

Statens landbruksforvaltning
Postboks 8140 Dep
0033 OSLO

Deres ref

Vår ref
200601082-/STD

Dato
10.06.2009

Fastsettelse av ny forskrift om råvareprisutjevning for bearbeidede jordbruksprodukter

Landbruks- og matdepartementet har i dag fastsatt ny forskrift om råvareprisutjevning for bearbeidede jordbruksvarer (RÅK-tilskuddsforskriften), se vedlegg.

Forskriften trer i kraft 1. januar 2010. Frem til ikrafttredelsestidspunktet vil dagens forskrifter som regulerer prisnedskrivning og eksportrestitusjon til industrielt bearbeidede jordbruksvarer fortsatt være gjeldende. Frem til dette tidspunktet vil også gjeldende satsforskrifter bli endret på vanlig måte dersom det viser seg å være behov for endringer av tilskuddssatsene.

Departementet vil i det videre redegjøre for forskriftens endelige innhold, med bakgrunn i de innspill som ble mottatt i forbindelse med høringen av forskriftsutkastet.

1. BAKGRUNN

Landbruks- og matdepartementet har sett behov for en revisjon av regelverket for prisnedskrivning og eksportrestitusjon til bearbeidede jordbruksvarer. Disse ordningene er nært knyttet til hverandre, også slik at dagens forskrifter inneholder en rekke likelydende bestemmelser. På bakgrunn av dette sendte departementet den 12. november 2008 utkast til forskrift om råvareprisutjevning for bearbeidede jordbruksråvarer på høring. Fristen for å avgi høringsuttalelser ble satt til 10. januar 2009.

Et sentralt formål med en ny forskrift var å oppnå en forenkling gjennom samling av de ulike regelsettene, samt en mer helhetlig forvaltning av ordningene. Forskriftsutkastet innebar at følgende fire forskrifter som regulerer prisnedskrivning og eksportrestitusjon til industrielt bearbeidede jordbruksvarer, helt eller delvis ble foreslått opphevet:¹

¹ Forskriften nevnt i punkt 4 ble foreslått videreført med satsene for XRK-ordningen (eksporttilskudd til bearbeidet kjøtt), mens PNS- og XR-satsene ble foreslått samlet i vedlegget til den nye RÅK-tilskuddsforskriften.

1. Forskrift 21. desember 2004 nr. 1821 om tilskudd i form av prisnedskrivning til industrielt bearbeidede jordbruksvarer (PNS-forskriften)
2. Forskrift 21. desember 2004 nr. 1746 om tilskudd til industrielt bearbeidede jordbruksvarer ved eksport og leveranse til spesialmarkeder (XR-forskriften)
3. Forskrift 10. oktober 2008 nr. 1098 om satser for prisnedskrivning av industrielt bearbeidede jordbruksvarer (PNS-satser)²
4. Forskrift 28. januar 2005 nr. 60 om satser for visse tilskuddsordninger for bearbeidede jordbruksvarer (XR- og XRK-satser)

Forskriftsutkastet til den nye RÅK-tilskuddsforskriften innebar ingen vesentlige materielle endringer av disse tilskuddsordningene. Endringene berørte ikke formålet med tilskuddsordningene eller prinsippene for beregning av tilskudd.

Departementet la opp til å fastsette satsene både for prisnedskrivning og eksportrestitusjon én gang pr år, normalt i etterkant av jordbruksoppgjøret. Satsene skulle imidlertid, som før, kunne endres i løpet av året dersom prisgrunnlaget og markedsmessige forhold ellers skulle tilsi det. Råvaresatsene i forskriftsutkastets vedlegg var identiske med de som gjaldt per 12. november 2008, og var ikke omfattet av høringen.

Departementet foreslo kun mindre endringer i de generelle bestemmelsene (om blant annet administrasjon og reaksjoner ved regelverksbrudd). Dette fordi både PNS-forskriften og XR-forskriften på dette område allerede langt på vei hadde blitt harmonisert med annet tilskuddsregelverk. Forskriftsutkastet inneholdt derfor bare mindre språklige justeringer av ordlyden i disse bestemmelsene. Videre ble det foreslått å reduseres antall råvarer og ferdigvarer som omfattes av ordningene. Av andre materielle endringer nevnes bestemmelsene knyttet til innmelding av resepter og beregning av svinn.

2. HØRINGEN AV FORSLAGET

2.1 Innledning

Høringsnotatet ble sendt til i alt 22 høringsinstanser. Departementet har mottatt høringsuttalelser fra til sammen 16 av disse, hvorav 8 ikke hadde merknader til de fremsatte forslagene. Uttalelsene er gjort tilgjengelige på departementets hjemmesider.

Det generelle inntrykket fra høringen er at departementets forslag i det vesentlige er godt mottatt. Høringsinstansene er positivt innstilt til forslaget om en samlet forskrift, og er i betydelig grad enige i at dette vil medføre en forenkling av regelverket og en mer presis forvaltning av ordningene. Noen av høringsinstansene har imidlertid hatt innvendinger mot enkelte av forslagene i høringsutkastet, og har foreslått endringer på bestemte punkter. Dette omtales dels nedenfor, dels under merknader til de enkelte bestemmelsene, jf. kap. 3.

² Denne forskriften er senere erstattet av forskrift 12. mars 2009 nr 299 om satser for prisnedskrivning til industrielt bearbeidede jordbruksvarer.

I etterkant av høringen har departementet valgt å foreta en del strukturelle endringer i forskriften. Disse endringene er i det alt vesentlige knyttet til forskriftens oppbygning og systematikk, ikke til det materielle innhold.

Til forskjell fra høringsutkastet er vilkårene for prisnedskrivning og eksportrestitusjon nå samlet i én bestemmelse. Sammenlåingen får klarere frem den innbyrdes sammenhengen mellom de to tilskuddsordningene, og tydeliggjør at en rekke av grunnvilkårene for tilskuddene er de samme selv om produktene selges i ulike markeder. Sammenstillingen er også gjort for å gjøre det tydeligere at en rekke ferdigvarer som eksporteres eller leveres til spesialmarkeder vil kunne være berettiget både eksportrestitusjon og prisnedskrivningstilskudd. Av samme grunn er ferdigvareomfanget som tidligere fremgikk av høringsutkastets vedlegg 2 og 3, nå samlet i et felles vedlegg 2. Vedlegg 1 om jordbruksråvarer er derimot videreført uendret fra høringsutkastet. For å samle utmålingsreglene, har departementet også funnet det hensiktsmessig å lage en fellesbestemmelse om tilskuddsgrunnlag og tilskuddssatser. Alle disse endringene vil bli kommentert nærmere under merknadene til de enkelte bestemmelsene, se kap. 3.

Departementet har en målsetting om at de ulike tilskuddsordningene under jordbruksavtalen skal harmoniseres i størst mulig grad. RÅK-tilskuddsforskriftens generelle bestemmelser er derfor ytterligere harmonisert med annet tilskuddsregelverk av nyere dato, i hovedsak forskriften om pristilskuddene i jordbruket.³ Ut fra hensynet til forutberegnelighet har departementet også valgt å foreta en tydeliggjøring når det gjelder tolkning og forvaltning av disse bestemmelsene, se merknadene til §§ 6 t.o.m. 13 i kap. 3.

Bestemmelsene i forskriftens §§ 1 og 9 t.o.m. 14 er uendret sammenlignet med høringsutkastet. For oversiktens skyld er merknadene til samtlige bestemmelser tatt inn i dette brevet.

2.2 Departementets merknader til høringsuttalelsene

I det følgende vil det bli gjort en kort redegjørelse for departementets merknader til de høringsuttalelsene som har kommet inn. Der departementet har foretatt endringer på bakgrunn av høringsinnspill, vil endringene bli utfyllende kommentert under merknadene til de enkelte bestemmelsene, se kap. 3.

Formålsbestemmelsen

Ordlyden i formålsbestemmelsen er endret noe i forhold til dagens regelverk, uten at dette innebærer noen materiell endring av formålet for ordningene. Bakgrunnen for denne språklige endringen er å tydeliggjøre at hovedformålet med ordningene er å sikre avtak av norskproduserte jordbruksråvarer. Bestemmelsen innebærer videre en presisering av at tilskuddet er ment for ”næringsmiddelindustrien i Norge”. En rekke av høringsinstansene uttrykker seg positivt til denne presiseringen. *Norges Bondelag* og *Norsk Landbrukssamvirke* uttrykker begge at det er viktig å presisere tydelig i formålsbestemmelsen at tilskudd kun skal gå til norskproduserte råvarer som bearbeides i Norge. Det fremheves at dette er viktig for at ordningene ikke skal kunne uthules ved at det gis tilskudd ved utenlandsk bearbeiding.

³ Forskrift 19. desember 2008 nr 1490 om pristilskudd i landbrukssektoren

Tilskuddsberegning

I høringsutkastet foreslo departementet å knytte satsberegningen til det tidspunktet ferdigvaren ”leveres” fra foretaket eller ”utførselstidspunktet” ved eksport. I PNS-forskriften er salgstidspunktet det bestemmende tidspunktet for hvilke satser som blir benyttet. Bakgrunnen for endringsforslaget var at leveringstidspunktet som hovedregel vil være nærmest bearbeidingstidspunktet – samt at leveringstidspunktet ble ansett som enklere å dokumentere enn salgstidspunktet. *NHO Mat og Drikke* har i sin høringsuttalelse pekt på at ”levering” som begrep ikke er avklart, og stiller spørsmål ved om det er tatt høyde for at en vare kan leveres til kundens lager uten at salg har funnet sted, for eksempel slik at selve salget skjer på et senere tidspunkt. Dette skulle tilsi at et salg er enklere å dokumentere.

Departementet er enig i at det kan knyttes tolkningstvil til det nærmere innholdet i leveringsbegrepet. På bakgrunn av en helhetlig vurdering har departementet derfor valgt å endre bestemmelsens ordlyd slik at skjæringstidspunktet for satsberegningen i stedet knyttes til det tidspunktet foretaket gir fra seg ”besittelsen” av ferdigvaren, se merknadene til forskriftens § 3.

Krav til fullstendige resepter

Departementet har sett behov for en presisering og endring av kravene til hvordan råvareforbruk skal oppgis i reseptene. Mer fullstendige resepter vil gi bedre grunnlag for forvaltning av tilskuddsordningen og gjennomføring av kontroll, herunder vurdere om ferdigvaren er innenfor vareomfanget. I forskriftsutkastet ble det derfor foreslått at forbruket av alle jordbruksråvarer og andre ingredienser i ferdigvaren skulle angis i reseptene. *NHO Mat og Drikke* og *NHO Mat og Bio* har begge motforestillinger mot forslaget om fullstendige resepter og kan ikke se at dette vil sikre en mer forsvarlig forvaltning. Det fremheves at nøyaktige resepter er sensitive opplysninger som foretak ikke ønsker å oppgi. Forvaltningens behov må derfor avveies mot bedrifters behov for å beskytte sensitiv informasjon. *NHO Mat og Drikke* mener at det må være tilstrekkelig at forvaltningen har oversikt over de tilskuddsberettigede råvarene og kan kontrollere volumet av disse. Alternativt bør andre ikke-tilskuddsberettigede ingredienser oppgis under store sekkeposter.

Departementet ønsker å presisere at intensjonen aldri har vært å innhente opplysninger utover det som er nødvendig for en forsvarlig forvaltning. På bakgrunn av høringsuttalelsene er det således foretatt noen presiseringer av kravet til resepter, se nærmere under merknadene til forskriftens § 4 første ledd annet punktum. Det understrekes for ordens skyld at slike opplysninger fra foretakene vil være omfattet av forvaltningens taushetsplikt, jf. forvaltningslovens § 13 første ledd nr. 2.

Tilskuddsberettiget forbruk av råvarer – angivelse av svinn i reseptene

I høringsutkastet ble det også fremmet forslag om en tydeligere avgrensning av hvilken type svinn som er relevant ved beregning av tilskuddsberettiget forbruk av råvarer i ferdigvaren. I utkastet ble det presisert at det kun er prosessrelatert svinn som er relevant i tilskuddssammenheng, og som derfor skal oppgis i resepten. Andre typer ”svinn” er derimot ordningen utedkommende.

Norges Bondelag og *Norsk Landbrukssamvirke* er i utgangspunktet positive til forslaget, og mener at dette vil kunne bidra til å stimulere til mer effektiv produksjonen. På den annen side påpekes det at råvarepriskostnadene vil være knyttet til alt innkjøp av norskproduserte råvarer. *NHO Mat og Drikke* og *NHO Mat og Bio* fremmer begge motforestillinger mot forslaget. Det

fremheves at svinn som følge av brekkasje, feilproduksjoner eller utgått holdbarhetsdato er noe enhver bedrift søker å minimere, men at det er en uunngåelig del av produksjonsprosessen og noe bedriftene er nødt til å kalkulere med. Dersom slikt svinn ikke kan medregnes, vil råvarekostnaden øke og konkurransevnen svekkes.

Departementet fastholder at det kun er prosessrelatert svinn som er relevant ved beregning av det tilskuddsberettigede forbruket av råvarer i ferdigvaren og som skal oppgis i resepten. Det legges således til grunn et prinsipielt skille mellom prosessrelatert svinn på den ene siden og kassering av ferdigvarer som følge av feil i produksjonen, brekkasje, lagerskader eller utgått holdbarhetsdato på den annen. Dette er i tråd med dagens praksis der det i all hovedsak er salgsfaktura som legges til grunn for beregning av tilskuddsberettiget kvantum.

Departementet peker også på at en resept som viser råvareforbruket og det prosessrelaterte svinn vil, sammenholdt med varedeklarasjonen på ferdigvaren, gi bedre grunnlag for kontroll. Ved kontrollen vil det kunne avdekkes om råvareforbruket, korrigert for oppgitt svinn, samsvarer med varedeklarasjonen. Problemstillinger knyttet til svinn kommenteres nærmere under merknadene til forskriften § 4 første ledd fjerde punktum.

Endringer i vareomfang

Høringsutkastet la opp til at råvarer og ferdigvarer der det ikke er utbetalt prisnedskrivnings-tilskudd eller eksportrestitusjon de fem siste årene, skal tas ut av ordningene. Flere av høringsinstansene, blant annet *NHO Mat og Drikke* og *NHO Mat og Bio*, går imot dette forslaget. Man frykter at det vil bli vanskelig å få inkludert disse varene i vareomfanget på nytt dersom bruk/produksjon av disse varene igjen skulle bli aktuelt.

Departementet understreker at bakgrunnen for at de aktuelle råvarene og ferdigvarene tas ut av ordningen, er at de ikke er søkt om tilskudd for disse varene de siste fem år. Dersom bruk/produksjon igjen skulle vise seg aktuelt og konkurransesituasjonen tilsier at ferdigvarene har behov for tilskudd for å gi råvarepriskompensasjon, vil departementet ta inn igjen disse varene, med mindre andre og mer tungtveiende hensyn skulle tilsi noe annet.

Søknadsrutiner

NHO Mat og Drikke har i sin høringsuttalelse påpekt at dagens system med separate søknader for prisnedskrivningstilskudd og eksportrestitusjon, på papir, er administrativt tyngende for tilskuddsmottakere. Det bes derfor om at departementet vurderer muligheten for elektronisk innsending av søknad.

Departementet vil vurdere dette innspillet om forenklinger i søknadsrutinene innenfor den samlede prioritering av ressursene avsatt til slike formål.

Varebeskrivelser i vedleggene

Toll- og avgiftsdirektoratet har påpekt at enkelte varebeskrivelser i vedleggene er noe tvetydige, slik at det er behov for en nærmere kvalitetssikring av samsvar mellom varebeskrivelser og varenummer. Disse merknadene er fulgt opp ved fastsettelsen av forskriften, og varebeskrivelsen i vedlegget er nå harmonisert med varebetegnelse i tolltariffen.

Forskriftens ikrafttredelse

Flere høringsinstanser påpekte at både berørte foretak og forvaltningen trenger tid til å tilpasse seg de nye bestemmelsene, blant annet gjennom innmelding av oppdaterte resepter. Det er

derfor behov for noen måneder mellom tidspunkt for fastsetting av forskriften og tidspunktet for iverksetting. Departementet har imøtekommet dette ved at tidspunktet for ikrafttredelse er flyttet til 1. januar 2010.

3. MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSENE I FORSKRIFTEN

Til § 1. Formål

Formålsbestemmelsen er videreført uendret fra høringsutkastet. Som redegjort for i høringsbrevet er ordlyden noe endret i forhold til formålsbestemmelsene i PNS-forskriften og XR-forskriften, uten at dette innebærer noen materielle endring av formålet med tilskuddsordningene. Den språklige endringen er utelukkende ment som en tydeliggjøring av formålet.

Departementet ønsker for det første å gjøre det klart at ordningenes hovedformål er å sikre avtak av norskproduserte jordbruksråvarer gjennom å kompensere RÅK-industrien⁴ for råvareprisforskjeller på jordbruksråvarer mellom Norge og utlandet. Ordningene skal på den måten legge til rette for at RÅK-industrien skal kunne konkurrere på like vilkår med utenlandsk næringsmiddelindustri når det gjelder råvarekostnader.

Videre ønsker departementet å tydeliggjøre at tilskuddsordningene er rettet mot ”næringsmiddelindustrien i Norge.” Også dette er i samsvar med hvordan de ulike ordningene praktiseres i dag. Dette følger blant annet av ordlyden i XR-forskrift § 1 hvor det fremgår at tilskuddsordningen retter seg mot jordbruksprodukter til eksport og spesialmarkeder ”som er bearbeidet i Norge.” Formålet omfatter således ikke tilskudd til norskproduserte jordbruksråvarer som skal bearbeides i utlandet under ordningen for utenlands bearbeiding.⁵

Til § 2. Vilkår for prisnedskrivningstilskudd og eksportrestitusjon

Bestemmelsen viderefører i all hovedsak PNS-forskriftens §§ 2 og 3 og XR-forskriftens §§ 2 og 4, og tilsvarer §§ 2 og 3 i høringsutkastet.

Første ledd inneholder grunnvilkårene for de to ulike tilskuddene. Som i høringsutkastet er det et avgjørende vilkår at ferdigvaren må være ”industrielt bearbeidet.” Det legges til grunn en naturlig språklig forståelse av begrepene. Den industrielle bearbeidingen må knytte seg til lokaler og utstyr som er egnet for å kunne utføre bearbeidingsprosessen. Formålet med bearbeidingen vil normalt være salg av produkter direkte til varehandelen eller til videre foredling i annen industri. Sistnevnte kan eksempelvis være sjokolademasse til iskreindustri eller sauser levert til annen industri som produserer ferdige matretter. Formålet kan imidlertid også være produksjon for salg direkte til storhusholdninger o.l. Serveringsvirksomhet (for eksempel restauranter, catering og annen tilsvarende virksomhet) som fremstiller mat for umiddelbar servering, faller derimot utenfor, da slik bearbeiding vanskelig kan karakteriseres som industriproduksjon.

⁴ Næringsmiddelindustri som produserer bearbeidede jordbruksvarer med frihandelsstatus etter internasjonale avtaler.

⁵ Jf. forskrift 1. juni 2007 nr. 580 om tollnedsettelse for landbruksvarer som gjeninnføres etter bearbeiding i utlandet.

Videre må jordbruksråvarene være ”norskproduserte”. Det avgrenses dermed mot råvarer som for eksempel er importert og senere definert av tollmyndighetene som norske etter bearbeiding.

Både for prisnedskrivningstilskuddet og eksportrestitusjonen er det et vilkår at ferdigvaren omsettes i dagligvare- eller spesialmarkedet. Forskjellen mellom første ledd bokstavene a og b er dermed bare at prisnedskrivningstilskuddet kan gis *både* ved innenlandsk og utenlandsk dagligvareomsetning, mens utbetaling av eksportrestitusjon krever utenlandsk omsetning. Som det fremgår av ordlyden kan omsetning i spesialmarkedet falle inn under begge tilskuddskategorier. I vedlegg 1 til forskriften er dette operasjonalisert slik at man har én sats for prisnedskrivning, én sats for eksportrestitusjon og én egen sats der ferdigvaren faller inn under begge kategorier.

Begrepet ”dagligvaremarked” er nytt i forhold til høringsutkastet, og innebærer en presisering av omsetningsbegrepet i tråd med gjeldende praksis. Definisjonen av begrepet fremgår av tredje ledd. Dette er ment å tydeliggjøre vilkåret om at det bare er ”ordinær” omsetning av ferdigvaren som er tilskuddsberettiget. I dette ligger det et krav om en omsetning der varen faktisk er utsatt for importkonkurranse, for eksempel i varesortimentet hos de ulike dagligvarekjedene. Etter XR-forskriftens § 4 tredje ledd er det krav om at varer som selges til eksport, må ”settes i fri omsetning i mottakerlandet” for å kunne være tilskuddsberettiget. I høringsutkastet foreslo departementet å oppheve dette vilkåret ettersom det kunne være seg vanskelig å etterprøve. I tråd med ordningens formål har departementet imidlertid blitt stående ved at vilkåret likevel bør videreføres. Kravet er nå omformulert til at eksporten skal skje ”til utenlandsk dagligvaremarked,” uten at dette innebærer noen realitetsendring.

Kravet om at varen enten må omsettes i innenlandsk eller utenlandsk dagligvaremarked eller spesialmarkedet innebærer også at kasserte varer faller utenfor. Det samme gjelder gaver, gavesalg/salg til ansatte og eiere, demonstrasjoner i butikk, vareprøver o.l.

Annet ledd tilsvarende høringsutkastet § 4 annet punktum, men med enkelte språklige justeringer. Bestemmelsen har som hovedformål å forhindre at det blir utbetalt tilskudd for samme jordbruksråvare flere ganger. Dersom en ferdigvare som omfattes av forskriften videreselges som innsatsfaktor for videre foredling, skal tilskuddet gis til foretaket som først anvender den tilskuddsberettigede råvaren. Som eksempel kan nevnes produksjon av kakemiks som selges videre til bakeriindustrien. I dette tilfellet er det produsenten av kakemiks som har rett til tilskuddet fordi det er denne som først anvender de tilskuddsberettigede råvarene (som for eksempel potetstivelse og heleggpulver).

Videre har bestemmelsen som formål å forhindre at det utbetales tilskudd for bruk av utenlandske råvarer. Forvaltningspraksis har vist at det for enkelte råvarer kan være vanskelig å godtgjøre at råvaren er norsk. Dette gjelder i mindre grad jo nærmere primærleddet man kommer. Det foretaket som først tar i bruk råvarene i sin produksjon, har derfor best forutsetninger for å kunne dokumentere at råvarene er norskproduserte.

Når det gjelder paragrafens øvrige ledd, inneholder tredje ledd definisjonen av begrepet ”dagligvaremarked”, jf. merknadene til første ledd over. Spesialmarkedsdefinisjonen fremgår av fjerde ledd, og er uendret i forhold til XR-forskriften. I femte ledd, som inneholder unntaket for ferdigvarer som anvendes til dyrefôr, er det kun foretatt mindre språklige justeringer i forhold til høringsutkastet – uten at det med dette er tilsiktet noen realitetsendring.

Til § 3. Tilskuddsgrunnlag og -sats

Bestemmelsen tilsvarende høringsutkastets §§ 4 og 5, samt 6 siste ledd siste punktum.

Første ledd gir regler for hvordan tilskuddet skal utmåles i det enkelte tilfellet. I første punktum er foretatt enkelte språklige justeringer i forhold til høringsutkastet, uten at dette innebærer noen materiell endring. Størrelsen på tilskuddet beregnes ut fra forbruket av hver enkelt tilskuddsberettiget jordbruksvare som inngår i den omsatte ferdigvaren.

Beregningsgrunnlaget vil her være foretakets resepter, jf. § 4. Bestemmelsen samsvarer med dagens praksis for fastsetting av tilskuddsgrunnlag og innebærer således en forskriftsfesting av gjeldende rett. Der foretaket benytter andre kvaliteter av en jordbruksråvare enn det som fremgår av vedlegg 1 (for eksempel høyere eller lavere fettprosent enn det som er angitt), er Statens landbruksforvaltning gitt fullmakt etter annet punktum til å innplassere råvaren i den av vedleggets varegrupper som best samsvarer med den oppgitte kvaliteten.

Annet ledd angir skjæringstidspunktet for hvilken sats som skal legges til grunn i tilskuddsberegningen. Bestemmelsen får betydning i forbindelse med endring i satsene for prisnedskrivning og eksportrestitusjon. I PNS-forskriften er salgstidspunktet for ferdigvaren bestemmende for hvilke sats som gjaldt, mens XR-forskriften knytter satsberegningen til utførselstidspunktet. I høringsutkastet ble skjæringstidspunktet foreslått satt til leveringstidspunktet, ettersom dette tidspunktet er nærmest bearbeidingstidspunktet og dessuten ble antatt å være enklere å dokumentere. Når det gjaldt satsfastsettelsestidspunktet for eksportrestitusjon ble det ikke foreslått noen endringer.

Departementet er enig i merknaden fra NHO Mat og Drikke om at leveringstidspunktet ikke nødvendigvis representerer et ideelt skjæringstidspunkt. Hovedbegrunnelsen for dette er imidlertid at begrepet i utgangspunktet har et kjøpsrettslig innhold som knytter seg til risikoovergang mellom kjøper og selger. Slike hensyn er underordnet i tilskuddssammenheng. Det sentrale er å sørge for at man utmåler tilskuddet for ferdigvarer som faktisk er produsert og brakt i omløp. Dette innebærer for det første at varer som er levert til kundens lager må kunne ansees som tilskuddsberettiget selv om for eksempel det økonomiske mellomværende mellom kjøper og selger ikke er endelig oppgjort. For det andre kan det ikke være tilstrekkelig at varen er "solgt" i kjøpsrettslig forstand. En slik tilnærming vil i verste fall kunne åpne for at tilskuddsutbetalinger på bakgrunn av salgskontrakter og hvor ferdigvaren ennå ikke er produsert.

På bakgrunn av disse hensynene har departementet kommet til at skjæringstidspunktet for prisnedskrivningstilskudd skal settes til "*det tidspunktet foretaket gir fra seg besittelsen av varen*". I dette ligger det at tilskuddet kan gis for ferdigvarer dersom disse er ferdigprodusert og ikke lenger befinner seg på tilskuddsmottakers forretningssted, normalt der varen er tatt ut av lager og overlatt til transportør for videre distribusjon ut til kundene. Ut fra de samme hensyn har departementet valgt å beholde "utførselstidspunktet" som skjæringstidspunktet dersom varen eksporteres, jf. XR-forskriften og høringsutkastet. Merk at omsetning til spesialmarkeder både vil kunne regnes som eksport og som en "vanlig" leveranse (der skjæringstidspunktet settes til "besittelsesavgivelsen") – alt avhengig av hvilket av de definerte spesialmarkedene som varene blir omsatt i. For eksempel vil salg til den franske ambassaden i Oslo være å anse som en "vanlig" leveranse, mens omsetning til Svalbard er å anse som eksport.

Til § 4. Resepter

Bestemmelsen erstatter henholdsvis PNS-forskriftens § 4 og XR-forskriftens § 5, og tilsvarer § 6 i høringsutkastet.

Bestemmelsen definerer hvilke krav som settes til angivelse av råvarer og svinn ved innmelding av resepter. Av første ledd første punktum fremgår det at foretakets resepter på ferdigvarer må være godkjent av Statens landbruksforvaltning før det kan søkes om tilskudd. Dersom det er hensiktsmessig kan Statens landbruksforvaltning i stedet utbetale tilskudd på grunnlag av standardresepter, jf. annet ledd. Med hjemmel i tredje ledd kan Statens landbruksforvaltning kreve at det uten vederlag fremlegges vareprøver i forbindelse med godkjenningen av resepter og standardresepter.

I någjeldende forskrifter er det kun stilt krav om at reseptene skulle angi forbruket av tilskuddsberettigede jordbruksråvarer i ferdigvaren. I høringsutkastet ble dette kravet utvidet slik at forbruket av alle jordbruksråvarer og andre ingredienser i ferdigvaren skulle angis. Bakgrunnen for at også andre ingredienser enn de tilskuddsberettigede jordbruksråvarer må oppgis, er at mer fullstendige resepter vil gi bedre grunnlag for forvaltning av tilskuddsordningen, herunder vurdere om ferdigvaren er innenfor vareomfanget. Departementet vil presisere at disse hensynene svært sjelden tilsier at det er et behov for at samtlige råvarer og ingredienser oppgis i detalj. På denne bakgrunn ser departementet heller ikke behov for å benytte ordet ”alle” slik det opprinnelig var foreslått i høringsutkastet.

I praksis innebærer den nye bestemmelsen at foretaket ved innmelding av resepter skal oppgi vekten av råvarene og ingredienser som inngår i ferdigvaren, og ikke bare de tilskuddsberettigede jordbruksråvarene. Ingredienser som vektmessig utgjør en marginal del av resepten og som således har ingen eller helt minimal betydning for tilskuddet, vil imidlertid kunne angis samlet. Dette gjelder for eksempel krydder og andre smaksstoffer.

Av første ledd tredje punktum fremgår *hvordan* råvareforbruket skal oppgis i reseptene. Bakgrunnen for presiseringen ”*kilogram innsatt råvare pr 100 kilogram produsert ferdigvare*” er at dette et mer entydig begrep enn det som fremgikk av tidligere resept-innmeldingsskjema, der produsenten skulle oppgi medgåtte råvarer målt i prosent av ferdigvarens totale råvareinnhold. For øvrig skal råvarer og ingredienser grupperes og oppgis slik det vil fremgå av det nye reseptinnmeldingsskjemaet som Statens landbruksforvaltning har utarbeidet.

Kontroll har avdekket at det har vært noe ulik praksis blant aktørene med hensyn til hvordan svinn oppgis i reseptene. I første ledd fjerde punktum presiseres det nå at det kun er ”*prosessrelatert svinn*” som er relevant i tilskuddssammenheng. Med prosessrelatert svinn menes tap av råvare som må anses å være en naturlig følge av en produksjonsprosess der det forutsettes en effektiv utnyttelse av råvaren i samsvar med det som er vanlig i bransjen. Typiske eksempler på dette vil være væsketap ved tørking eller steking. Prosessrelatert svinn skal oppgis på reseptinnmeldingsskjemaet som samlet vekttap fra råvarer og ingredienser ved fremstilling av 100 kilogram produsert ferdigvare.

Andre typer ”svinn” er ordningen uvedkommende. Kassering for eksempel som følge av feil i produksjonen, brekkasje, lagerskader eller utgått holdbarhetsdato skal ikke gi grunnlag for tilskudd. For eksempel vil feil i produksjonen som medfører at råvarer tapes, ikke kunne tas med i resepten – selv om det vil kunne hevdes at det ikke er uvanlig at slike feil inntreffer med varierende grad av regelmessighet. Dette er i samsvar med praksis etter gjeldende rett.

Øvrige endringene i bestemmelsen er kun av språklig karakter.

Til § 5. Søknad

Bestemmelsen erstatter PNS-forskriftens § 5 og XR-forskriftens § 6, og tilsvarende § 7 i høringsutkastet. Ordlyden er imidlertid endret noe for å bringe bestemmelsen bedre i samsvar med annet nyere tilskudsregelverk. I PNS-forskriften er fristen for å sende søknad om prisnedskrivningstilskudd satt med utgangspunkt i salgstidspunktet, og i XR-forskriften er fristen for å søke om eksportrestitusjon satt med utgangspunkt i eksporttidspunktet eller tidspunktet for leveransen til spesialmarkedet.

I den nye forskriften er utgangspunktet for søknadsfristen for tilskudd satt gjennom en henvisning til skjæringstidspunktet for satsberegningene, jf. merknadene til forskriftens § 3 annet ledd ovenfor. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Bestemmelsene i dagens forskrifter om at for sent innkomne søknader skal avslås, er ikke videreført. Ettersom søknad etter fristen i seg selv innebærer et brudd på første ledd, innebærer ikke dette noen endring av gjeldende rett. Praksisen med å avslå slike søknader vil heretter kunne hjemles direkte i første ledd. Øvrige endringer i bestemmelsen er kun av språklig karakter.

Til § 6. Opplysningsplikt og kontroll

Bestemmelsen er en videreføring av PNS-forskriftens §§ 6 og 7 samt XR-forskriftens §§ 8 og 9, og tilsvarende §§ 8 og 9 i høringsutkastet. Høringsutkastets bestemmelser om opplysningsplikt og kontroll er imidlertid slått sammen og endret noe for å bringe dem bedre i harmoni med annet nyere tilskudsregelverk. Opplysningsplikt og kontroll henger nært sammen med hverandre, slik at det er naturlig å samle reglene i én felles bestemmelse.

Første ledd innebærer at alle søkere av prisnedskrivningstilskudd og eksportrestitusjon plikter å gi de opplysninger som Statens landbruksforvaltning finner nødvendig i forbindelse med forvaltning av ordningene. I nødvendighetskriteriet ligger det at opplysningsplikten ikke er ubegrenset. Det kan bare kreves opplysninger som er *relevante*, for eksempel opplysninger som er egnet til å vurdere om forvaltningen av tilskuddene skjer i henhold til regelverket. Typisk vil dette dreie seg om grunnlagsmateriale for å kunne fatte vedtak om tilskudd, samt dokumentasjon som muliggjør en effektiv kontroll av om tilskuddsutbetalingen er i overensstemmelse med forskriften.

En opplysningsplikt som bare knytter seg til selve tilskuddsgrunnlaget og utbetalingen, vil imidlertid ikke være tilstrekkelig. For å kunne evaluere bruken av virkemidlene samt beregne forventet behov for tilskuddsmidler, er det avgjørende at Statens landbruksforvaltning kan innhente prognoser over forventet omsetning i innenlandsk og utenlandsk dagligvaremarkeder samt spesialmarkeder. Det er videre viktig at prognosene er basert på de til enhver tid mest

oppdaterte data som virksomheten besitter. Det understrekes at slike opplysninger vil være omfattet av taushetspliktsreglene i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

I annet ledd er Statens landbruksforvaltning gitt hjemmel til å konkretisere opplysningsplikten, det vil si fastsette nærmere krav til dokumentasjon og prognoser. Med hjemmel i tredje ledd kan forvaltningen også kontrollere foretakets bokføring, korrespondanse og opptegnelser som vedkommer tilskuddene. Kontrolladgangen gjelder også råvarer, ferdigvarer og produksjonen. Kontrollen kan gjennomføres ved stedlig kontroll hos foretaket, jf. fjerde ledd. Når det gjelder kravet om revisorbekreftelse, er dette tatt med som en ”kan-bestemmelse” i tredje ledd tredje punktum. Etter departementets vurdering er det ikke behov for et generelt krav om slik bekreftelse. Statens landbruksforvaltning kan likevel adgang til å kreve dette i den enkelte sak dersom det anses å foreligge et konkret behov.

Någjeldende forskrifters bestemmelser om at foretaket plikter å yte bistand ved kontroll, videreføres ikke. Bestemmelsen anses unødvendig da bistandsplikten uansett ligger implisitt i opplysningsplikten etter første ledd. Også bestemmelsen om at kontroll kan skje i samarbeid med andre offentlige myndigheter, tas ut. Denne var ment som en opplysning til kontrollsubjektet, og slik sett unødvendig å forskriftsfeste.

Bestemmelsene i dagens forskrifter om at Statens landbruksforvaltning kan kreve at revisor godkjenner foretakets økonomisystemer, er heller ikke videreført. Dersom Statens landbruksforvaltning finner det nødvendig med slik godkjenning, kan dette i stedet kreves med hjemmel i tredje ledd tredje punktum om revisorbekreftelser.

For øvrig er endringene kun av språklig karakter.

Til § 7. Retting ved feilutbetalinger

Bestemmelsen utgjør en videreføring av PNS-forskriftens § 8 første ledd og XR-forskriftens § 10 første ledd, og tilsvarer § 11 i høringsutkastet. Endringene i første ledd er kun av språklig karakter. Departementet har imidlertid valgt å foreta en omformulering og presisering i bestemmelsens annet ledd i forhold til høringsutkastet.

Av første ledd fremgår det at Statens landbruksforvaltning kan rette feil i utbetalt tilskudd, enten ved etterbetaling eller ved krav om tilbakebetaling fra tilskuddsmottakeren.

Annet ledd inneholder nærmere vilkår for etterbetaling i de tilfellene hvor det er blitt utbetalt for lite. I høringsforslaget ble det lagt opp til en videreføring av ordlyden i dagens bestemmelser der det er satt som vilkår for etterbetaling at tilskuddsmottakeren kan godtgjøre at vedkommende var ”i aktsom god tro med hensyn til feilutbetalingens årsak.” Denne formuleringen kan imidlertid skape tolkningstvil. Gjennom en språklig justering ønsker departementet nå å tydeliggjøre at etterbetaling skal skje der feilutbetalingen skyldes forhold hos Statens landbruksforvaltning. Følgelig skal etterbetaling ikke foretas dersom tilskuddsmottaker selv er skyld i feilutbetalingen. Dette vil for eksempel gjelde ved feil eller mangelfulle opplysninger i søknad. Der Statens landbruksforvaltning har utbetalt korrekt tilskuddsbeløp i henhold til søknad, vil tilskuddsmottaker således ikke ha krav på etterbetaling. Dette til tross for at mottakeren ville ha mottatt et høyere tilskuddsbeløp dersom riktige opplysninger hadde vært gitt.

Krav om *tilbakebetaling* av tilskudd er aktuelt i situasjoner hvor mottaker har fått utbetalt for mye tilskudd. Dette gjelder uavhengig av om feilen skyldes forhold hos Statens landbruksforvaltning eller mottaker, og om mottaker har innrettet seg i god tro. I slike situasjoner har mottaker fått midler han ikke hadde krav på, og hensynet til et korrekt oppgjør og en sikker forvaltning av offentlige midler må dermed som det klare utgangspunktet veie tyngre enn hensynet til at mottakeren kan ha innrettet seg etter utbetalingen.

Til § 8. Tilbakeholdelse og avkorting

Bestemmelsen er en videreføring av PNS-forskriften §§ 9 og 10 samt XR-forskriften §§11 og 12, og tilsvarer §§ 10 og 12 i høringsutkastet. Departementet har imidlertid valgt å slå sammen og justere bestemmelsene om tilbakeholdelse og avkorting, for å bringe forskriftens systematikk bedre i harmoni med annet nyere tilskuddsregelverk.

Når det er konstatert regelverksbrudd, kan Statens landbruksforvaltning treffe vedtak om tilbakeholdelse eller avkorting. Dette innebærer et totrinns reaksjonssystem: Den mildeste reaksjonsformen er tilbakeholdelse, mens mer graverende regelverksbrudd kan medføre avkorting.

Første punktum inneholder regler om tilbakeholdelse av tilskuddsmidler inntil regelverksbruddet opphører. Bestemmelsen har som formål å påvirke tilskuddsmottaker til å etterfølge forskriften og tilskuddsforvalters pålegg gjennom å skape et oppfyllellespress. Hjemmelen kan for eksempel tas i bruk der en tilskuddsmottaker ennå ikke har gitt de nødvendige opplysningene som Statens landbruksforvaltning har etterspurt i forbindelse med kontroll av tidligere mottatte tilskudd.

Annet punktum inneholder regler om avkorting av tilskuddsmidler. Formålet med avkorting er å gi foretaket en reell reduksjon i tilskuddet sammenlignet med det foretaket ville oppnådd dersom det hadde opptrådt tilstrekkelig aktsomt. Avkorting foretas derfor i det "riktige" tilskuddet beregnet ut fra hva foretaket faktisk hadde krav på. Ordlyden "*tilfaller foretaket*" er ment å understreke dette. Den urettmessige andelen av utbetalingen var aldri ment å tilfalle tilskuddsmottaker og skal således uansett være gjenstand for tilbakebetaling. Vilkåret for å kunne foreta avkorting er at foretaket ved overtredelsen av regelverket har utvist uaktsomhet eller forsett. Avkorting kan være en inngripende reaksjon og må derfor stå i forhold til regelverksbruddet. Statens landbruksforvaltning har etablert en praksis for avkorting som skal sikre likebehandling.

Høringsutkastet inneholdt en særregel om avkorting som følge av feilopplysninger. Departementet har etter en nærmere vurdering kommet til at denne bestemmelsen kan utgå. Reaksjoner ved feilopplysninger vil under enhver omstendighet falle under bestemmelsen i annet punktum om avkorting ved brudd på forskriftens bestemmelser. Opplysningsplikten er regulert i forskriftens § 6. Av høringsutkastet fremgikk det videre at avkorting bare kunne foretas der feilopplysningen "*har eller ville dannet grunnlag for en urettmessig utbetaling av tilskudd.*" Om regelverksbruddet i det enkelte tilfellet var egnet til å gi grunnlag for en urettmessig utbetaling, vil imidlertid alltid være en del av vurderingen om avkorting skal foretas eller ikke, og dette må gjelde ved alle typer regelverksbrudd. Departementet mener derfor at det vil være misvisende å videreføre en slik særregel i forskriftens ordlyd kun knyttet til feilopplysninger.

Av høringsutkastet fremgikk det også nærmere retningslinjer for hvilke momenter det blant annet skulle legges vekt på ved fastsettelsen av avkortingsbeløpet. Slike retningslinjer er ikke å anse som en rettsregel, men kun en veiledning for forvaltningsskjønnet. Etter departementets vurdering kan slike retningslinjer like gjerne fremgå av rundskriv, og det er således ikke behov for regulering i selve forskriften.

Til § 9. Innkreving av tilbakebetalingsbeløp eller avkortingsbeløp mv.

Paragrafen erstatter og samler bestemmelser fra PNS-forskriftens § 8 annet ledd og § 12, samt XR-forskriftens § 10 annet ledd og § 14. Bestemmelsen tilsvarer § 13 i høringsutkastet.

Bestemmelsens første ledd fastslår at tilbakebetalingsbeløp eller avkortingsbeløp kan kreves tilbakebetalt eller motregnes i senere tilskuddsutbetalinger. Bestemmelsen er harmonisert med tilsvarende bestemmelser i andre tilskuddsforskrifter innenfor Landbruks- og matdepartementets forvaltningsområde.

Annet ledd hjemler adgangen til å kreve renter tilsvarende den til enhver tid gjeldende forsinkelsesrenten i medhold av lov 17. desember 1976 nr 100 om renter ved forsinket betaling § 3. Forsinkelsesrenten har to formål: Den skal dels kompensere for kreditors tap ved ikke å få betaling i rett tid og dels gjøre det mindre attraktivt å misligholde forpliktelsen, slik at det skapes et betalingspress.

Der mottakeren har vært i god tro angående feilutbetalingen, pålegges det ingen rente på tilbakebetalingskravet. Bakgrunnen er at mottakeren i slike tilfeller ikke vil være klar over at utbetalingen ikke er rettmessig, og det vil således være urimelig å kreve tilbake mer enn det urettmessige utbetalte beløp.

Der mottakeren ikke var i aktsom god tro, gir bestemmelsen hjemmel for å kreve forsinkelsesrente på tilbakebetalingskravet. I slike tilfeller burde mottakeren ha forstått at tilskuddet måtte betales tilbake. Rentene løper i disse tilfellene fra tilbakebetalingskravet kom frem til mottaker, jf 9 annet ledd første punktum. Dette er en materiell endring i forhold til någjeldende forskrifter der rentene løp fra utbetalingstidspunktet.

Der mottaker har vist grov uaktsomhet eller forsett, kan renter kreves fra utbetalings-tidspunktet for det urettmessige tilskuddet, jf. § 9 annet ledd annet punktum. Dette innebærer at renter vil kunne begynne å løpe i en periode før mottaker visste at tilskuddet måtte betales tilbake. På denne måten gjøres det mindre attraktivt å ta sjansen på å beholde et urettmessig beløp inntil det eventuelt blir krevd tilbake.

Til § 10. Utestenging

Bestemmelsen viderefører PNS-forskriftens § 11 og XR-forskriftens § 13 uten endringer, og tilsvarer § 14 i høringsutkastet.

Dersom et foretak grovt uaktsomt eller forsettlig overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av RÅK-tilskuddsforskriften, gir bestemmelsen Statens landbruksforvaltning hjemmel til å utestenge foretaket fra tilskuddsordningene for en periode av inntil tre år regnet fra vedtakstidspunktet. Utestenging kan få betydelige økonomiske konsekvenser for foretaket, og må derfor som hovedregel forbeholdes grove og/eller gjentatte regelverksbrudd.

Til § 11. Forvaltningsmyndighet

Bestemmelsen tilsvare § 15 i høringsutkastet og videreføres uendret. Denne bestemmelsen er ny, og fastslår at det er Statens landbruksforvaltning som forvalter tilskuddsordningen.

Til § 12. Dispensasjon

Bestemmelsen viderefører PNS-forskriftens § 13 og XR-forskriftens § 15 uten endringer, og tilsvare § 16 i høringsutkastet. Bestemmelsen fastslår at Statens landbruksforvaltning i ”særlige tilfeller” kan dispensere fra bestemmelsene i forskriften. Dispensasjonsadgangen er, som i dagens forskrifter, ment som en sikkerhetsventil og skal kun anvendes i helt spesielle tilfeller. Dispensasjonen kan blant annet ikke gå ut over formålet med forskriften.

Til § 13. Klage

Bestemmelsen viderefører PNS-forskriftens § 14 og XR-forskriftens § 16 uten endringer, og tilsvare § 17 i høringsutkastet. Vedtak fattet i medhold av forskriften, herunder vedtak om utbetaling av tilskudd, kan påklages til Landbruks- og matdepartementet i henhold til bestemmelsene i forvaltningsloven.

Til § 14. Ikrafttredelse

Forskriften trer ikrafttredelse 1. januar 2010. Ved ikrafttredelse av RÅK-tilskuddsforskriften vil satsene i vedlegg 1 bli oppdatert til dagjeldende satser.

4. ENDRINGER I VEDLEGGENE

I den nye forskriften inngår to vedlegg.

Vedlegg 1 omfatter jordbruksråvarer der det kan gis tilskudd i form av prisnedskrivning og/eller eksportrestitusjon ved produksjon av ferdigvarer. Av vedlegget fremgår videre gjeldende tilskuddsatser pr. dags dato for prisnedskrivning og eksportrestitusjon.

Vedlegg 2 omfatter ferdigvarer der det kan gis tilskudd i form av prisnedskrivning og/eller eksportrestitusjon til jordbruksråvarene som inngår i ferdigvarene. Høringsutkastets vedlegg 2 og 3, ferdigvareomfanget for henholdsvis prisnedskrivningstilskuddet og eksportrestitusjonen, er etter høringen slått sammen i forskriftens vedlegg 2. Departementet mener dette innebærer en forenkling som gir en samlet og bedre oversikt over ferdigvarene som inngår i ordningene. Sammenslåingen tydeliggjør også den innbyrdes sammenhengen mellom de to tilskuddsordningene.

Råvarer og ferdigvarer der det ikke har blitt søkt om eller betalt ut tilskudd for de siste fem årene er i det vesentlige tatt ut av henholdsvis vedlegg 1 og vedlegg 2. I tillegg er det tatt ut enkelte råvarer som enten ikke inngår i noen registrert resept eller ikke produseres i Norge. Videre er det tatt ut enkelte ferdigvarer som ikke er RÅK-varer.⁶

⁶ I høringsutkastet er det listet opp hvilke råvarer og ferdigvarer som ikke lenger skal være tilskuddsberettigede.

På bakgrunn av høringsinnspill fra Toll- og avgiftsdirektoratet er det gjort enkelte oppdateringer av varebeskrivelsene i vedleggene, slik at disse skal være så lik varebetegnelse i tolltariffen som mulig. Også for enkelte tollvarenumre hvor ikke hele nummeret er inkludert i vareomfanget, er teksten oppdatert og presisert. Dette innebærer ingen materielle endringer.

Med hilsen

Henrik Einevoll (e.f.)
avdelingsdirektør

Siv Tanja V. Durteste
Rådgiver

Vedlegg: Forskrift om råvareprisutjevning for bearbejdede jordbruksvarer

Kopi: NHO Mat og Bio
NHO Mat og Drikke
Nortura BA
Norges Bondelag
Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Norsk Landbrukssamvirke
Tine BA
Toll- og avgiftsdirektoratet