



**DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT**

Landbruksdirektoratet
Postboks 1450 Vika
0116 OSLO
NORWAY

Deres ref

Vår ref

Dato

18/1379-60

3. juli 2019

Fastsettelsesbrev - nye satser for standardisert erstatning ved overskridelse av konsesjonsgrensene

Landbruks- og matdepartementet har i dag fastsatt nye satser for standardisert erstatning i forskrift 1. april 2004 nr. 611 om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen (husdyrkonsesjonsforskriften) § 8.

Et forslag til endringer av satsene ble sendt på høring den 18. desember 2018. Det ble også sendt på høring forslag til endring i husdyrkonsesjonsforskriften for å håndtere veksten i engangspurkeproduksjon. Denne delen av høringen vil departementet komme tilbake til på et senere tidspunkt.

Når det gjelder utkastet til nye standardiserte erstatningssatser, har høringsrunden ikke frembrakt betydelige motforestillinger. En korrigerende av disse satsene gir grunnlag for at forvaltningen kan utmåle standardisert erstatning på et nivå som best mulig oppfyller formålet med ordningen. Departementet vil i det videre kort gjennomgå bakgrunnen for disse satsene.

Bakgrunn

I dom fra Hålogaland lagmannsrett av 1. juni 2018 ble spørsmålet om den standardiserte erstatningen gitt i medhold av husdyrkonsesjonsforskriften § 8 var i strid med Grunnloven § 96 eller Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 6 eller 7 drøftet. Retten fant det klart at erstatningen ikke kom i konflikt med Grunnloven § 96. Når det gjaldt EMK, fant retten at erstatningsordningen som sådan ikke var omfattet av straffebegrepet i artikkel 6 og 7, men at den utmålte erstatningen var så høy sammenlignet med hva de samarbeidende foretakene hadde oppnådd ved samarbeidet, at erstatningen i den konkrete saken måtte anses som straff i relasjon til EMK artikkel 6 og 7.

Postadresse
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo
postmottak@lmd.dep.no

Kontoradresse
Teatergata 9
www.lmd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 874

Avdeling
Landbrukspolitisk
avdeling

Saksbehandler
Henriette Evensen
22 24 91 69

Som en oppfølging av dommen ba Landbruksdirektoratet NIBIO foreta nye beregninger av de standardiserte erstatningssatsene i lys av domspremissene. NIBIO leverte sin rapport den 28. november 2018. Rapporten inneholder oppdaterte beregninger av de standardiserte erstatningssatsene som kan nyttes overfor produsenter som har større husdyrproduksjon enn konsesjonsregelverket tillater.

NIBIO valgte som tidligere å bruke dekningsbidrag som uttrykk for fortjenesten av produksjonen når produksjonen over konsesjonsgrensen er beskjedent. Lønnsomheten fra et år til et annet kan forandre seg mye på grunn av endringer i produsentpriser. Flere av satsene ble foreslått noe redusert i forhold til forrige revisjon, delvis på grunn av endret markedssituasjon. Ved produksjon betydelig over konsesjonsgrensen og ved driftsfellesskap, mente NIBIO at det vil det være naturlig å legge til grunn at det oppstår stordriftsfordeler. Størrelsen på stordriftsfordelen vil kunne variere etter type produksjon, kapasitet, den enkelte produsents dyktighet og elementene som inngår i driftsfellesskapet. NIBIO anbefalte at de standardiserte erstatningssatser ved driftsfellesskap og ved produksjon som er betydelig over konsesjonsgrensene, regnes ut fra driftsoverskuddet, og at det legges til grunn 10 prosent stordriftsfordel på de faste kostnadene.

For å unngå at produsenter med noe reservekapasitet ut over konsesjonen skal fristes til å utnytte denne allerede eksisterende kapasiteten, anbefalte NIBIO at en fremdeles inndrar dekningsbidraget for noe produksjon over den gitte konsesjonen. For å likebehandle produksjonene, ble det anbefalt å sette en fast prosentvis produksjonsoverskridelse der satsen basert på dekningsbidrag benyttes. For produksjon ut over denne grensen anbefalte NIBIO at satsene bør fastsettes ut fra driftsoverskudd. Anbefalt grense for å anvendte reduserte satser ble foreslått satt til 20 % over konsesjonsgrensene.

Høringsutkastet

I forslaget som ble sendt på høring tok Landbruks- og matdepartementet til etterretning lagmannsrettens avgjørelse om at den konkrete utmålte erstatningen i enkeltsaker kunne bli så høy sammenlignet med hva de samarbeidende foretakene hadde oppnådd ved samarbeidet, at den fikk et pønalt preg, og dermed måtte anses som straff i relasjon til EMK artikkel 6 og 7. Det ble vist til NIBIOs rapport, som i tillegg til generell justering av satsene, også inneholdt forslag til satser som bl.a. kan legges til grunn i driftsfellesskapstilfellene der produksjonen foregår i flere bygninger.

Dersom produsenten driver sin produksjon i én driftsbygning, foreslo departementet en videreføring av gjeldende dekningsbidragsmetode, men bare for overskridelser opp til og med 20 %. Ved en overskridelse utover dette ble det foreslått å legge en lavere sats til grunn, basert på en standard beregning av driftsoverskudd. Hovedbegrunnelsen for skillet er at det normalt foreligger en viss kapasitet i driftsbygningen utover konsesjonsgrensen, og at det vil være mulig å utnytte denne uten å pådra seg ytterligere vesentlige faste kostnader.

Drives produksjonen fra to eller flere driftsbygninger, typisk ved driftsfellesskap, foreslo departementet at det skulle ilegges en standardisert erstatning med en lavere sats.

Departementet la til grunn at denne satsen burde anvendes allerede fra en overskridelse på én konsesjonsenhet. Begrunnelsen for dette innslagspunktet med lavere sats er at det i normaltillfellene er slik at de faste kostnadene øker ved flere driftsbygninger. Dermed vil et slikt innslagspunkt være det som i best følger produksjonens kostnadsnivå.

Etter dette foreslo departementet følgende satser for produksjon ut over konsesjonsgrensen:

	Gjeldende rett	≤ 20 % over grensen	> 20 % over grensen
	Kroner pr. dyr	Kroner pr. dyr	Kroner pr. dyr
Slaktekylling	4	3,5	1
Kalkun	30	25	10
Verpehøne	90	100	50
Slaktegris	300	250	100
Avlspurke, konvensjonell drift	10 500	11 250	6 000
Avlspurke i satellitt i purkering	18 500	15 000	10 000
Avlspurke i nav i purkering	1 800	1 600	1 100

Drives produksjonen i to eller flere driftsbygninger, og ut over gjeldende konsesjonsgrenser eller innvilget konsesjon, foreslo departementet at standardisert erstatning skulle ilegges etter laveste sats fra første konsesjonsenhet over grensen.

Høringsinstansenes syn

I alt 18 høringsinstanser og privatpersoner (hovedsakelig produsenter) har kommentert departementet forslag til nye satser for standardisert erstatning. De fleste av disse mener at satsene ikke er et optimalt utgangspunkt for erstatningsfastsettingen, men spriker deretter betydelig når det gjelder hva som vil være et korrekt nivå for å oppnå formålet med den standardiserte erstatningen. Oppsummert mener om lag halvparten av høringsinstansene at satsene er satt for lavt, og dermed åpner for lønnsom produksjon over konsesjonsgrensen, mens en annen halvpart mener at forslaget fremdeles inneholder elementer som gjør dem mindre egnet som et uttrykk for den fortjenesten produsentene faktisk har, f.eks. fordi de ikke åpner for en individuell vurdering.

En rekke høringsinstanser, herunder *Norges Bondelag, Norsvin, fylkesmannsembetene i Vestland, Innlandet, Trøndelag, Oslo og Viken, Vestfold og Telemark*, samt enkelte produsenter mener de foreslåtte satsene er satt så lavt at det kan åpne for spekulasjon i den forstand at noen produsenter vil kunne finne det lønnsomt å produsere over konsesjonsgrensen selv om de må betale standardisert erstatning for denne produksjonen. Slik forslaget er innrettet, vil differensieringen av satsene i tillegg premiere de som har stor overproduksjon, herunder produsenter som produserer i flere bygninger og i driftsfellesskap.

Fylkesmannen i Trøndelag mener f.eks. at en oppsplitting av satsene, i tråd med departementets forslag, vil være avgjørende for forvaltningen av regelverket, men er likevel kritisk til at enkeltprodusenter som produserer i flere bygninger skal nyte godt av den nye "over 20 %-regelen". Også *Fylkesmannen i Vestfold og Telemark* er kritisk til at antall bygninger skal dimensjonere erstatningsutmålingen, og viser til at det ikke er uvanlig å ha produksjon i flere hus.

Videre støtter *Norges Bondelag* og *Norsvin* departementets vurdering av at det vil kunne bli aktuelt med bruk av husdyrkonsesjonslovens øvrige virkemidler som pålegg om tiltak for å bringe den ulovlige produksjonen til opphør, tvangsmulkt og anmeldelse i større grad enn i dag. Dersom det skjer gjentatte/grove brudd, mener *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* at det i tillegg bør innføres hjemmel for at man i en nærmere avgrenset periode kan forby produksjonen på en eiendom eller for et foretak.

Noen av høringsinstansene, herunder *Fatland*, *KLF* og enkelte produsenter, fremhever at dekningsbidrag er et dårlig utgangspunkt for å beregne fortjeneste. Lønn- og finanskostnader er f.eks. ikke medtatt, og det er dermed ikke mulig å finne riktig kostnadsbilde. *Fatland*, *KLF* og *Midt-Norge Slakteri* anfører at det må tas et individuelt utgangspunkt ved erstatningsfastsettelsen.

Fylkesmannen i Rogaland, *Lindstad* og *Mørk Eek* viser til at markedssvingninger tilsier at erstatningssetningene bør oppdateres regelmessig.

Lindstad, *Mørk Eek* og *Eskevik* er kritisk til at den foreslåtte satsen for avlspurker er 11 250,- når NIBIOS beregning av dekningsbidraget for avlspurker er kroner 9000,-. Videre viser *Mørk Eek* og *Lindstad* til at stadig flere produsenter selger smågrisen ved 8-9 kg, og at forslaget inndrar fortjeneste på smågris som er i vektstørrelsen fra 8-9 kg til 25-30 kg ved at kostnader til fôr og inntekter ved salg er beregnet frem til smågrisen når 25-30 kg.

Departementets vurdering

I forslaget til standardisere satser som ble sent på høring tok Landbruks- og matdepartementet utgangspunkt i NIBIOs nye beregninger av dekningsbidragene. For å ta høyde for endret markedssituasjon i enkelte produksjoner, fremtidige variasjoner og at ulovlig produksjon ikke skal lønne seg, ble satsene NIBIO hadde foreslått likevel noe justert av departementet.

Formålet med å ilegge standardisert erstatning er å gjøre produksjon ut over konsesjonsgrensene ulønnsom. Samtidig har det vært behov for å holde satsene innenfor et nivå der disse ikke kan oppfattes som straff etter EMK. I begrepet "standardisert" ligger det imidlertid ikke noen åpning for en vurdering basert på den enkelte produsents driftsregnskap, slik enkelte høringsinstanser har tatt til orde for.

Departementet har merket seg høringsinstansenes syn når det gjelder nivåene for de standardiserte satsene som ble sendt på høring. Slik departementet selv også påpekte i høringsbrevet, vil det være en risiko for at enkelte produsenter vil finne det lønnsomt å produsere ut over konsesjonsgrensene. Departementet understreker derfor igjen at lovens virkemidler som pålegg om tiltak for opphør av ulovlig produksjon, tvangsmulkt og anmeldelse skal brukes i større grad enn i dag. Spesielt mener departementet at dette er viktig i gjentakelsestilfellene. En slik tilnærming har også støtte i flere av høringsinnspillene. Landbruksdirektoratet vil få i oppdrag å følge opp en skjerpet praksis på dette området.

Noen av høringsinstansene mener at dekningsbidrag er et dårlig utgangspunkt for å beregne fortjeneste, og at bl.a. lønn- og finanskostnader burde vært medtatt. Departementet viser til at dette er kostnader som vil variere knyttet til driftsopplegg og gjeldsgrad. Det vil ikke være mulig å finne et kostnadsbilde som passer i alle tilfeller. På samme måte er variable inntekter som produksjons- og avløsertilskudd heller ikke medtatt på inntektssiden. Like fullt mener departementet at dekningsbidragsmodellen gir et godt utgangspunkt for å sette standardiserte satser. Lovens system har som nevnt aldri vært at det skal gjøres en individuell fastsettelse, men satsene bør heller ikke settes høyere enn den gjennomsnittlige fortjeneste av den ulovlige produksjonen. Dette utgangspunktet kan sammenlignes med overproduksjonsavgift for melk levert utover kvote, som ilegges som en lik sats for alle etter forskrift om kvoteordningen for melk.

I noen av høringsinnspillene er det påpekt at det ved endret kostnads- og inntektsbilde vil være nødvendig med endringer i satsene. Når det gjelder endringer i kostnads- og inntektsbildet som følge av markedssvingninger, ser departementet at det ved endringer over tid vil oppstå behov for å justere satsene for å oppnå formålet med erstatningen.

Departementet kan ikke se at omregningen fra årspurke til avlspurke ved beregning av dekningsbidraget medfører at det ilegges standardisert erstatning for en dyregruppe som ikke er konsesjonsregulert, slik det fremheves i enkelte av høringsinnspillene. Bakgrunnen for differansen mellom 9 000,- og 11 250,- er at NIBIOs beregninger og tallgrunnlag er knyttet til årspurke, dvs. inntekter og kostnader per purke per år, mens konsesjonsregelverket regulerer avlspurker, altså fra purka har fått sitt første kull. Satsen for avlspurke er uttrykt som 0,8 årspurke. Som kjent er ei purke definert som årspurke fra det øyeblikket hun første gang insemineres eller bedekkes, men som avlspurke fra første grising. Omregningen gjøres for å korrigere for denne differansen. Dette ble gjort første gang i 2012, da NIBIO reviderte satsene for standardisert erstatning. Det ble da foreslått å ilegge standardisert erstatning for avlspurker basert på antall dyr, og ikke antall konsesjonseenheter, slik det hadde vært gjort siden 2004. Omregningen på 0,8 ble begrunnet med at en ungpurke insemineres eller pares ved 6-8 måneders alder (det vil si 183-244 dagers alder, gjennomsnitt 214 dager), drektighetstid på 113-115 dager (gjennomsnitt 114 dager) og gjennomsnittlig alder for utrangering på to år (det vil si 730 dager).

I gjennomsnitt var ei purke definert som årspurke i 516 dager (utrangeringsalder minus alder ved inseminering, altså 730 dager minus 214 dager) og som avlspurke i 402 dager (dager

som årspurke minus lengden på første drektighet, altså 516 dager minus 114 dager). En årspurke var da omtrent lik 0,8 avlspurke (402 dager som avlspurke/516 dager som årspurke=0,78).

Ved å regne på ytterpunktene, altså 6 og 8 måneders alder ved inseminering, finner man at én årspurke utgjør henholdsvis 0,79 (433/547) og 0,76 (372/486) avlspurker, som rundes av til 0,8. Ved å bruke 2017-tall finner man at én årspurke utgjør 0,795 årspurke, også dette rundes av til 0,8. Vi ser derfor ingen problemer med «faktoren» på 0,8.

Når det gjelder innspillene om at forslaget til sats for avlspurke innebærer at fortjeneste på smågris som er i vektstørrelsen fra 8-10 kg til 25-30 kg inndras, er departementet ikke enig i dette synspunktet. Det finnes i dag ikke et eget reguleringspunkt for smågris, men mordyret og slaktegris som har nådd 50 kg levende vekt reguleres. Kostnader og inntekter frem til smågrisen når en vekt på om lag 25-30 kg er lagt til grunn ved beregning av dekningsbidrag for avlspurke. Ved beregning av dekningsbidrag for slaktegris, er førkostnader fra grisen veier 28 kg inntatt i dekningsbidragsberegningen. Departementet kan ikke se at dette medfører at enkelte produsenter som selger smågrisen ved avvenning på om lag 8-10 kg kommer vesentlig dårligere ut enn smågrisprodusenter som reelt sett holder smågrisen frem til salg ved 25-30 kg. Selv om inntekten til produsenter som selger smågrisen ved om lag 10 kg vil være lavere enn ved salg ved 25-30 kg, vil salg ved 10 kg gi besparelser knyttet til fôr for å føre frem smågrisen til 25-30 kg.

Merknader til endringene i § 8

I § 8 er det kun gjort enkelte språklige justeringer i forhold til utkastet som ble sendt på høring.

I tabellen i første ledd under satsen for avlspurke er begrepet "konvensjonell" tatt ut, da dette kan forstås som det motsatte av økologisk. Satsen for "avlspurke" gjelder med andre ord for alle avlspurker som ikke faller inn under de to påfølgende kategoriene "Avlspurke i satellitt i purkering" og "Avlspurke i nav i purkering".

Presisering av 20 %-grensen i tabellkategoriene er videre gjort for å understreke at den standardiserte erstatningen beregnes ut fra det antallet dyr som faller inn under hver av de to kategoriene. Dersom overskridelsen f.eks. er på totalt 30 %, gis 20 % etter høy sats og 10 % etter lav sats.

Når det gjelder annet ledd, understreker departementet at det er tilstrekkelig at produksjonen foregår i to hus – også om disse skulle befinne seg på samme eiendom eller være disponert av samme produsent. Det må likevel dreie seg om en reell produksjon i begge driftsbygninger, jf. "Drives produksjonen [...]" For å få beregnet overskridelsen etter laveste sats, vil det altså ikke være tilstrekkelig å plassere enkelte dyr i eksempelvis en eldre bygning som reelt sett er ute av drift.

Med hilsen

Viiil Søyland (e.f.)
avdelingsdirektør

Henriette Evensen
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer