen av disse er trolig «brukerskifter», f.eks. generasjonsskifter, hvor foretakene disponerer kvote bare del av året. I slike tilfeller synes det rimelig å legge til grunn at kyr bare kan regnes som melkekyr i den perioden foretaket disponerer melkekvote (og produserer melk).

Det må imidlertid også tas høyde for at noen foretak disponerer kvote gjennom hele året, men driver melkeproduksjon bare en del av året, enten at de starter opp melkeproduksjon litt ut i året, eller at de avslutter melkeproduksjonen før året er omme. En noe grovmasket utmålingsregel for slike tilfeller vil kunne være at kyr kan regnes som melkekyr fra og med første måned foretaket har melkeleveranse til og med siste måned med leveranse (med unntak for kyr som brukes som ammekyr, jf. kapittel 5.4.1 **Feil! Fant ikke referanse-kilden.**). Det kan også være behov for å ta høyde for at foretak med konsentrert kalving kan ha en periode i løpet av året uten melkeproduksjon, slik at kyrne kan regnes som melkekyr forutsatt at oppholdsperioden ikke overstiger en viss lengde.

5.4.3 Vår vurdering

For foretak som ikke disponerer melkekvote/lokalforedlingskvote eller ikke leverer/produserer melk, vil kyr kunne kategoriseres som ammekyr.

For foretak som driver kumelkproduksjon, er det bl.a. av hensyn til å kunne vurdere vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon der gjennomsnittlig melkeleveranse per melkeku er et viktig moment, behov for å kunne kategorisere kyrne i melkekyr og ammekyr.

I foretak som disponerer melkekvote/lokalforedlingskvote og leverer/produserer melk, er de fleste ammekyrne ifølge søknadene om produksjonstilskudd, kyr av minst 50 prosent kjøttferase, og kan etter vår vurdering kategoriseres som ammekyr. Det er imidlertid også noen kyr som brukes som ammekyr i foretak med melkeproduksjon, og som ikke er minst 50 prosent kjøttferase, ca. 500 dyr ved hhv. del 1 og del 2 av søknadene for 2023.

Kukontrollen har melkeveiingsdata gjennom året for de enkelte kyrne, og vil også kunne ha kategorisering av kyr som ammekyr i «Eana». Disse opplysningene ville trolig kunne utgjøre et godt grunnlag for å kategorisere kyr som enten melkekyr eller ammekyr i tilskuddssammenheng, også for perioder av året. Men bestemmelser om hvordan en slik kategorisering skal skje, og hvordan ansvars-/rollefordeling vil kunne være mellom søker, Kukontrollen og landbruksforvaltningen, vil ev. måtte vurderes og avklares nærmere. Det kan ligge utfordringer i å skulle «koble på» enda et system, også teknisk vil det øke kompleksiteten noe.

Det er heller ikke alle melkeprodusenter som er medlemmer i Kukontrollen, og det vil derfor uansett være behov for et system for å ivareta de som ikke er medlemmer. Siden omfanget av antall ammekyr som ikke er minst 50 prosent kjøttferase, i foretak med kumelkproduksjon, er relativt lite, er det Landbruksdirektoratets vurdering at det beste alternativet trolig vil være av typen alternativ 1. beskrevet i kapittel 5.4.1: «Manuell registrering av ammekyr (som ikke er kjøttferase) i tilskuddssøknaden»: At kyr kan

kategoriseres som ammekyr ut fra hva som er den dominerende produksjonstypen i løpet av perioden det søkes tilskudd for. En slik løsning vil også ansvarliggjøre søkerne for kategoriseringen som også vil kunne vurderes av landbruksforvaltningen.

Når det gjelder oppstart eller avslutning av melkeproduksjon i løpet av året og som ikke samtidig er avgrenset av foretakets disponering av melkekvote, er det Landbruksdirektoratets vurdering at det trolig vil være hensiktsmessig å ha en utmålingsregel som baseres på at kyr kan regnes som melkekyr (med unntak for kyr som brukes som ammekyr, jf. kapittel 5.4.1) i måneder hvor foretaket har melkeleveranse. Det vil også trolig være behov for å kunne ta hensyn til kortere perioder uten melkeleveranse på grunn av ev. konsentrert kalving.

Detaljerte og presise bestemmelser som gjelder kategorisering av kyr som melkekyr og ammekyr vil måtte utarbeides og formuleres dersom Husdyrregisteret skal brukes til tilskuddsutmåling. For majoriteten av foretak/dyr som driver samme type produksjon over lang tid, vil det trolig være relativt uproblematisk å utmåle tilskudd basert på opplysningene i Husdyrregisteret og opplysninger om melkekvoter og melkeleveranser. Bestemmelser om utmåling av tilskudd må imidlertid også kunne avklare hvordan tilskuddsutmålingen skal være for de tilfellene som adskiller seg fra majoriteten. Landbruksdirektoratets vurdering er at det trolig vil være krevende å utforme presise og gode utmålingsregler som er uten ulemper, og at det derfor er behov for at det arbeides videre med dette, før det tas endelig beslutning om å ev. bruke Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling.

5.5 Behov for endringer og tilpasninger i regelverket?

Ved overgang til å utmåle tilskudd for storfe med bruk av data fra Husdyrregisteret, vil det være behov for å gjøre endringer i aktuelt regelverk. Vi peker her på de etter vårt syn mest sentrale regelverkskravene som i større eller mindre grad vil påvirkes ved en overgang til bruk av Husdyrregisteret.

5.5.1 «Vanlig jordbruksproduksjon» ved bruk av Husdyrregisteret for utmåling av tilskudd

Etter vår vurdering er det ikke behov for å gå bort fra eller gjøre store endringer i kravet om «vanlig jordbruksproduksjon» ved bruk av Husdyrregisteret som tilskuddsgrunnlag. Det anbefales at vurderingen av vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon», så langt det lar seg gjøre, legges opp som i dag. Med dette menes det at vurderingen bør skje konkret ut fra et jordbruksfaglig skjønn, der produksjonen holdes opp mot en god agronomisk praksis og et godt husdyrhold. Den må videre vurderes i lys av hva som er normalt for den enkelte produksjonen, og med produsert mengde og gjennomsnittlig produksjon som sentrale momenter. Se kap. 5.1.1 for nærmere beskrivelse.

Bruk av Husdyrregisteret gjør det imidlertid nødvendig med visse tilpasninger i vurderingen. Disse er drøftet i delkapitlene under.

5.5.1.1 Vurdering og beregning av gjennomsnittlig leveranse per dyr

I gjeldende tilskuddssystem er det det enkelte dyrets kategori på telledatoene 1. mars og 1. oktober som avgjør hva slags tilskudd dyrene gir grunnlag for. Det vil si at selv om et individ etter definisjonene i jordbruksavtalen både er i produksjon som melkeku og øvrig storfe i løpet av tilskuddsperioden, gis tilskuddet ut fra kategorien dyret har på telledato, og slik det føres i søknaden. Vurderingen av om driften oppfyller vilkåret til «vanlig jordbruksproduksjon», tar utgangspunkt i antallet dyr som er registrert i de ulike kategoriene i søknaden. Tilsvarende gjelder de maskinelle kontrollene og rapportene i søknadssystemet som beregner leveranse per ku. Hensikten med disse kontrollene og rapportene er å gi informasjon om hvilke foretak det kan være aktuelt å vurdere om oppfyller vilkåret.

Ved bruk av Husdyrregisteret til utmåling av tilskudd, vil tilskuddet trolig beregnes etter antall og kategori av dyr foretaket har hver dag i tilskuddsperioden. Det vil si at ett og samme individ i løpet av samme tilskuddsperiode både kan gi tilskudd som melkeku og som øvrig storfe. Dette kan også være tilfelle i dag, om dyret har ulik kategorisering på de to telledatoene. Dette gjør at det er behov for å avklare hva vurderingen av vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» skal ta utgangspunkt i, og da særlig hvilke dyr

som skal danne grunnlaget for beregningen av den gjennomsnittlige årsavdrått per individ, og som vilkåret skal vurderes opp mot.

Et første alternativ er å foreta vurderingen opp mot ett enkelt tidspunkt, slik som for eksempel status på siste dag av tilskuddsperioden, ev. noen flere utvalgte tidspunkt. I praksis vil en slik løsning tilsvare beregningen slik den gjøres i dag. Dette er trolig heller ingen god løsning, fordi det ikke vil være tilstrekkelig til å si at vilkåret er oppfylt året under ett. Bakgrunnen for dette er at vurderingen i en del tilfeller da vil kunne bli foretatt med utgangspunkt i et dyretall og en andel dyr av de ulike kategoriene som ikke tilstrekkelig gjenspeiler den sammensetningen besetningen faktisk har hatt gjennom tilskuddsperioden.

Et annet alternativ er at vurderingen og beregningen gjøres mot et gjennomsnitt av dyretallet innen de ulike kategoriene som foretaket har hatt i tilskuddsperioden. Det vil føre til én enkelt beregning i søknadssystemet, samtidig som tallet i de aller fleste tilfeller på en god nok måte vil gjenspeile sammensetningen som besetningen har hatt gjennom søknadsåret. En slik metode vil på tilfredsstillende vis gi uttrykk for om foretaket har en gjennomsnittlig produksjon innenfor normene av «vanlig jordbruksproduksjon», eller om det er behov for nærmere vurderinger.

5.5.1.2 Produksjon med melkeku og ammeku av ikke kjøttferase

Som drøftet i kap. 5.4, vil det være behov for å avgjøre hvordan ammekyr som ikke er av kjøttferase skal kategoriseres dersom Husdyrregisteret brukes til å utmåle tilskudd. Ved valg av alternativ 3, der alle kyr som ikke er av kjøttferase regnes som melkekyr, vil vurderingen av om produksjonen oppfyller vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» kunne bli mer krevende. Dette skyldes at det i antall melkekyr ikke vil bli differensiert mellom kyr som faktisk inngår i melkeproduksjonen og kyr som ikke gjør det.

Ved at kyr som ikke melker regnes som melkekyr, vil disse inkluderes i antallet kyr som danner grunnlaget for den maskinelle kontrollen av gjennomsnittlig melkeleveranse per ku. Det gjør at leveransene per ku vil bli lavere sammenlignet med antallet melkekyr som faktisk var i melkeproduksjon. Følgen av dette vil være at kontrollen kan indikere manglende oppfyllelse av grunnvilkåret, selv om den gjennomsnittlige produksjonen per ku i faktisk produksjon er over terskelverdien. Dette vil kunne generere unødvendig merarbeid for forvaltningen, i form av undersøkelser med foretak som viser seg å klart nok oppfylle vilkåret. Det vil slik sett også legge beslag på ressurser som i stedet kunne være brukt til å behandle reelle og alvorlige saker, eller utføre veiledningsarbeid. Vi antar imidlertid at omfanget av dette er lite.

Et alternativ er å stille som krav at gjennomsnittlig leveranse per ku skal beregnes ut fra antall kyr som regnes som melkekyr, uavhengig av om kyrene faktisk har vært i melkeproduksjon eller ikke. En konsekvens vil i så fall høyst trolig være at flere produksjoner kommer under terskelverdien. Et eventuelt avslag på søknad om tilskudd, vil i slike tilfeller kunne oppleves å ikke samsvare med intensjonen til tilskuddsordningen, og fremstå urimelig. Det vil også kunne føre til flere saker som krever nærmere vurdering av om vilkåret er oppfylt, og med det legge beslag på forvaltningsressurser, med de konsekvenser det medfører for andre oppgaver.

5.5.1.3 Produksjon der kyr veksler mellom å være melkeku og ammeku i samme laktasjon

Som omtalt i kap. 5.1.1 stilles det samme krav til gjennomsnittlig årsavdrått per ku for produksjoner der kyr veksler mellom å være melkeku og ammeku i samme laktasjon, som i ensartet melkeproduksjon. Tilsvarende gjelder i besetninger der kalvene går med kua lenger enn hva som er vanlig i en ordinær melkeproduksjon. Ved at kyr veksler mellom å være melkeku og amme ku, eller at kalvene går med kua lenger enn det som er vanlig, vil en mindre andel av melka inngå i foretakets melkeleveranser. Dette gjør at det er økt sannsynlighet for at denne typen produksjoner har en gjennomsnittlig avdrått per ku ned mot terskelverdiene.

Beregningen av gjennomsnittlig leveranse per ku vil som nevnt over måtte gjøres noe annerledes ved bruk av Husdyrregisteret sammenlignet med dagens utregning. Etter vårt syn vil disse eventuelle endringene ikke få annen betydning for driftsformene som er nevnt, enn andre typer driftsformer. Vi kan heller ikke se at bruk av Husdyrregisteret til å utmåle tilskudd vil få andre særskilte følger for de her nevnte

produksjonene, når det kommer til vurderingen av vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon». Den noe økte sannsynligheten for at slike produksjoner kommer under gjennomsnittlig avdrått vil være den samme. Dette tilsier at det ikke er grunnlag for å endre på kravet for slike produksjoner, forutsatt at det ellers er ønskelig å opprettholde det.

5.5.1.4 Registrering i søknaden hvis produksjonen ikke driver «vanlig jordbruksproduksjon»

Ved å bruke Husdyrregisteret til å utmåle tilskudd, er noe av poenget at søkeren av tilskudd i minst mulig grad skal måtte foreta aktive handlinger ved utfylling og levering av tilskuddssøknaden. Dette vil imidlertid ha betydning for muligheten søkeren i dag har til eksempelvis å føre inn dyrene i en melkebesetning i kategorien for øvrig storfe i stedet for melkekyr, grunnet at melkeproduksjonen ikke oppfyller grunnvilkåret.

Det er altså behov for å avgjøre om søkeren også skal ha en slik mulighet dersom tilskuddet utmåles med bruk av data fra Husdyrregisteret. Hvis det er ønskelig, kan en løsning være at søker får mulighet til å krysse av for at kyrene skal kategoriseres som «øvrig storfe», i stedet for «melkekyr».

En alternativ løsning her, er at det er forvaltningen som vurderer oppfyllelsen av vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon». Dersom søkeren selv ikke har mulighet til å gjøre endringer i opplysningene om antall dyr det søker tilskudd for, vil eventuell manglende oppfyllelse neppe kunne føre til avslag på søknaden, men heller en omkategorisering, jf. jordbruksavtalens definisjon av øvrig storfe: «Storfe som foretaket ikke kan få tilskudd for som melkeku eller ammeku». En slik løsning vil fjerne noe av søkerens ansvar for opplysningene i søknaden. Det bør derfor vurderes grundig om dette er et ønskelig alternativ.

5.5.1.5 Vurdering av «vanlig jordbruksproduksjon» ved bruk av annen tilskuddsperiode

I kap. 6.2 drøftes det om perioden det skal gis tilskudd for bør være som i dag, 1. januar – 31. desember eller om det er grunner som kan tale for å endre tilskuddsperioden til 1. oktober – 30. september. For selve drøftelsen og vurderingen av det spørsmålet vises det til kapittelet under. Det er her sett på hvordan bruk av tilskuddsperiode 1. oktober – 31. september vil påvirke vurderingen av vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon».

En åpenbar forskjell vil være at tidsperioden som vurderingen knytter seg til vil bli en annen for husdyrtilskuddet for storfe enn for de øvrige tilskuddene etter forskriften. Det kan spørres om en slik forskjell av tidspunkt knyttet til vurderingen av vilkåret vil kunne bli forvirrende. Antagelig vil det måtte påregnes noe tilvenning dersom tilskuddsperioden for husdyrtilskudd for storfe endres, og at dette i en innkjøringsfase kan oppleves noe forvirrende. For selve vurderingen vil det trolig ikke ha særlig betydning at perioden er en annen enn det som ellers gjelder. Etter gjeldende praktisering avgrenser den enkelte vurderingen seg til den enkelte produksjonen, og foretas isolert. Det gjøres med andre ord ikke en overordnet vurdering av vilkåret på tvers av produksjonene. Hvis det var tilfelle, ville en endring i større grad kunne tenkes å vanskeliggjøre vurderingen. Siden vurderingene foretas isolert, bør det for et foretak med eksempelvis både storfe- og småfeproduksjon være uproblematisk å vurdere vilkåret for storfeproduksjonen for perioden 1. oktober – 31. september, og for småfeproduksjonen for perioden 1. januar – 31. desember.

En endring av tilskuddsperiode vil trolig heller ikke få særlig betydning for innholdet av selve vurderingen, herunder produsert mengde og gjennomsnittlig årsleveranse per dyr. Vurderingen vil også med perioden 1. oktober – 31. september foretas etter de samme utgangspunktene og momentene. Perioden som vurderes vil ellers være like lang og omfatte et helt år. Det kan imidlertid oppstå tilfeller der samme foretak får trekk i tilskudd for ulike søknadsår for ulike dyreslag. Eksempelvis dersom Mattilsynet avdekker alvorlige brudd på dyrevelferdsregelverket hos flere dyreslag mot slutten av et kalenderår.

5.5.2 Vilkår om registrering av dyr i Husdyrregisteret

For å kunne bruke data i Husdyrregisteret som grunnlag til utmåling av tilskudd, anses det som nødvendig at det i tilskuddsregelverket oppstilles et generelt vilkår om at dyret det søkes om tilskudd for, er registrert i Husdyrregisteret. Virkningen av et slikt vilkår vil være at det ikke kan søkes om eller gis tilskudd for dyr som ikke er registrert.

I kap. 5.3 er det drøftet om det bør stilles krav til at dyret må ha «komplett status» i Husdyrregisteret for å kunne danne grunnlag for tilskudd. Oppstilles det et slikt krav, vil det være naturlig at det i vilkåret om registrering i Husdyrregisteret skal inngå at dyret må stå med «komplett status». Vi har over også vurdert om det bør innføres en såkalt «kombinasjonsmodell», der det åpnes for at også registrerte dyr som ikke har oppnådd «komplett status» kan gi tilskudd. Åpnes det for bruk av en slik «kombinasjonsmodell» må et vilkår om registrering utformes i samsvar med det handlingsrommet som modellen gir. Det vil si at bruk av «komplett status» i ordlyden, ikke må tillegges en betydning som gjør at det avskjærer landbruksforvaltningen fra i gitte situasjoner å gi tilskudd for dyr som i Husdyrregisteret ikke har komplett status. En tydeliggjøring av dette kan gjøres ved en tilføyelse i ordlyden, eller ved at det i forarbeider og veiledning kommer klart frem hvordan ordlyden og uttrykket skal forstås.

En alternativ løsning er at en bestemmelse om et vilkår om registrering ikke inkluderer uttrykket «komplett status». I så fall vil det være tilsvarende viktig å klargjøre hvilke registreringer som kan benyttes for innvilgelse av tilskudd.

Et annet spørsmål som må avgjøres, er hvorvidt et vilkår om registrering skal inntas i PT-forskriften eller som del av jordbruksavtalen. Etter vår vurdering bør vilkåret følge av forskriften. Vi viser her til at vilkårene for produksjonstilskuddsordningene i henhold til jordbruksavtalen er regulert i forskriften¹⁹, og at det da er naturlig at nye vilkår inntas i den. I tillegg vil de krav som gjelder for utarbeidelse og fastsettelse av forskriftsendringer bidra til at en eventuell innføring skjer på bakgrunn av et best mulig beslutningsgrunnlag, og i prosess med berørte aktører. Det må i tilfelle tas stilling til om det skal være mulig å dispensere fra vilkåret, se PT-forskriften § 9 andre ledd.

Det er etter dagens regelverk ikke et vilkår om registrering i Husdyrregisteret for tildeling av tilskudd. Dette innebærer at et foretak i dag kan få tildelt tilskudd for et dyr som ikke er registrert i Husdyrregisteret, så lenge vilkårene etter gjeldende regelverk er oppfylt. Innføring av et vilkår om registrering vil derfor innebære en endring for søkerne. Som beskrevet i kap. 3.1, har storfeprodusenter imidlertid plikt til å registrere dyrene i Husdyrregisteret etter forskrift om merking, registrering og rapportering av storfe²⁰. Dette regelverkskravet gjør i at de fleste storfeene som i dag danner grunnlag for tilskudd faktisk er registrert i Husdyrregisteret. Innføring av et vilkår om registrering vil derfor trolig i de fleste tilfeller ha liten praktisk betydning for om det enkelte dyret vil gi tilskudd eller ikke.

Hvordan en bestemmelse og dens ordlyd bør utformes, avhenger blant annet av de spørsmålene som er omtalt. Dette er spørsmål som avtalepartene i jordbruksoppgjøret må ta stilling til og vurdere. Vi anser det derfor ikke som hensiktsmessig å utarbeide nærmere forslag til bestemmelse.

5.5.3 Behov for endring av gjeldende vilkår i PT-forskriften og jordbruksavtalen

Det kan også være behov for å gjøre endringer og tilpasninger i de mer spesifikke vilkårene tilknyttet husdyrtilskuddet i PT-forskriften og jordbruksavtalen. Dette gjelder først og fremst vilkåret «disponering».

Som nevnt i kap. 5.2 er det etter dagens forskrift et vilkår at søkeren disponerer dyrene som er ført opp i søknaden på telledatoene 1. mars og/eller 1. oktober. Etter vår vurdering bør et vilkår om disponering også gjelde ved bruk av Husdyrregisteret. Vi ser ikke grunn for at det er behov for å gjøre betydelige endringer i innholdet, slik at de sentrale momentene fortsatt bør være hvem som har det daglige ansvaret for dyrene,

¹⁹ Jordbruksavtalen 2023–2024, kap. 7.1.

²⁰ Forskrift 31. desember 1998 nr. 1482.

formelle eierforhold og hvem som tar kostnader og inntekter. Det kan likevel være behov for bevissthet og klargjøring rundt deler av vilkåret.

I kommentarrundskrivet til gjeldende forskrift er, som nevnt over, et av flere relevante momenter hvem som er registrert som dyreholder i Husdyrregisteret. Det gis også uttrykk for at dette vanligvis vil vise hvem som oppfyller disponeringskravet. Betydningen av registreringene i Husdyrregisteret må derfor etter gjeldende regelverk sies å være av forholdsvis stor betydning. Den endelige vurderingen må samtidig sies å bero på en samlet vurdering av alle relevante momenter.

Ved overgang til bruk av Husdyrregisteret som utmålingsgrunnlag, kan det spørres om opplysningene i registeret i større grad enn i dag bør være avgjørende der det er strid om og uklart hvem som «disponerer». Siden det nettopp er dataene i Husdyrregisteret som vil danne grunnlaget for utmålingen av tilskuddet, bør det naturlige utgangspunktet være at opplysningene gir uttrykk for hvem som «disponerer» og at disse skal kunne legges til grunn.

Tvilstilfeller må etter vårt syn, på samme måte som i dag, avgjøres på bakgrunn av en konkret helhetsvurdering, og vi ser ikke at det er grunn til å endre på innholdet i denne vurderingen. Det vil si at det er de reelle og faktiske forholdene som bør være avgjørende, noe hensynet til rett tilskuddsutmåling taler for. Til forskjell fra i dag, vil det imidlertid være en forutsetning at den som faktisk disponerer dyrene har disse registrert på seg i Husdyrregisteret for at vedkommende kan få tilskudd for dem, ref. kap. 5.5.2. Hvis det ikke er tilfellet, vil dyrene ikke danne grunnlag for tilskudd for noen av de involverte parter. Etter dagens forskrift må foretaket disponere dyrene på telledatoene 1. mars og/eller 1. oktober for å kunne gis tilskudd for dem. Oppfyllelsen av vilkåret knytter seg altså tidsmessig til disse to spesifikke datoene. Bruk av Husdyrregisteret vil som beskrevet i kap. 6.1 innebære at det utbetales et tilskudd for hvert dyr på bakgrunn av antall dager foretaket har hatt det i sin besetning. En naturlig følge av en slik ordning er at foretaket må ha disponert de enkelte dyrene i hele den tidsperioden som følger av Husdyrregisteret, og ikke bare på to spesifikke datoer. Det vil likevel neppe fremstå hensiktsmessig eller formålstjenlig at forvaltningen skal måtte foreta en selvstendig vurdering for hver enkelt dag. Ved gjennomføring av kontroll vil det høyst trolig være tilstrekkelig at foretaket kan dokumentere når dyret kom inn i og gikk ut av dyreholdet. Forutsatt at ingen andre vektige relevante momenter taler imot, bør dette være nok til å kunne si at foretaket har disponert de enkelte dyrene i den perioden som er oppgitt i søknaden.

I enkelte tilfeller kan det imidlertid tenkes at søkeren for en begrenset periode ikke har disponert alle dyrene i besetningen. Dette kan for eksempel være aktuelt ved utlån av okse i forbindelse med avl/bedekning. Her oppstår det et spørsmål om saksbehandler skal kunne innvilge tilskudd for de aktuelle dyrene i den aktuelle perioden, eller ikke. Hvorvidt den midlertidige flyttingen er registrert i Husdyrregisteret vil trolig variere, blant annet avhengig av periodens lengde. Dersom flyttingen ikke er registrert vil søkeren etter opplysningene både i Husdyrregisteret og søknaden fremstå som driftsansvarlig for dyrene. Registreres flyttingen i Husdyrregisteret vil dyrene derimot ikke komme opp i søknaden til dyreeier/søker. Er det dyreeier som fortsetter å ha det praktiske ansvaret for dyrene, og dermed må sies å disponere dem, vil de registrerte opplysningene ikke samsvare med de faktiske forholdene. Avhengig av hvordan det er ønskelig at slike tilfeller skal håndteres, kan det være behov for å utarbeide og vedta nødvendige retningslinjer/unntaksregler.

Som drøftet i kap. 5.4 er det behov for å gjennomgå definisjonene av kategoriene for storfe. Endringer av definisjonene vil ha betydning for hva det enkelte dyret vil kunne gi tilskudd som, i tillegg til hvilke vurderinger forvaltningen må foreta i tvilstilfeller. For nærmere omtale om disse spørsmålene vises til kapittelet over.

Bruk av Husdyrregisteret vil kunne ha betydning for flere tilskuddsordninger enn bare husdyrtilskuddet, se kap. 5.6. Avhengig av hvilke ordninger som Husdyrregisteret skal benyttes som utmålingsgrunnlag for, vil det kunne være behov for å vurdere justeringer og tilpasninger av de konkrete vilkårene. Av ressurs hensyn har imidlertid ikke prioritert nærmere vurderinger av disse spørsmålene i dette arbeidet.

5.6 Hvilke tilskuddsordninger kan baseres på Husdyrregisteret

I denne utredningen er drøftinger/vurderinger av muligheten for å bruke data fra Husdyrregisteret til utmåling av tilskudd først og fremst gjort opp mot husdyrtilskuddet. Det er ikke gjort nærmere vurderinger av hvilke andre tilskuddsordninger som ev. vil kunne utmåles på grunnlag av opplysninger i Husdyrregisteret, men i utgangspunktet vil tilskuddsordninger/-grunnlag som er basert på antall storfe i ulike kategorier, kunne være aktuelle, som

- Husdyrtilskudd
- Driftstilskudd melkeproduksjon
- Driftstilskudd til spesialisert storfekjøttproduksjon
- Tilskudd til små og mellomstore melkebruk
- Tilskudd for bevaringsverdige husdyrraser
- Avløsertilskudd (maksimalbeløp)
- «Grovfôravgrensing»

6 System

6.1 1/365-tilskuddssats per dag, dvs. 365 telledatoer per år, eller f.eks. 12 telledatoer?

I utredningen fra 2014 var forslaget for å minske problematikken knyttet til telledatoer et tilskuddsgrunnlag basert på «kudøgn», det vil si antall dager foretaket har ansvar for dyret. Beregningene ble utført ved å summere antall kyr per dag og deretter multiplisere med en generell sats til slutt. En konsekvens av denne løsningen vil være at beregnet tilskudd kan bli det samme for et foretak som har få kyr over en lengre periode og et foretak som har mange kyr over en kortere periode. Et foretak som har ti kyr i ett år, vil motta det samme tilskuddet som et foretak som eier 20 kyr i et halvt år.

I rapporten som Bondelaget utarbeidet med utspring i OPS landbruk, jf. omtale i kapittel 2.2, ble det foreslått at en alternativ løsning kan være å basere tilskuddsordningene på en modell hvor det er 365 telledatoer, med 1/365-tilskuddssatser per dag. Det vil da bli beregnet tilskudd per dag, per dyr i hver kategori. Ved å benytte dagsatser vil det være mulig å oppnå en lik effekt av strukturdifferensiering som i dagens løsning.

Tabell 9 viser hva dagsatsene ville bli for husdyrtilskuddet, basert på endelige satser for søknadsomgangen 2023.

Tabell 9. Beregning av husdyrtilskudd med 1/365-tilskuddssatser

Dyreslag	Intervall	Sats/365	Dagsats
Melkeku	1-14	8 733/365	23,93
	15-30	7 111/365	19,48
	31-50	5 634/365	15,44
	51+	4 857/365	13,31
Ammeku	1-50	5 596/365	15,33
	51+	1 596/365	4,37
Øvrige storfe	Alle dyr	1 387/365	3,80

Eksempelvis vil tilskuddsberegningene kunne se slik ut:

10. januar har foretak registrert 14 melkekyr og 10 øvrige storfe i Husdyrregisteret. Dagen etter har foretaket 15 melkekyr og 9 øvrige storfe. Da vil utregningene for de to dagene bli:

Dato	Dyr	Antall	Dagsats	Tilskuddsberegning
10.januar 2023	Melkekyr	14	23,93	334,96
	Øvrige storfe	10	3,80	38,00
Sum tilskudd				372,96
11. januar 2023	Melkekyr	14	23,93	334,96
		1	19,48	19,48
	Øvrige storfe	9	3,80	34,20
Sum tilskudd				388,64
Sum totalt				761,61

Eksempelet ovenfor illustrerer hvordan tilskuddsberegningene ville sett ut for husdyrtilskudd, men denne løsningen vil også kunne anvendes for å beregne andre tilskudd.

Et alternativ kan være å utvide antall telledatoer i løpet av tidsperioden, for eksempel 12 telledatoer. Variasjonen vil trolig være mindre enn i dagens løsning, men utfordringer knyttet til samling av dyr til slakt umiddelbart etter telledatoene vil fortsatt eksistere. Det vil ikke bli en jevn fordeling som ved 1/365-tilskuddssats.

1/365-tilskuddssats vil innebære store mengder data i tilskuddsberegningene. Samtidig vil en slik tilnærming kunne bidra til et mer stabilt og forutsigbart system for både slakteriene og produsentene, og en utmåling som i større grad gjenspeiler foretakets faktiske dyretall.

6.2 Tidsperiode det skal gis tilskudd for

Ved beregning av tilskudd basert på Husdyrregisteret, må det tas stilling hvilken tidsperiode eller hvilke spesifikke tidspunkter som skal være grunnlag. I dagens tilskuddsregime er kalenderåret den gjeldende tidsperioden, og antall dyr registrert ved telledatoene 1. mars og 1. oktober fungerer som tilskuddsgrunnlag. Dette gjelder også for kyr og storfe.

Dersom søker skal avklare forhold som ikke er tilstrekkelig avklart i Husdyrregisteret, jf. omtale av «kombinasjonsmodellen» i kapittel 5.3.6, er det nødvendig at tilskuddsperioden, ev. frist for Husdyrregister-registrering med betydning for tilskudd, er avsluttet. Med et krav om «komplett status», vil det ikke være behov for at søkeren avklarer tilfeller med «ikke-komplett status». Det kan imidlertid likevel være behov for noe supplerende av opplysninger etter at tilskuddsperioden er over, så som registrering av dødfødsler, men dette vil trolig være opplysninger som enklere kan bli registrert innenfor et ev. kort tidsvindu, som dagens etterregistreringsfrist. De følgende vurderingene rundt frist for registreringer er

derfor i hovedsak knyttet til en ev. bruk av kombinasjonsmodellen, med unntak av omtale av frister for registrering i Husdyrregisteret.

Husdyrregisteret har forskjellige tidsfrister for registrering. Flytting av storfe skal registreres innen syv dager etter hendelsesdatoen. For kalver som fødes er det syv dagers frist fra de er merket, som dyreholdet må gjøre innen 20 dager etter fødsel. Det vil si at hvis man skal ha en fullstendig oversikt over registreringer som er gjort innen tidsfristene i Husdyrregisteret, vil den ikke kunne være klar før 28 dager etter tidsperioden det skal gis tilskudd for, er ferdig. En oversikt over registreringer gjort innen fristen for registrering av overføringer av dyr, vil imidlertid kunne være klar 8 dager etter at tilskuddsperioden er over. Registrering av kalv som er født skal bare registreres av en part, og vil derfor ikke være «ikke-komplett» i Husdyrregisteret. En fullstendig oversikt over uavklarte (ikke-komplette) overføringer ut for registreringsfrist, vil derfor kunne foreligge 8 dager etter at tilskuddsperioden er over. Dersom søkerne så skal ha en periode til å avklare forhold som ikke er tilstrekkelig avklart i Husdyrregisteret, vil lengden på denne perioden måtte komme i tillegg til de 8 dagene.

Kalenderår, 1. januar – 31. desember:

All tilskuddsutmåling og vurdering av vilkår for tilskudd gjøres i dag for hele søknadsåret, fra 1. januar til 31. desember. Unntak gjelder dersom et foretak starter opp eller legger ned produksjonen i løpet av året. I slike tilfeller vurderes vilkårene for perioden hvor foretaket hadde aktiv produksjon. Det ville derfor være naturlig å tenke seg at tilskuddsutmålingen for husdyrtilskudd til storfe bør ha kalenderåret som utgangspunkt.

I søknader om produksjons- og avløsertilskudd har søkeren mulighet til å gå inn i søknaden frem til 10. januar året etter for å etterregistrere visse opplysninger, blant annet avløsertilskudd. Etter 10. januar begynner saksbehandlerne å ferdigbehandle søknader slik at de er klare for hovedutbetalingen i februar. Dersom søkeren gis en senere frist til å bekrefte/avkrefte eventuelle uavklarte forhold, vil dette påvirke saksbehandlingstiden for kommunene. Dette vil øke risikoen for at søknaden ikke blir ferdig behandlet til å bli med i hovedutbetalingen, og økt tidspress kan også øke risikoen for feilbehandling. Derfor er det viktig å finne en balanse mellom å gi søkeren tilstrekkelig tid til å gjennomgå oversikten og å opprettholde framdrift og kvalitet i saksbehandlingen.

Hvis det skal åpnes for registreringer senere enn 10. januar, kan det være mer aktuelt å utsette hovedutbetalingen enn å korte ned saksbehandlingstiden. En løsning med å utsette hovedutbetalingen vurderes som en betydelig ulempe for søker og kan også medføre økt risiko i systemet, spesielt med tanke på neste søknadsdel som åpner allerede 1. mars.

Alternativt kan man sette opp et vilkår om at registreringer i Husdyrregisteret må være gjort innen 31. desember for at de skal gi grunnlag for tilskudd. Dette innebærer i så fall at registreringer som gjøres etter denne datoen ikke vil danne grunnlag for tilskudd. Begrenser man tilskuddsberegningen til registreringer utført innen årsskiftet, kan man unngå reduksjon i saksbehandlingstiden og forsinkelser i hovedutbetalingen. Dette alternativet vil også gi søkeren et insentiv til å sikre at registreringer er utført innen fristen. Dette vil imidlertid innebære at kalver født for eksempel 15. desember, som ikke er merket eller registrert innen årsskiftet (men innenfor fristen til registrering til Husdyrregisteret), ikke vil generere tilskudd, verken til kalv eller for kavingskravet til mor. Det vil også innebære at søker får en ekstra frist å forholde seg til i tilskuddssystemet.

Tidsperiode 1. oktober – 30. september

Et alternativ kan være å bruke en annen tilskuddsperiode for storfe enn det som gjelder i dag. Det mest hensiktsmessige vil i så fall være 1. oktober til 30. september. Hvis dataene fra Husdyrregisteret er ferdigstilt og tilgjengelig for søkeren i søknadssystemet 1. oktober, vil foretakene ha lengre tid til å avklare eventuelle uavklarte forhold i Husdyrregisteret sammenlignet med å basere det på kalenderåret, og saksbehandlerne vil ha bedre tid til å kontrollere og behandle søknadene. Det vil da ikke være nødvendig å utsette hovedutbetalingen eller korte ned saksbehandlingstiden.

Det vil være hensiktsmessig å iverksette systemtekniske tiltak for å oppfordre søker til å forholde seg til grunnlaget tilskuddet er basert på. Alle foretak, med noen få unntak, skal sende inn søknad om produksjons- og avløsertilskudd ved del 2 av søknadsomgangen. Dette gjøres blant annet for å registrere antall dyr på beite og disponert areal. Dersom man har en fullstendig oversikt fra Husdyrregisteret klart 1. oktober (åpningstidspunktet for del 2), kan man ha funksjoner i systemet som krever at søkeren bekrefter/avkrefter ev. ikke-komplette registreringer i Husdyrregisteret for storfe før de kan sende inn søknaden.

Dersom tidsperioden er kalenderåret, vil man ikke ha samme mulighet til å gjøre det obligatorisk for søker å bekrefte eller avkrefte ukomplette registreringer eller registrere manglende informasjon man ikke kan hente fra Husdyrregisteret. Selv om man ikke har mulighet til å systemteknisk tvinge søker til å bekrefte manglende informasjon i oversikten før de sender inn søknaden, finnes det andre alternative tiltak. Man kan blant annet bruke automatisk varslinger og påminnelser til å minne søker på at de må gjennomgå og bekrefte datagrunnlaget før etterregistreringsfristen.

Hvis tilskuddsperioden blir 1. oktober – 30. september, vil den årlige tilskuddsutbetalingen for et foretak som opprettholder en løpende produksjon forbli relativt uendret i innføringsåret og påfølgende år, selv om det kan være en viss overlapp i tilskuddsgrunnlaget i de tre siste månedene ved innføring.

For foretak som avslutter produksjonen på slutten av året for eksempel 31. desember, vil det bli en «ekstra» utbetaling for perioden 1. oktober – 31. desember, med utbetaling i februar ett år senere enn den «siste» ordinære utbetalingen. Et av dagens grunnvilkår er at søker må være registrert i Enhetsregisteret ved utbetaling. For foretak som avsluttet produksjonen 31. desember, betyr dette at de må sikre at organisasjonsnummeret forblir aktivt ett år lenger enn det som kreves i dagens løsning.

For foretak som starter opp produksjonen for eksempel 1. januar, vil det bli tilsvarende lavere tilskudd for det første året. Selv om de har et fullstendig produksjonsår det første året, vil tilskuddet som utbetales i februar året etter, kun dekke perioden fra 1. januar til 30. september.

Maksimalt grovfôrareal beregnes på bakgrunn av antall dyr foretaket disponerer på telledato 1. mars og 1. oktober, og foretakets grovfôrsalg. Grovfôravgrensing brukes for å beregne hvor stort innmarksbeite- og grovfôrareal man maksimalt kan få tilskudd for. Tilskudd gis for areal som foretaket disponerer og driver aktivt i søknadsårets vekstsesong. Dersom grovfôravgrensningen også tar utgangspunkt i Husdyrregisteret, vil beregningen av maksimalt grovfôrareal følge den samme perioden. Dette betyr at nyetablerte foretak vil ha $\frac{3}{4}$ av det maksimale grovfôrarealet det første året.

Ut fra søkerens perspektiv vil det være lettere å forholde seg til den samme tidsperioden som gjelder for de andre tilskuddsordningene innen produksjons- og avløsertilskudd. Som omtalt i kap. 5.5.1.5 vil det kunne være forvirrende at tidsperioden for vurderingen av vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» er ulik for storfeproduksjon sammenlignet med de andre produksjonene.

Beregning av andre tilskuddsordninger inn under produksjons- og avløsertilskudd kan også kompliseres ved at tidsperioden er annerledes for storfe enn andre dyreslag. Et eksempel er avløsertilskudd, som er en refusjonsordning til å dekke utgifter til avløsning ved ferie og fritid søker har hatt i søknadsåret. Avløsertilskuddet beregnes ut fra gjennomsnittet av antall dyr man har på telledatoene. Problemet oppstår når storfe skal beregnes fra oktober til september. Beregningen av maksimalt avløsertilskudd vil da delvis baseres på antall dyr fra året før søknadsåret, selv om avløsertilskuddet skal dekke utgifter for inneværende år.

6.3 Andre systemforhold

I dagens system kjøres det en spørring fra eStil-PT til Husdyrregisteret som gjør det mulig for saksbehandler å gjøre oppslag for hvert enkelt foretak. Oppslaget viser antall storfe søker disponerer på telledatoene (1. mars og 1. oktober).

Ved å fjerne telledatoene og i stedet bruke registreringer i Husdyrregisteret som grunnlag for tilskudd, vil dette kreve større og mer komplekse spørringer sammenlignet med dagens løsning. For å oppnå en effektiv

og sikker overføring og bearbeiding av data, bør kategorisering og beregninger gjøres i et eget system, utenfor Husdyrregisteret og eStil-PT.

Som nevnt i kapittel 5.3.6, mangler det visse opplysninger i dagens Husdyrregister som søker må legge inn i søknaden selv, for eksempel dødfødsler. Etter tilskuddsperioden er over må derfor søker ha muligheten til å gå inn i det nye systemet og gjøre de suppleringsene som trengs. Resten av søknadsomgangen bør søker og saksbehandler ha tilgang til å gjøre oppslag i en oversikt som viser status på nåværende tidspunkt, med foreløpige tilskuddsberegninger og oversikt over hvilke dyr beregningen er basert på. Ved å gi søkeren tilgang til et oppslagsverk med en bearbeidet foreløpig oversikt, vil det være enklere for søker å fange opp mulige feilregistreringer i Husdyrregisteret. For å unngå feilkoblinger mellom oppslagssystemet og Husdyrregisteret må eventuelle feilføringer rettes i det registeret søkeren har ført opp de opprinnelige registreringene.

I utgangspunktet skal ikke saksbehandler gjennomgå opplysningene som overføres fra Husdyrregisteret til Landbruksdirektoratet, så lenge registreringene i Husdyrregisteret er fullstendige. Samtidig vil et oppslagsverk kunne være et godt verktøy for støtte i saksbehandlingen og kontrollarbeid. Spørring mot Husdyrregisteret bør være regelmessig for å sikre at informasjonen er oppdatert. Sånn som Husdyrregisteret er i dag, vil den mest fornuftige løsningen trolig være å overføre hele eller deler av registeret til det nye systemet daglig.

6.4 Status og planer for Husdyrregisteret

6.4.1 Behov for modernisering

Som tidligere nevnt, er det en del svakheter i dagens Husdyrregister. Modernisering av Husdyrregisteret kan påvirke noen av vurderingene som er gjort i utredningen, men det er usikkert hvordan og i hvilken grad. Det gjelder f.eks. utfordringer som gjelder ikke-komplette overføringer. Mattilsynet skriver følgende om videre planer for Husdyrregisteret:

«Mattilsynet har de siste to årene lagt om leveransemodellen for hvordan vi leverer digitale produkter og tjenester. Vi har gått fra prosjekter til mindre smidige selvstyrte utviklingsteam. Teamene har ansvar for både forvaltning av eksisterende og utviklingen av nye løsninger innenfor sine domener. Dette er en endringsreise som skal gjøre oss i stand til å levere nye og effektive løsninger på dagens og morgendagens behov. Vi bygger oss stegvis ut av MATS, hvor alt henger sammen med alt, og over på en ny utviklingsplattform.

Fordi dagens Husdyrregister og MATS er komplekst sammensatt, vil utvikling i denne løsningen ha høy risiko. Av den grunn har Mattilsynet de to siste årene prioritert kun nødvendig vedlikehold fordi det ikke er ønskelig å bygge inn ytterligere kompleksitet og mulig økt teknisk gjeld.

Mattilsynet kommer til å modernisere landdyrregistrene og hvordan vi håndterer data i knyttet til landdyrproduksjon. Der er Husdyrregisteret sentralt. Det vil skje med utgangspunkt i dagens register og tekniske løsninger, men med et ønske om bedre fleksibilitet, nyere teknologi og bedre kvalitet. Mattilsynets team på dette området jobber nå med registrering av anlegg, som er et krav i dyrehelseforordningen (AHL), og som henger tett sammen med de andre registrene, og vil etter hvert starte jobben med modernisering av de andre registrene, tentativt i løpet av 2025. Vi har gjort oss noen tanker om hva vi ser for oss å få til når vi kommer i gang.

En av de store svakhetene vi ønsker å ta tak i er det uklare skillet mellom forflytning grunnet kjøp/salg og forflytning uten at dyrene skifter eier. Hovedformålet med Husdyrregisteret er å ha en oversikt over hvor dyrene holdes, også når de er midlertidig plassert hos andre eller er på beite, og dette gjøres svært lite i dagens løsning. Det er nødvendig å skille tydeligere mellom ulike aspekter/egenskaper ved et dyrehold; hvor dyrene er, hvem som er ansvarlige for dem der de er, og hvem som eier dem. Å registrere eierskap er ikke krav i regelverket Mattilsynet forvalter, men et aspekt som bøndene selv naturlig nok er veldig opptatt av. Det er dermed tatt med i vår foreløpige skisse over fremtidens husdyrregister.

For at husdyrregisteret skal kunne fungere som grunnlag for produksjonstilskudd er det viktig at de registrerte opplysningene er korrekt, å skille kjøp/salg fra andre forflytninger vil sannsynligvis øke kvaliteten i registreringene, men vil også øke kompleksiteten. Et viktig argument for å bruke husdyrregisteret som grunnlag for søknad om produksjonstilskudd er at vi gjør det enklere for bonden å registrere opplysninger om dyreproduksjonen sin ett sted, og så gjenbrukes opplysningene til annet formål i det offentlige, eksempelvis søknad om produksjonstilskudd».

7 Forvaltning

7.1 Søknad: Bare registerbasert eller supplering/korrigerings/godkjenning fra søker

I kapittel 7.1.2 gjør vi en gjennomgang og vurdering av hva det er behov for at søker godkjenner i søknaden og hvilke opplysninger det er/kan være behov for å supplere opplysningene i Husdyrregisteret med. For å gjøre dette oversiktlig, skisserer og vurderer vi først i kapittel 7.1.1 hva som skal/må vises for tilskuddssøker.

7.1.1 Hva skal/må vises for tilskuddssøker?

Vi legger til grunn at det må være mulig for tilskuddssøker å ettergå tilskuddsberegningen når det er fattet vedtak om tilskudd. Videre har vi lagt til grunn at tilskuddsberegningen skal gjøres for hver enkelt dag gjennom året. Detaljene i hvordan dette skal framstilles for tilskuddssøker må ev. utarbeides senere, men vi har forsøkt å lage noen skisser som presenteres nedenfor.

Vi tar først for oss hva som bør kunne vises for tilskuddssøker når vedtak er fattet. Deretter tar vi for oss hva som kan/bør vises før og når tilskuddssøknaden skal leveres.

7.1.1.1 Etter vedtak

For at det skal være mulig for tilskuddssøker å kunne ettergå tilskuddsberegningen, tenker vi at tilskuddssøker bør ha tilgang til lister eller oppslag som viser:

1. For hver dag gjennom tilskuddsperiode: Hvor mange dyr av hver av kategoriene det utmåles tilskudd for, ev. også tilskuddsbeløp (skisse vist som tabell 10 nedenfor)
2. For hver dag gjennom tilskuddsperiode: Hvilke individer som inngår i hver kategori, og hva som er grunnlaget for kategoriseringen av det enkelte dyr (skisser vist som tabell 11 -tabell 13 nedenfor). Det er ønskelig at oversikten skal være tilstrekkelig til at søkeren forstår hva som er grunnlaget for plassering i de enkelte kategoriene.
3. Oversikt med start- og sluttdatoer for hvordan det enkelte dyr er kategorisert gjennom tilskuddsperioden (skisse vist som tabell 14 nedenfor).

Tabell 10. Tilskuddsgrunnlag per dag gjennom tilskuddsperioden

Dato	Melkekyr, antall dyr	Ammekyr, antall dyr	Øvrige storfe, antall dyr	Husdyrtilskudd, beløp
01.01.23	34	11	52	X
02.01.23	34	11	53	X
04.01.23	35	11	52	X
05.01.23	35	12	51	X
.....	

Tabell 11. Individuer kategorisert som **melkekyr** 01.01.23 (pga.at foretaket har melkekvote og melkeleveranse)

Individmerke	Forklaring
	Vurdere nærmere hvor mye forklaring som er hensiktsmessig: f.eks. «Ikke kjøttferase, ikke registrert som ammeku», hvilken kalving («nest, nest siste», «nest siste», eller «siste») som er grunnlag for at dyret er kategorisert som ku, om det er bevaringsverdig rase)
XXXXXXXX – 00395	
XXXXXXXX – 01366	
XXXXXXXX – 01371	
XXXXXXXX – 01741	
.....	

* Kan ev. være opplysning innhentet fra Kukontrollen

Tabell 12. Individuer kategorisert som **ammekyr** 01.01.23 (i foretak med melkekvote og melkeleveranse)

Individmerke	Forklaring
	Vurdere nærmere hvor mye forklaring som er hensiktsmessig (f.eks. minst 50 prosent kjøttferase)
XXXXXXXX – 00398	
XXXXXXXX – 01368	
XXXXXXXX – 01372	
.....	

Tabell 13. Individuer kategorisert som **øvrige storfe** 01.01.23 (i foretak med melkekvote og melkeleveranse)

Individmerke	Forklaring
	Vurdere nærmere hvor mye forklaring som er hensiktsmessig (f.eks. ku, ikke minst 50 prosent kjøttferase, men registrert som ammeku*; eller oppfyller ikke kalvingskrav; eller hanndyr
XXXXXXXX – 00399	
XXXXXXXX – 01369	
XXXXXXXX – 01373	
.....	

*Kan være opplysning registrert i søknadsskjema, ev. innhentet fra Kukontrollen

Tabell 14. Kategorisering av de enkelte dyrene gjennom tilskuddsperioden

Individmerke	Start periode	Slutt periode	Kategori	Forklaring (foreløpige tekster)
XXXXXXX - 00395	01.01.2023	30.11.2023	Melkeku	Ku ut fra nest siste kalving
XXXXXXX - 00395	01.12.2023	11.12.2023	Øvrig storfe	Oppfyller ikke kalvingskrav
XXXXXXX - 00395	12.12.2023	31.12.2023	Melkeku	Ku ut fra siste kalving
XXXXXXX – 00399	01.01.2023	31.12.2023	Øvrig storfe	Ku, ikke minst 50 prosent kjøttferase, registrert som ammeku
XXXXXXX – 01366	01.01.2023	05.01.2023	Melkeku	Ku ut fra nest, nest siste kalving
XXXXXXX – 01366	06.01.2023	10.01.2023	Øvrig storfe	Oppfyller ikke kalvingskrav
XXXXXXX – 01366	11.01.2023	10.12.2023	Melkeku	Ku ut fra nest siste kalving
XXXXXXX – 01366	11.12.2023	31.12.2023	Melkeku	Ku ut fra siste kalving
XXXXXXX - 00398	01.01.2023	31.12.2023	Ammeku	Ku ut fra siste kalving, kjøttferase
XXXXXXX - 01744	01.01.2023	31.12.2023	Øvrig storfe	Oppfyller ikke kalvingskrav
XXXXXXX - 01745	01.01.2023	31.12.2023	Øvrig storfe	Hanndyr
.....

7.1.1.2 Før/ved levering av søknad

I utgangspunktet tenker vi det er ønskelig at tilskuddssøkeren skal kunne se tilsvarende informasjon før/ved levering av søknad som det som er skissert bør vises etter vedtak (kap. 7.1.1.1). Med «før levering» tenker vi i utgangspunktet på enhver dato før (endelig) søknad er levert, dvs. slik at f.eks. den 4. april er det ønskelig at tilskuddssøkeren skal kunne se tilsvarende informasjon som vist i tabell 10 - tabell 14 for enhver dag i tilskuddsperioden fram til 4. april. Det kan imidlertid tenkes at det er forhold som tilsier at slik informasjon først «åpnes» i forbindelse med at det generelt søkes om produksjonstilskudd (1. mars og 1. oktober). Dette er ikke vurdert nærmere her.

Det vil imidlertid også kunne være noen utfordringer ved å vise dette:

Utfordring 1: Kombinasjonsmodellen legger opp til at avklaring av dyr med «ikke-komplett» status skjer etterskuddsvis.

Utfordring 2: Kategorisering av dyr skjer delvis etterskuddsvis.

Utfordring 1: Kombinasjonsmodellen legger opp til at avklaring av dyr med ikke-komplett status skjer etterskuddsvis.

Vi viser til omtale av kombinasjonsmodellen i kapittel 5.3.6, der det er foreslått at søkeren når tilskuddsperioden er over, og i forbindelse med innlevering av søknaden må bekrefte eller avkrefte overføringer av dyr til eller fra dyreholdet, som ikke har «komplett status». Vi vurderer at oversikter over selve tilskuddsgrunnlaget og kategorisering av dyr før/ved levering av søknad bare bør vise dyr som er eller har vært i dyreholdet i tilskuddsperioden, og som har «komplett status». Å bare vise dyr som har «komplett status» med tilskuddsberegning vurderes som hensiktsmessig både fordi tilskuddssøkeren da ikke så lett vil overvurdere hvilke dyr det vil bli gitt tilskudd for, samt at det også vil kunne være et insitamant til å sørge for, eller medvirke til at manglende registreringer kommer på plass. I tillegg vil det også trolig være hensiktsmessig å ha med en egen oversikt over dyr som er ført inn i eller ut av dyreholdet, men hvor overføringen ikke har komplett status, og med en henvisning til hvor det må oppdateres og av hvem.

Utfordring 2: Kategorisering av dyr skjer delvis etterskuddsvis.

Denne utfordringen gjelder foretak som driver kumelkproduksjon og som har ammekyr som ikke er minst 50 prosent kjøttferase. Vi tenker at for foretak som driver kumelkproduksjon, vil det være hensiktsmessig å vise alle kyr som tilfredsstillt kalvingskravet, og som ikke er minst 50 prosent kjøttferase, i kategorien «Melkekyr». Det bør imidlertid gjøres oppmerksom på at kategoriseringen kan bli endret for ett eller flere individer, hvis det blir oppgitt informasjon om at de brukes som ammekyr (f.eks. ved at søker selv oppgir dette i søknaden, ref. kap. 7.1.2), f.eks. slik: «Siden du disponerer melkevotet, er alle kyr som ikke er minst 50 prosent kjøttferase foreløpig kategorisert som melkekyr. Hvis du har kyr som brukes som ammekyr, og som ikke er minst 50 prosent kjøttferase, skal du oppgi hvilke individer det er, når du leverer tilskuddssøknaden (ved del 2)»

Muligens kan det også være noe forsinkelser knyttet til å identifisere kyr av bevaringsverdig rase registrert i Kuregisteret siden Kuregisteret uten en større utvikling ikke kan tilgjengeliggjøre oppdaterte registreringer på daglig basis. For kategorisering av dyr har dette betydning for krav til kalving, om det skal være i løpet av siste 15 mnd. eller siste 18 mnd (for kyr som er berettiget tilskudd for bevaringsverdige storfe).

7.1.1.3 Vurdering

Landbruksdirektoratets vurdering er at med en tilskuddsmodell som baserer seg antallet dyr i ulike kategorier for hver enkelt dag gjennom året, vil det være krevende å gi søkeren en god oversikt over hva som er grunnlaget for tilskudd. Det vil kunne være flere forhold (hendelsesdato eller registreringsdato) som kan være avgjørende for hvilken periode det enkelte dyr gis tilskudd for, og enda flere forhold for hvilken kategori det enkelte dyr er plassert i ulike perioder: 3 siste kalvinger (inkl. dødfødsler), melkevotet/leveranse, rasesammensetning (bevaringsverdige/kjøttferase) og ammekyr som ikke er minst 50 prosent kjøttferase)

Landbruksdirektoratets vurdering er at det også vil kunne være krevende for forvaltningen å oppklare forhold som søkeren ikke forstår, ev. behandle klage fra søker.

For en del søkere vil tilskuddsgrunnlaget utgjøres av et stort antall dyr, f.eks. er det i 2023 en søker som er melkeprodusent og har mer enn 1600 storfe ved del 1 og mer enn 1500 storfe ved del 2.

7.1.2 Hva skal tilskuddssøker oppgi/godkjenne?

Bortsett fra å bekrefte/avkrefte «ikke-komplette» registreringer av dyr inn eller ut av dyreholdet, ser vi for oss at søker **ikke** skal kunne gjøre korrigerende opplysninger fra Husdyrregisteret. Det kan imidlertid være behov for å supplere med opplysninger som ikke ligger i husdyrregisteret eller andre tilgjengelige registre, men som er nødvendige for å ivareta ønsket presisjon i tilskuddsutmålingen.

7.1.2.1 Bekrefte at det søkes om tilskudd for storfe og mulig konsekvens av manglende eller feil registrering i Husdyrregisteret

Produksjonstilskudd for slakta gress, kalkuner, ender, kyllinger og/eller slaktegriser utmåles ut fra antall dyr slakta i løpet av året, basert på slakterienes innrapportering til leveransedatabasen hos Landbruksdirektoratet. I søknadsskjemaet må søkeren krysse av for at opplysningene fra slakteriene skal inngå i tilskuddsberegningen for vedkommendes foretak.

Ved avkryssing bekreftes følgende: «Foretaket aksepterer at antall slakta dyr som er rapportert fra slakteri brukes i beregning av tilskuddet. Foretaket er innforstått med at det er foretakets eget ansvar å undersøke at det er rapportert inn korrekt antall slakta dyr på foretaket sitt organisasjonsnummer når det mottar vedtaksbrevet (tilskuddsbrevet), og gi beskjed til kommunen hvis det oppdager feil.»

Vi ser for oss at det bør være en lignende avkryssing dersom opplysninger fra Husdyrregisteret skal brukes til utmåling av produksjonstilskudd. Ved avkryssing bør søkeren bekrefte at vedkommende disponerer/har disponert storfe for den aktuelle tilskuddsperioden, og at søkeren er innforstått med at dersom søkeren ikke er a jour med registrering av dyr som ikke lenger er i dyreholdet, eller har registrert feil opplysninger, kan det medføre avkorting (reduksjon) i øvrig produksjonstilskudd. -Dette for å kunne se bort fra potensielt

gamle registreringer med «komplett status» i Husdyrregisteret, men hvor søkeren ikke har disponert dyr i perioden det søkes tilskudd for.

En slik avkryssing bør være med i del 1 av søknaden, og med mulighet for ajourføring i del 2 av søknaden, i tillegg til mulighet for førstegangsregistrering i del 2. Avkryssing i del 1 (i mars) vil ivareta ev. søkere som søker ved del 1 og som ikke søker ved del 2 (oktober-januar).

7.1.2.2 Bekrefte/avkrefte «ikke-komplette» overføringer av dyr inn eller ut av dyreholdet

Vi viser til omtalen av Kombinasjonsmodellen i kapittel 5.3.6, som innebærer at søkerne må bekrefte/avkrefte «ikke-komplette» overføringer av dyr inn eller ut av dyreholdet. Som omtalt i kapittel 5.3.6 kan bekreftelse/avkreftelse først gjøres når perioden det søkes tilskudd for, er omme..

7.1.2.3 For kumelkprodusenter: registrere ammekyr som ikke er minst 50 prosent kjøttferase

Vi viser til drøftingen og vurderingen i kapittel 5.4 om Kategorisering i melkeku/ammeku, hvor Landbruksdirektoratets vurdering er at det beste alternativet trolig vil være en type manuell registrering i tilskuddssøknaden, av ammekyr som ikke er minst 50 prosent kjøttferase, og at kategoriseringen kan gjøres ut fra hva som er den dominerende produksjonstypen i løpet av perioden det søkes tilskudd for.

For deltakere i Kukontrollen kan opplysninger for kategorisering i melkeku/ammeku ev. hentes fra Kukontrollen, forutsatt at kategorisering ut fra Kukontroll-opplysninger vil være i samsvar med jordbruksavtalens definisjoner av dyreslag.

7.1.2.4 Registrere ev. dødfødsler

For å kvalifisere som melkeku eller ammeku, må dyret ha kalvet i løpet av de siste 15 måneder (18 måneder for kyr som er berettiget tilskudd for bevaringsverdige storfe). Dødfødsel²¹ regnes som kalving.

Husdyrregisteret slik det er nå, har ikke opplysninger om dødfødsler eller kalver som dør før de er merket. Forekomsten av dødfødsler er begrenset (om lag 3,5-4 prosent de siste årene²²), og etter vårt skjønn vil det derfor være en overkommelig oppgave for søkeren å registrere disse med individnummer og dato for dødfødsel, samt dato for kalving når kalven har dødd før merking.

For deltakere i Kukontrollen eller Storfekjøttkontrollen, kan opplysninger om dødfødsler ev. hentes fra deres registre.

7.1.2.5 Ev. gi samtykke til at opplysninger kan hentes fra husdyrkontrollene

Dersom det er aktuelt å bruke opplysninger fra husdyrkontrollene til tilskuddsutmålingen, som opplysninger om dødfødsler, melkeveiinger eller kategorisering i dyregrupper, bør det trolig legges opp til at søkeren i søknadsskjemaet for produksjonstilskudd kan krysse av for at det gis samtykke til slik innhenting.

7.1.2.6 Vurdering

Landbruksdirektoratets vurdering er at med de løsningene som primært er foreslått i denne utredningen, vil det stort sett være en overkommelig oppgave for søker å oppgi de nødvendige opplysninger for å kunne bruke Husdyrregisteret som hovedgrunnlag for utmåling av produksjonstilskudd.

²¹ Dødfødsel: kalving 20 dager før ventet kalving eller senere og kalven er død, eller hvis kalven dør innen 24 timer etter kalving

²² https://www.buskap.no/journal/2022/4/m-302/Utviklingen_i_andel_d%C3%B8df%C3%B8dte_kalver

Dersom registreringene i Husdyrregisteret for søkerens dyr er a jour, vil bekreftelsene/opplysningene som trengs være:

- Bekrefte at det søkes om tilskudd for storfe og dermed aksepterer at det er opplysningene i Husdyrregisteret som legges til grunn for tilskuddet, og er innforstått med mulig konsekvens av manglende eller feil registrering i Husdyrregisteret
- Eventuelle dødfødsler
- For kumelkprodusenter: Eventuelle ammekyr som ikke er kjøttferase
- Eventuelt samtykke til at opplysninger kan hentes fra husdyrkontrollene

Dersom registreringene i Husdyrregisteret for søkerens dyr **ikke** er a jour og man ønsker å benytte kombinasjonsmodellen, vil det i tillegg til kulepunktene i avsnittet over, trenges

- Bekrefte/avkrefte «ikke-komplette» overføringer av dyr inn eller ut av dyreholdet

Omfanget av antall individer det er behov for å bekrefte/avkrefte «ikke-komplette» overføringer av, vil både være avhengig av ev. registreringsrestanser hos søkeren selv, og de søkeren ev. har overført dyr fra/til.

7.2 Søknadsbehandling

Vilkårene for å kunne motta produksjons- og avløsertilskudd i jordbruket følger av PT-forskriften, mens utmålingsregler, herunder definisjoner og satser, er gitt i jordbruksavtalen. Det er kommunene som i førsteinstans behandler søknader og fatter vedtak om tilskudd. Statsforvalteren er klageinstans for vedtak fattet av kommunene, mens Landbruksdirektoratet er klageinstans for vedtak fattet av statsforvalterne. Statsforvalterne og Landbruksdirektoratet kan i «særlige tilfeller» gi dispensasjon fra enkelte av bestemmelsene i forskriften.

Det vurderes ikke som nødvendig å foreta endringer i eksisterende ansvarsfordeling. Det vil si at vedtaksmyndigheten for innvilgelse av tilskudd fortsatt bør være hos kommunene, med statsforvalterne som klageinstans. Som del av saksbehandlingen gjennomfører kommune også kontroll av en viss andel av søknadene. Bruk av Husdyrregisteret til utmåling av tilskudd til storfe, gjør det etter vårt syn heller ikke nødvendig å endre på ansvarsfordelingen og fremgangsmåten for gjennomføring av kontroll.

I kap. 6.3 foreslås det at beregningen av tilskudd skal foregå i fagsystem hos Landbruksdirektoratet. I utgangspunktet skal ikke saksbehandler foreta en gjennomgang av opplysningene som overføres fra Husdyrregisteret til Landbruksdirektoratet. I tilfeller der søknaden tas ut til kontroll, skal saksbehandler naturligvis kontrollere at søkeren oppfyller nødvendige vilkår.

Om og i hvilken grad omlegging til bruk av Husdyrregisteret for utmåling av tilskudd får betydning for saksbehandling, vurdering og kontroll av søknader om produksjons- og avløsertilskudd, avhenger i stor grad av eventuelle regelverksendringer med tilhørende utvikling og innordning av system. Vi har her kommentert noen forhold som trolig vil påvirkes av at Husdyrregisteret tas i bruk.

Ved valg av «kombinasjonsmodellen», se omtale i kap. 5.3.6, legges det opp til at saksbehandler skal gå inn å avklare tilfeller der det er uenighet blant søkere om disponering av eksplisitte dyr. Slik oppklarings- og avklaringsarbeid vil kunne føre til merarbeid og økt ressursbruk i søknadsbehandlingen, noe som kanskje særlig vil gjøre seg gjeldende i en innkjøringsfase. Det er imidlertid vanskelig å angi konkret hvor stort omfanget av merarbeidet kan bli. Her er det også behov for å avklare på hvilket grunnlag slike tilfeller skal kontrolleres og avgjøres. Som et klart utgangspunkt bør det stilles krav til at det foretaket som har overført et dyr til sin besetning må fremlegge dokumentasjon på overføringen. Det avgjørende, og etter all sannsynlighet det mest krevende, vil være å klarlegge tidspunktet for overføringen av dyret. Som utgangspunkt må det også her forventes at foretaket som har overført dyret til seg i Husdyrregisteret, kan legge frem dokumentasjon på når overføringen skjedde (f.eks. ved fremvisning av kvittering for bruk av dyretransport). Hvis det ikke er mulig, kan en løsning være at saksbehandler må legge til grunn det tidspunktet som fremstår som det mest troverdige tidspunktet for overføringen.

Kontroll av om dyr faktisk inngår i de kategoriene av storfe de er opplyst å være i, vil som i dag måtte ta utgangspunkt i fastsatte definisjoner. Vi kan ikke på nåværende tidspunkt se at bruk av Husdyrregisteret vil få særlig betydning for kontroll av om enkelt dyr inngår i kategoriene de er oppført i.

Gjeldende regelverk for produksjons- og avløsertilskudd gir hjemmel til å avkorte i tilskuddet dersom det i søknaden er gitt feilopplysninger som kan føre til en urettmessig utbetaling, se forskriftens § 12. En slik reaksjon vil også være aktuell ved bruk av Husdyrregisteret. Det gis her en kort oversikt over tilfeller som kan gi grunnlag for avkorting, og som er relatert til bruk av Husdyrregisteret. Vi går imidlertid ikke inn på de enkelte vilkårene for avkorting, men viser her til gjeldende regelverk med tilhørende veiledning.

For det første vil det kunne være grunnlag for avkorting dersom søker har registrert et høyere antall dyr i Husdyrregisteret enn det faktisk har disponert i tilskuddsperioden, og søker har bekreftet dyretallet i søknaden. Det samme gjelder hvis søker har registrert et dyr inn i dyreholdet på et tidligere tidspunkt enn det som faktisk er tilfellet, eksempelvis ved at en kalving registreres på en dag forutfor da kalvingen faktisk skjedde. Videre kan det tenkes at en søker registrerer opplysninger som gjør at kategoriseringen av dyret i søknaden blir feil. Et eksempel her er at det registreres et tidligere kalvingstidspunkt enn det som er reelt. Hvis dyret før kalvingen var «øvrig storfe», vil det feilaktig registrerte kalvingstidspunktet gjøre at dyret blir registrert som melkeku fra et tidligere tidspunkt enn det er grunnlag for, og dermed kunne føre til et uriktig økt tilskudd.

Ved bruk av den ovenfornevnte «kombinasjonsmodellen» vil det som nevnt også kunne være aktuelt med avkorting. Det vil kunne bli tilfellet dersom selger ved utfyllelse av søknaden avkrefter en overføring som har skjedd, eller dersom en kjøper bekrefter en overføring som ikke har skjedd. I begge disse situasjonene vil opplysningene kunne gi grunnlag for en urettmessig utbetaling.

7.3 Klagehåndtering

I det videre legger vi til grunn at Mattilsynet beholder sin kompetanse på sporbarhetsforskriften, og at landbruksforvaltningen; kommune, statsforvalter og Landbruksdirektoratet, håndterer saker etter PT-forskriften. Landbruksforvaltningen vil dermed ikke sanksjonere for brudd på sporbarhetsregelverket, utover de konsekvenser det får for tilskuddsutmålingen med feilaktige eller manglende registreringer.

Vedtak om produksjons- og avløsertilskudd er enkeltvedtak, som søkere har klagerett på. I tilfeller der det er lagt til grunn feil eller manglende opplysninger fra Husdyrregisteret, vil foretaket dermed, som ved normal saksgang, ha klagerett på vedtaket. Det kan stilles spørsmål ved hvilke deler av vedtaket det er anledning til å klage på dersom det er registreringer i Husdyrregisteret som er grunnlag for utmålingen, og i hvilke tilfeller en klage på opplysninger registrert i Husdyrregisteret kan føre frem.

Uavhengig av om det er kombinasjonsmodellen eller komplett status som blir gjeldende, vil det i hovedsak være aktuelt med klager på manglende registrerte dyr, som har ført til lavere tilskuddsbeløp. Spørsmålet blir om foretaket kan få medhold i klage til landbruksforvaltningen på at ikke alle dyr foretaket faktisk hadde, er med i utmålingen. Det er trolig ikke hensiktsmessig med en generell adgang til å føre inn uteglemte dyr. Det kan sammenlignes med resten av systemet for søknad om produksjons- og avløsertilskudd, der det er svært begrenset hvilke opplysninger som kan føres inn i søknaden dersom de ble uteglemte ved utfylling av søknad.

Uteglemte opplysninger kan i dag som hovedregel ikke registreres i søknaden etter utløpet av søknadsfristen, uten at det gis dispensasjon fra fristen. For at samme systematikk skal gjelde alle dyreslag, bør dette etter vår vurdering også fortsette å gjelde storfe, selv om registreringene gjøres i Husdyrregisteret. Dersom foretaket har glemt å føre inn dyr i Husdyrregisteret, må det derfor søkes om dispensasjon fra vilkåret om at tilskudd gis til dyr registrert i Husdyrregisteret. For at vilkårene for å få dispensasjon skal være oppfylt, må det foreligge et særlig tilfelle, jf. PT forskriften § 9.

Terskelen for å innvilge dispensasjon er høy. Det må vurderes om det er ønskelig at terskelen skal være like høy i tilfeller der opplysninger er glemt ført opp i Husdyrregisteret. Dersom det oppstår tilfeller der foretaket ikke kan lastes for de manglende opplysningene, vil eventuelle dokumenterte tekniske problemer

i Husdyrregisteret eller husdyrkontrollene, trolig vurderes å være «særlige tilfeller» som kan føre til at dispensasjon innvilges.

Det er så vidt vi kan se ikke noe som tilsier at det vil være en veldig stor økning i antall klager ved en løsning som den vi her skisserer. De fleste avklaringer (av dyr uten komplett status) tas før vedtak fattes, og søkerne har dermed fått rettet opp de uavklarte tilfellene. Det kan trolig komme noen flere klager på at opplysningene i Husdyrregisteret er feil. Det vil være flere opplysninger av betydning for tilskuddet som hentes fra Husdyrregisteret, enn ved dagens føring av dyretall på de to telledatoene. Det kan potensielt klages på at riktig dyr er registrert, men registreringsdato er feil, at dyr er registrert på feil bruker og feil i overføringen fra husdyrkontrollene til husdyrregisteret.

Selv om det er flere opplysninger som legges til grunn for vedtaket, og dermed å klage på, vil det etter vår vurdering ikke nødvendigvis innebære at klageomfanget blir mye større enn i dag. I en overgangsperiode vil det muligens være noe økning, og trolig i stor grad i form av formelle klager som ikke kan tas til følge. Dette siden Husdyrregisteret og husdyrkontrollene også baserer seg på egenrapportering, på samme måte som en i dag før opp dyretallet i søknad om PT selv.

Det anbefales at det ses videre på følger for og utforming av rammer for klagebehandling i forbindelse med eventuelt videre arbeid med regelverk for tilskuddsutmåling basert på Husdyrregisteret.

8 Vurdering

8.1 Faglig/systemmessig

8.1.1 Hvilke registreringer kan/bør legges til grunn for ev. tilskuddsutmåling?

I kapittel 5.3 er det drøftet hvilke registreringer i Husdyrregisteret som kan/bør legges til grunn for ev. tilskuddsutmåling. Å kreve komplett status har den fordel at komplett status med stor sannsynlighet verifiserer hvilket dyrehold dyret «tilhører». På den andre siden vil krav om komplett status innebære at den som har kjøpt et dyr og oppfylt sine forpliktelser til registrering i Husdyrregisteret, ikke vil få tilskudd dersom ikke selger også har registrert dyret ut av sitt dyrehold.

Dersom en ikke krever komplett status, men legger den enkeltes registrering i Husdyrregisteret til grunn, vil en tilskuddssøker som har oppfylt sine registreringsforpliktelser, kunne få utmålt tilskudd i samsvar med de tidsrom vedkommende har hatt dyr i sitt dyrehold, uten å være avhengig av at andre parter har oppfylt sine registreringsplikter. Hvis en legger den enkeltes registrering i Husdyrregisteret til grunn, vil det imidlertid i dagens Husdyrregister være en god del tilfeller (anslagsvis i underkant av 3 000 dyr i oktober 2023, jf. omtale under tabell 1 i kap. 5.3.2) hvor et dyr er registrert inn i et dyrehold av kjøper, men ikke ut av selgers, og vel 5 000 tilfeller hvor dyret var registrert ut av dyrehold, men ikke inn i et annet. Tilfeller hvor et dyr ut fra den enkeltes registreringer i Husdyrregisteret har befunnet seg i flere dyrehold på samme tid, vil trolig relativt enkelt kunne identifiseres av tilskuddsforvaltningen, men vil kunne kreve en god del oppfølging fra landbruksforvaltning til å avklare hvor dyret faktisk har befunnet seg.

På bakgrunn av ulempene med et generelt vilkår om komplett status, eller med å legge den enkelte parts registrering til grunn, er det laget en skisse til en kombinasjonsmodell, jf. kap. 5.3.6, hvor søkerne i forbindelse med søknadsskjema for produksjonstilskudd får presentert en oversikt over dyr/hendelser i husdyrregisteret som står med «ikke-komplett status», dvs. når det mangler registrering fra en av partene ved en overføring dyr. I slike tilfeller ser vi for oss at partene i forbindelse med søknad om produksjonstilskudd må bekrefte eller avkrefte at overføringen faktisk har skjedd. I de tilfellene at opplysningene (bekreftelse/avkrefte) fra søkerne ikke er tilstrekkelig til uten videre å avklare hvilket tidsrom partene kan gis tilskudd for, må tilskuddsforvalter vurdere behov for å innhente ytterligere informasjon og avgjøre saken.

Vår vurdering er at det vil være betydelig enklere å forvalte et krav om «komplett status», enn å innføre kombinasjonsmodellen. Det vil da ikke være behov for at søkerne eller forvaltningen avklarer ev. tilfeller med «ikke-komplett status». En kombinasjonsmodell vil kreve mer ressurser i forvaltningen når det gjelder oppfølging av søkere og et større behov for utvikling av funksjonalitet i systemet. Det er også særlig i denne modellen bruk av kalenderår gir noen utfordringer. Det må imidlertid tas stilling til om man kan godta de ulempene bruk av komplett status har for søker. Disse ulempene vil imidlertid kunne minimeres dersom Mattilsynet i større grad følger opp med virkemidler etter eget regelverk og bidrar til å minimere/ekskludere tilfeller med ikke-komplett status.

I kapittel 5.3.3 er det også drøftet hvilke «datoer» som kan/bør legges til grunn; om det er hendelsesdato (data for fødsel eller overføring), eller om det er registreringsdato. Å beregne start på periode med tilskudd ut fra registreringsdato vil være et insitamant til at registreringene blir gjort raskt, noe som er ønskelig ut fra Husdyrregisterformål, men som ikke nødvendigvis vil være av vesentlig betydning for tilskuddsutmåling. Vår vurdering er at det vil kunne være rimelig å bruke hendelsesdato som start på periode med tilskudd hvis registreringen skjer innen gjeldende frist for registrering i Husdyrregisteret, men registreringsdato dersom registreringen skjer senere enn fristen.

8.1.2 Kategorisering i «melkeku», «ammeku» og «øvrige storfe»

I kapittel 5.4 er det drøftet og vurdert ulike muligheter for kategorisering av storfe i de 3 kategoriene som det er forskjellige satser for i husdyrtilskuddet: «melkeku», «ammeku» og «øvrige storfe». I foretak som ikke driver kumelkproduksjon, vil det bare være kategoriene «ammeku» og «øvrige storfe» som er aktuelle, og det avgjørende for å karakterisere som «ammeku» vil være om dyret har kalvet i løpet av siste 15/18 måneder.

I foretak som driver kumelkproduksjon legger vi til grunn at de aller fleste ammekyrne vil kunne karakteriseres som «ammekyr» ut fra raseopplysninger i Husdyrregisteret: I søknadsopplysningene i 2023 var det i gjennomsnitt for del 1 og del 2 ca. 15 000 ammekyr som av minst 50 prosent kjøttferase, og 500 ammekyr som ikke var minst 50 prosent kjøttferase.

Kukontrollen har melkeveiingsdata gjennom året for de enkelte kyrne, og vil også kunne ha kategorisering av kyr som ammekyr i «Eana». Disse opplysningene ville trolig kunne utgjøre et godt grunnlag for å kategorisere kyr som enten melkekyr eller ammekyr i tilskuddssammenheng, også for perioder av året. Men bestemmelser om hvordan en slik kategorisering skal skje, og hvordan ansvars-/rollefordeling vil kunne være mellom søker, Kukontrollen og landbruksforvaltningen, vil ev. måtte vurderes og avklares nærmere. Det kan ligge utfordringer i å skulle «koble på» enda et system, også teknisk vil det øke kompleksiteten noe.

Det er heller ikke alle melkeprodusenter som er medlemmer i Kukontrollen, og det vil derfor uansett være behov for et system for å ivareta de som ikke er medlemmer. Siden omfanget av antall ammekyr som ikke er minst 50 prosent kjøttferase, i foretak med kumelkproduksjon, er relativt lite, er det Landbruksdirektoratets vurdering at det beste alternativet trolig vil være at kyr kan kategoriseres som ammekyr ut fra hva som er den dominerende produksjonstypen i løpet av perioden det søkes tilskudd for (jf. Alternativ 1 i kap 5.4.1). En slik løsning vil også ansvarliggjøre søkerne for kategoriseringen som også vil kunne vurderes av landbruksforvaltningen.

Detaljerte og presise bestemmelser som gjelder kategorisering av kyr som melkekyr og ammekyr vil måtte utarbeides og formuleres dersom Husdyrregisteret skal brukes til tilskuddsutmåling. For majoriteten av foretak/dyr som driver samme type produksjon over lang tid, vil det trolig være relativt uproblematisk å utmåle tilskudd basert på opplysningene i Husdyrregisteret og opplysninger om melkekvoter og melkeleveranser. Bestemmelser om utmåling av tilskudd må imidlertid også kunne avklare hvordan tilskuddsutmålingen skal være for de tilfellene som adskiller seg fra majoriteten. Landbruksdirektoratets vurdering er at det trolig vil være krevende å utforme presise og gode utmålingsregler som er uten ulemper, og at det derfor er behov for at det arbeides videre med dette, før det tas endelig beslutning om å ev. bruke Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling.

8.1.3 Tilskuddsperiode

I kapittel 6.2 er det drøftet hvilken periode tilskuddet bør beregnes for, dersom en skal bruke data fra Husdyrregisteret til å utmåle tilskudd for storfe. I gjeldende tilskuddsregime er det kalenderår som er tilskuddsperiode. Å bruke kalenderår som tilskuddsperiode med data fra Husdyrregisteret vil måtte innebære korte frister for å gjøre registreringer og saksbehandling, særlig med «kombinasjonsmodellen», med mindre en aksepterer en senere utbetaling enn dagens hovedutbetaling i midten av februar. En utsettelse av hovedutbetalingen kan også virke forstyrrende inn på forberedelsene til neste søknadsrunde som åpner 1. mars.

Med tilskuddsperiode fra 1. oktober til 30 september for storfe, vil det være bedre tid til å gjøre registreringer og saksbehandling før utbetaling. Tilskuddsperiode fra 1. oktober til 30. september vil imidlertid bryte med tilskuddsperiode for andre tilskudd enn de for storfe og skape en mer uoversiktlig situasjon for hvilke perioder ulike vilkår skal vurderes for. Tilskuddsperiode fra 1. oktober til 30. september vil også innebære at foretak som starter opp 1. januar ikke vil få fullt tilskudd for det første produksjonsåret (bare for 1. januar til 30. september), mens foretak som slutter 31. desember vil få tilskudd vel et år senere for de siste tre månedene (1. oktober til 31. desember) i året de slutter.

Landbruksdirektoratets ser fordeler og ulemper med begge de to tilskuddsperiodene som er drøftet, og mener det er behov for å se nærmere på hvilken tilskuddsperiode som bør brukes, dersom data fra Husdyrregisteret skal brukes til tilskuddsutmåling. Med krav om «komplett status» vil det i mindre grad være problematisk å ha kalenderår som tilskuddsperiode.

8.1.4 Brukerskifter

Som omtalt i kap. 3.1.5 og 4.4 er det svakhet med Husdyrregisteret ved overføring av dyr i forbindelse med brukerskifter. Brukerskifter gjennomføres i Husdyrregisteret ved at dyrene fra det avsluttende foretaket overføres til det begynnende uten at det settes en «fra dato» på overføringstidspunktet og uten identiteten til det avsluttende foretaket. Dette er en svakhet som etter Landbruksdirektoratets syn er nødvendig å rette for i det hele tatt å kunne bruke Husdyrregisteret som grunnlag for tilskuddsutmåling.

8.1.5 Krav i Husdyrregisteret til rekkefølge på registrering av overføringer av dyr

Som det framgår av kapittel 3.1.5, har Mattilsynet pekt på at Husdyrregisteret har et innebygget krav om en visse sekvens/rekkefølge på transaksjonene (overføringene av dyr). Det innebærer at når et dyr står med «ikke-komplett» status i Husdyrregisteret på bakgrunn av en tidligere overføring, vil ikke registrering av etterfølgende overføringer slippe inn i Husdyrregisteret, selv om overføringen kan være registrert av produsent og slakteri i husdyrkontrollene. En konsekvens av dette er at dyr fortsatt vil stå registrert hos en produsent med status «ikke komplett» mens det i realiteten er slaktet. Mattilsynet har videre opplyst at både de og husdyrkontrollen fra tid til annen tar for seg og rydder i slike forhold, slik at det ikke blir et stadig voksende antall forekomster av at dyr som er slaktet, blir «stående» (hos produsenter) i Husdyrregisteret.

Selv om det fra tid til annen gjøres ryddejobber som gjør at antallet dyr som er slaktet, men blir værende registrert produsenter i Husdyrregisteret vil være begrenset, vil disse tilfellene være problematiske ved en ev. bruk av Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling. Problematiske fordi det vil kunne bli beregnet og utbetalt tilskudd for dyr som er slaktet. Kombinasjonsmodellen som er skissert i kapittel 5.3.6 vil kunne avklare forholdene knyttet til den tidligere overføringen, men vil ikke kunne identifisere at dyr er slaktet uten at det er registrert i Husdyrregisteret.

Landbruksdirektoratets vurdering er at det bør la seg gjøre å innrapportere slaktede dyr til Husdyrregisteret selv om dyrene står med ikke-komplett status knyttet til tidligere overføringer, før Husdyrregisteret ev. tas i bruk til utmåling av tilskudd.

8.2 Konsekvenser for søker

I vurderingen her av konsekvenser for søker, er det den skisserte «kombinasjonsmodellen», jf. kapittel 5.3.6, som er lagt til grunn. Videre har vi lagt til grunn at totalbeløpene som skal utbetales for de ulike tilskuddsordningene vil være de samme som med gjeldende tilskuddsregime. Utslagene for den enkelte vil imidlertid kunne variere, bl.a. avhengig av hvordan dyretallet varierer gjennom året og i forhold til telledatoene i nåværende tilskuddsregime. Det har ikke vært mulig å gjøre beregninger av hvordan dette ville kunne slå ut for hver og en av storfeholderne til denne utredningen, både på grunn av kompleksitet og kapasitet, utfordringer med å kategorisere melkekyr og ammekyr, og til dels manglende datagrunnlag slik Husdyrregisteret er designet i dag.

Dersom Husdyrregisteret blir tatt i bruk til tilskuddsutmåling, blir det viktig for tilskuddssøkerne å gjøre registreringer i Husdyrregisteret i rett tid; konsekvensen av å ikke være a jour med registreringer blir mindre tilskudd, gitt at tilskuddsregelverket fastsettes slik at hvis registreringsfristen i Husdyrregisteret overskrides i forbindelse med at et dyr kommer inn i dyreholdet, gis det ikke tilskudd for dagene før registreringen i Husdyrregisteret er gjort.

Dersom Husdyrregisteret blir tatt i bruk til tilskuddsutmåling, vil det bli mer for søkeren å forholde seg til enn ved dagens regime, ikke minst når det gjelder å ha oversikt over tilskuddsgrunnlaget, herunder hvilke perioder det enkelte dyr gir grunnlag for tilskudd, og hvordan det enkelte dyr er kategorisert, samt selve tilskuddsberegningen; -selv om forvaltningen vil forsøke å gjøre dette tilgjengelig på en oversiktlig måte, , jf. kapittel 7.1.1.

Når det gjelder hva søkeren vil måtte oppgi/godkjenne, er det vår vurdering at dette stort sett vil være overkommelige registreringer:

Dersom registreringene i Husdyrregisteret for søkerens dyr er a jour, vil bekreftelsene/opplysningene som trengs være:

- Bekrefte at det søkes om tilskudd for storfe og dermed aksepterer at det er opplysningene i Husdyrregisteret som legges til grunn for tilskuddet, og er innforstått med mulig konsekvens av manglende eller feil registrering i Husdyrregisteret
- Eventuelle dødfødsler, jf. kapittel 7.1.2.4
- For kumelkprodusenter: Eventuelle ammekyr som ikke er kjøttferase, jf. kapittel 5.4.
- Eventuelt samtykke til at opplysninger kan hentes fra husdyrkontrollene

Dersom registreringene i Husdyrregisteret for søkerens dyr **ikke er** a jour, og man ønsker å benytte kombinasjonsmodellen, vil det i tillegg til kulepunktene i avsnittet over, trenges

- Bekrefte/avkrefte «ikke-komplette» overføringer av dyr inn eller ut av dyreholdet

Dersom Husdyrregisteret tas i bruk til utmåling av tilskudd, vil det kunne innebære innsparing i kostnader for tilskuddssøkerne, ved at slaktedato for dyr kan velges uten hensyn til de relativt betydelige tilskuddsmessige konsekvensene det har om slaktedato er etter eller før telledato i dagen tilskuddsregime.

8.3 Konsekvenser for landbruksforvaltningen

Landbruksdirektoratet

Å ta i bruk opplysninger fra Husdyrregisteret (og ev. supplert med opplysninger fra husdyrkontrollene) til utmåling av et eller flere tilskudd for husdyr, vil innebære et betydelig arbeid med å utvikle systemet for

tilskuddsutmåling. I kapittel 8.6 er det gjort et foreløpig anslag på omfanget av dette, som inkluderer innsats fra fagarbeidere i Landbruksdirektoratet.

I tillegg til merarbeid for Landbruksdirektoratet ved utvikling av systemet for å bruke Husdyrregisteret, vil det blant annet på grunn av større datamengder og kompleksitet i tilskuddsberegningene også måtte påregnes et merarbeid til veiledning, klagesaksbehandling, løpende vedlikehold og testing for fagmedarbeidere i Landbruksdirektoratet, anslått til 0,5 årsverk per år. Risiko for at det kan bli feil i tilskuddsberegningen vurderes å øke pga. betydelig økning i antall opplysninger som skal inn i beregningen, fra ulike kilder, samt økt kompleksitet. Dette er kostnader Landbruksdirektoratet ikke har dekning for i dag og som vil ha konsekvenser for andre oppgaver i Landbruksdirektoratet, dersom det ikke gis en varig økning i driftsbudsjettet. På grunn av mange usikre momenter, anbefaler vi at det utarbeides et nytt estimat når mer presise utmålingsregler og valg av modell er på plass.

Dersom det ev. bestemmes at kalenderår skal være periode for tilskuddsberegningen, og dersom hovedutbetalingen i så fall utsettes sammenlignet med nåværende tid (medio februar), vil det i større grad vil overlapp av nødvendig tilrettelegging for åpning av søknadsomgang for nytt år (med søknadsfrist 1. mars), i en periode hvor det ellers er stor aktivitet i Landbruksdirektoratet (bl.a. utredningsarbeid til jordbruksoppgjøret). Vi ser imidlertid ikke for oss at utsetting av hovedutbetaling er et reelt alternativ.

Kommunene

Den skisserte «kombinasjonsmodellen», jf. kapittel 5.3.6, legger opp til at «ikke-komplette» overføringer av dyr i Husdyrregisteret i stor grad vil kunne avklares i forbindelse med innlevering/etterregistrering av produksjonstilskuddssøknaden. Vi antar at omfanget av «ikke-komplette» overføringer av dyr i Husdyrregisteret vil reduseres betydelig dersom Husdyrregisteret tas i bruk til tilskuddsutmåling, men at det likevel, i det minste i en innføringsperiode, fortsatt vil være en god del tilfeller av «ikke-komplette» overføringer og som heller ikke blir tilstrekkelig avklart i tilskuddssøknaden. For disse tilfellene vil kommunen måtte innhente ytterligere opplysninger fra søkerne for å avklare om overføringen har skjedd, før kommunen kan fatte tilskuddsvedtaket.

Dersom det ev. bestemmes at kalenderår skal være periode for tilskuddsberegningen, vil det kunne bli et økt tidspress (kortere tid) på kommunen til å fatte vedtak, ev. gjennomføre kontroll før vedtak fattes, innen fristen for at utbetalingen blir med i hovedutbetalingen for produksjonstilskudd i midten av februar.

En mer kompleks tilskuddsberegning vil kunne føre til at kommunene må bruke mer tid på å oppklare beregningene overfor tilskuddssøkere som stiller spørsmål ved hvordan beregningen kan forstås. Vi tror at det heller ikke kan ses bort fra at det vil kunne være utfordrende for noen kommuner å oppklare slike tilfeller. Klagesaker som gjelder utmåling av tilskudd for storfe vil trolig bli mer krevende å behandle, både avdekking av hva som ev. er feil i opprinnelig vedtak og å vite at ev. ny beregning har blitt riktig, i og med at det er lagt til grunn at tilskuddene skal beregnes per dag i tilskuddsperioden før de summeres opp. -Selv om beregning av tilskudd i klagesaker ikke skal være nødvendig å beregne dag for dag, men må forutsettes å beregnes i et system ved at det korrigeres for en eller flere av opplysningen som tilskuddene beregnes på grunnlag av, slik som registreringsdato, kalvingsdato, kategorisering i dyreslag m.m., vil det etter vår vurdering kunne være utfordrende å verifisere at beregningen er riktig.

Landbruksdirektoratets vurdering er at det vil bli en varig ekstrabelastning på kommunene, men at det er vanskelig å konkretisere størrelsen på denne. Det er naturlig å tenke seg at ekstrabelastningen vil være størst i en overgangsperiode.

Statsforvalteren

For klagesaker vil trolig de samme konsekvensene gjøre seg gjeldene som omtalt for kommunene. Som veileder for kommunene må det trolig på grunn av økt kompleksitet i tilskuddsberegningene også påregnes noe mer henvendelser fra kommunene og veiledning av kommunene, om tilskuddsberegningene.

Landbruksdirektoratets vurdering er at det vil bli en varig ekstrabelastning på Statsforvalteren, men at det er vanskelig å konkretisere størrelsen på denne. Det er naturlig å tenke seg at ekstrabelastningen vil være betydelig mindre enn hos kommunene, og størst i en overgangsperiode.

8.4 Konsekvenser for Mattilsynet

Mattilsynet ønsker å utvikle landdyrregister som i større grad legger til rette for å kunne håndtere denne type endringer og behov, som er nødvendig for å kunne bruke Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling, mer fleksibelt og dynamisk. Mattilsynet ser flere gevinster ved å bruke Husdyrregisteret som grunnlag for søknad om produksjonstilskudd.

Å bygge mer kompleksitet inn i Mattilsynets gamle løsninger har, slik Mattilsynet vurderer det, for stor risiko. Før det startes med moderniseringen av registrene på landdyrsiden, er det derfor ikke hensiktsmessig for Mattilsynet å forplikte seg til å dekke behovene knyttet til søknad om produksjonstilskudd. Mattilsynet ønsker at fokus for produktteamene skal være på fremtidsrettede, brukervennlige løsninger.

Tid, kapasitet, ressurser og strenge prioriteringer avgjør hvor raskt fremdrift Mattilsynet kan ha knyttet til modernisering av Husdyrregisteret. Med økt kapasitet, vil Mattilsynet kunne gå i gang tidligere enn det ellers kunne ha gjort, og også forplikte seg på tid. Ettersom dette krever utvikling både hos Mattilsynet og Landbruksdirektoratet for å få dette til, er et forpliktende samarbeid sentralt.

8.5 Alternative grunnlag for tilskuddsutmåling

8.5.1 Husdyrkontrollene

Under arbeidet med denne utredningen, har det blitt stilt spørsmål til hvorvidt man kan ta i bruk Kukontrollen og Storfekjøttkontrollen direkte til tilskuddsutmåling, i stedet for å bruke Husdyrregisteret. Dette har ikke vært en del av utredningsoppdraget, men vi vil likevel påpeke noen utfordringer knytte til en slik løsning. Per i dag er det ikke alle produsenter som er medlem i husdyrkontrollene. Det betyr at man enten må ha en alternativ løsning for foretak som ikke er med i husdyrkontrollene, eller kreve medlemskap i husdyrkontrollene. Vi vurderer det som uheldig om en statlig tilskuddsordning skal kreve medlemskap i et privat register for å ha rett på tilskudd. Hvorvidt en slik løsning er mulig, må ev. undersøkes nærmere. Det vurderes også som kompliserende av en allerede kompleks modell, dersom tilskudd skal utmåles på bakgrunn av informasjon fra flere ulike register. Vi ser imidlertid at det kan være aktuelt å supplere Husdyrregisteret med opplysninger fra husdyrkontrollene.

8.5.2 Modernisert Husdyrregister

Vurderingene fra Mattilsynet, gjengitt i kap. 8.4, tilsier at det er lite aktuelt å gå videre med en tilskuddsutmåling basert på dagens Husdyrregister. På nåværende tidspunkt kan det ikke sies med sikkerhet hvordan et modernisert Husdyrregister vil se ut og hvilke konsekvenser det får for enkelte av vurderingene gjengitt i denne utredningen. Det er imidlertid grunn til å tro at det å modernisere Husdyrregisteret også vil ha noen fordeler med tanke på å basere tilskuddsutmålingen på opplysninger fra Husdyrregisteret. Under følger noen punkter som vi tenker det bør ses videre på, med tanke på å forenkle modellen for tilskuddsutmåling basert på Husdyrregisteret og å bedre datakvaliteten:

- Sikre nødvendig informasjon i forbindelse med brukerskifter (må på plass for å kunne benytte Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling).
- Åpne for at etterfølgende hendelser kan bli registrert i Husdyrregisteret selv om et dyr står med ikke-komplett status knyttet til tidligere overføring (må på plass for å kunne benytte Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling).
- Inkludere informasjon om dødfødsler og kalver som dør før merking i Husdyrregisteret.
- Inkludere obligatorisk føring av rase i Husdyrregisteret.
- Legge inn funksjoner som i større grad enn i dag sikrer at dyr blir stående med komplett status.
- Legge inn flere valideringer og kontroller som bedrer datakvaliteten i Husdyrregisteret.

Dersom det er aktuelt å gå videre med arbeidet om å bruke Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling, anbefales det at Landbruksdirektoratet og Mattilsynet samarbeider tett om utviklingen av et modernisert Husdyrregister, for å sikre at best mulig løsninger etableres både med tanke Mattilsynets egne behov og behovene knyttet til tilskuddsutmåling.

8.6 Kostnader

8.6.1 Kostnader hos Landbruksdirektoratet

I kap. 6.2 foreslås det at beregningene av tilskudd skal foregå i et fagsystem hos Landbruksdirektoratet, basert på datagrunnlag fra Husdyrregisteret. Systemet skal være tilgjengelig som et oppslagsverk gjennom tidsperioden. Når perioden er over og man har en fullstendig oversikt, skal søker (gitt bruk av kombinasjonsmodellen) kunne gå inn og bekrefte eller avkrefte uavklart informasjon fra Husdyrregisteret, og gjøre eventuelle nødvendige registreringer som trengs for tilskuddsutmålingen.

Det er flere usikre elementer ved å bruke data fra Husdyrregisteret til tilskuddsutmålingen slik det er i dag. Det er dermed vanskelig å gi et estimat for utvikling av nytt fagsystem. Et usikkerhetsmoment er hvordan integrasjonen fra Husdyrregisteret til det nye systemet skal fungere.

Vi har derfor laget to estimater basert på alternative integrasjoner mot Husdyrregisteret.

Alternativ 1: Mattilsynet implementerer et API som gir Landbruksdirektoratet de nødvendige dataene med en endringslogg, som man kan hente en gang i døgnet.

Alternativ 2: Hele eller deler av Husdyrregisteret overføres til Landbruksdirektoratet daglig. Dette vil kreve betydelig arbeid for å konvertere data og identifisere endringer, samt feilhåndtering.

Det totale estimatet inkluderer implementasjon av systemet og enhetstesting, og vi har forsøkt å ta hensyn til betydelig usikkerhet knyttet til flere faktorer i løsningen. Estimater inkluderer imidlertid ikke innhenting av data fra andre kontroller, som for eksempel husdyrkontrollene. I tillegg til selve utviklingsarbeidet, må det påregnes innsats fra fagmedarbeidere i Landbruksdirektoratet til å spesifisere funksjonalitet systemet må ha og hvilke beregninger som skal gjøres, følge opp utviklingsarbeidet og teste at systemet fungerer som det skal. Vi anslår at dette vil utgjøre et merarbeid for fagmedarbeidere i Landbruksdirektoratet på i alt 1 - 2 årsverk, fordelt på 1 -2 år. Kostnadene knyttet til behov for ekstra ressurser er inkludert i det totale kostnadsestimatet.

Med alternativ 1 vil det nye systemet, inkludert endringer i eStil-PT, bli estimert til 13,5 mill. kroner. Med alternativ 2 har prosjektet blitt estimert til 15,5 mill. kroner.

Estimatene inkluderer ikke vedlikehold av systemet etter at det har blitt tatt i bruk. Det er utfordrende å anslå driftskostnader for systemet, men med tanke på at systemet skal bearbeide store mengder data og kompliserte beregningsregler, vil det trolig være et system som krever en del ressurser å drifte. I tillegg vil det være behov for å se nærmere på hva slags funksjonaliteter som skal innføres i systemet, inkludert bruk av kontroller, og om det skal sendes ut påminnelser til søkere. Dette er kostnader Landbruksdirektoratet ikke har dekning for i dag og som vil ha konsekvenser for andre oppgaver i Landbruksdirektoratet, dersom det ikke gis en varig økning i driftsbudsjettet.

Basert på differansen mellom de to estimatene og de mange usikre momentene, anbefaler vi at det utarbeides et nytt estimat når mer presise utmålingsregler og valg av modell er på plass.

8.6.2 Kostnader hos Mattilsynet

Mattilsynet skriver følgende om kostnader knyttet til en modernisering av Husdyrregisteret:

«Fordi Husdyrregisterets teknologi og oppbygning er kompleks, og en modernisering med parallell nedbygning av dagens løsninger må håndteres varsomt, er det utfordrende å gi estimater per endring. Den reelle kostnaden for Mattilsynet er ressurser til å styrke teamet som jobber med landdyrregistrene. Vårt anslag er at det er behov for å styrke teamet med to dedikerte ressurser over 3 år. Dette er økte kostnader til utvikling, samarbeid med næring og Landbruksdirektoratet, testing og levering av funksjonalitet. Forvaltning, drift og videreutvikling etter disse 3 årene håndterer vi som en del av vårt normale registervedlikehold.

Estimatet knyttet til ressursøkningen tar høyde for å leie inn ressurser. Kostnaden for en erfaren utvikler ligger på rundt 2.5 mill. kroner. årlig. To ressurser over tre år gir et totalestimat på 15 mill. kroner. Dette er merkostnader for håndtering av problemstillinger knyttet til tilskuddsutmåling, ikke et fullt ut modernisert husdyrregister.

Det vil være usikkerhet knyttet til et tidsestimat på grunn av kompleksitet og usikkerhet, og jo lenger frem i tid det gjelder jo større blir usikkerheten. Arbeidet må nødvendigvis samordnes».

9 Anbefaling

Landbruksdirektoratet mener at drøftingene og vurderingene i denne utredningen viser at tilskudd for storfe ikke uten videre kan utmåles på grunnlag av Husdyrregisteret slik registeret er nå. For at tilskudd for storfe skal kunne baseres på data fra Husdyrregisteret, er det behov både for å utarbeide et regelverk for hvordan tilskudd skal utmåles, og det er behov for endringer i Husdyrregisteret. I tillegg vil det være behov for supplering av informasjon fra noen tilskuddssøkere. I det følgende oppsummerer vi forhold som det er behov for å håndtere, og på hvilken måte det må/kan følges opp:

Behov for konkretisering/presiseringer i regelverk for tilskudd:

- Hvilke registreringer som skal legges til grunn (jf. kapittel 5.3 og 8.1.1)
- Differensiering mellom melkeku og ammeku (jf. kapittel 5.4 og 8.1.2)
- Hvilken periode det skal beregnes tilskudd for (jf. kapittel 6.2 og 8.1.3)

Kan håndteres med tilleggsinformasjon i forbindelse med PT-søknad:

- Dødfødsler og kalvinger der kalven dør før den er merket (jf. kapittel 3.1.5 og 7.1.2.4)
- Ikke-komplette transaksjoner, gitt valg av kombinasjonsmodellen (men noe vil måtte avklares av forvaltningen, jf. kapittel 5.3.6 og 8.1.1)
- Differensiering mellom melkeku/ammeku (avh. av hvordan regelverket utformes, jf. kapittel 5.4 og 8.1.2)

Nødvendig med endringer i Husdyrregisteret:

- Brukerskifter (jf. kapittel 3.1.5, 4.4 og 8.1.4)
- Blokkering av registrering etter ikke-komplette transaksjoner (jf. kapittel 3.1.5, og 8.1.5)

Svakheter i Husdyrregisteret, men neppe et stort problem:

- «Retting av basisinformasjon» (jf. kapittel 3.1.5)
- Raseregistreringene i Husdyrregisteret er ikke obligatoriske (jf. kapittel 5.4.1)
- Midlertidig flytting av dyr (jf. kapittel 3.1.5, 5.2, 5.5.3 og 6.4.1)

Dersom partene i jordbruksoppjøret 2024 ønsker å gå videre med sikte på å bruke data i Husdyrregisteret/og eller andre datakilder til utmåling av tilskudd for storfe, anbefaler Landbruksdirektoratet at

det arbeides videre med konkretisering av forslag til utmålingsregler og behov for utvikling av Husdyrregisteret. Deretter kan partene ved jordbruksoppgjøret i 2025 ta stilling til om en skal gå videre for å iverksette tilskuddsutmåling med slike utmålingsregler og slikt grunnlag.

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Postboks 56, 7701 Steinkjer

BESØKSADRESSE:
Innspurten 11D, 0663 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:
Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no