

LMD

LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET

Høringsnotat

9. juli 2014

**Forslag til ny forskrift
om produksjonstilskudd og avløsertilskudd
i jordbruket**

Innhold

1	BAKGRUNN	5
2	GRUNNVILKÅRENE FOR TILSKUDD	7
2.1	GJELDENE RETT	7
2.2	DEPARTEMENTETS VURDERING	8
2.2.1	<i>Kravet om vanlig jordbruksproduksjon</i>	8
2.2.2	<i>Oppheving av kravet om tilknytning til landbrukseiendom</i>	10
3	DRIFTSFELLESSKAP	10
3.1	INNLEDNING	10
3.2	FELLES FORMELLE EIERINTERESSER	11
3.2.1	<i>Gjeldende rett</i>	11
3.2.2	<i>Departementets vurdering</i>	12
3.3	DRIFTSFELLESSKAPSBESTEMMELSEN	14
3.3.1	<i>Gjeldende rett</i>	14
3.3.2	<i>Departementets vurdering</i>	15
	Likebehandling av ulike typer driftsfellesskap	15
	Når må foretakene søke samlet?	16
	Beviskrav og omvendt bevisbyrde	20
	Konsekvensene av driftsfellesskap	20
	Utmåling av tilskudd	21
4	TILSKUDDSORDNINGENE	23
4.1	GENERELT	23
4.2	TILSKUDD TIL HUSDYRHOLD	24
4.2.1	<i>Gjeldende rett</i>	24
4.2.2	<i>Departementets vurdering</i>	25
4.3	TILSKUDD TIL JORDBRUKSAREAL	25
4.3.1	<i>Gjeldende rett</i>	25
	Krav til jordbruksareal	25
	Miljøkrav	26
4.3.2	<i>Departementets vurdering</i>	27
	Disponeringskravet	28
	Krav om aktiv drift	29
	Miljøkrav	30
4.4	TILSKUDET TIL GRØNT- OG POTETPRODUKSJON	31
4.4.1	<i>Gjeldende rett</i>	31
4.4.2	<i>Departementets vurdering</i>	32
4.5	TILSKUDD TIL AVLØSNING VED FERIE OG FRITID	32
4.5.1	<i>Gjeldende rett</i>	32
	Avløserforskriften	32
	Endringer som følge av jordbruksoppgjøret 2014.....	33
4.5.2	<i>Departementets vurdering</i>	33
5	ØVRIGE ENDRINGER	34
5.1	KONSEKVENSER AV FOR SENT INNLEVERT SØKNAD	34
5.2	DRIFTSFELLESSKAPSBESTEMMELSEN I KVOTEFORSKRIFTEN	35
6	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	35
7	MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSENE I FORSKRIFTEN	36

1 Bakgrunn

Forskrift 22. mars 2002 nr. 283 om produksjonstilskudd i jordbruket ("produksjonstilskuddsforskriften") inneholder grunnleggende vilkår for å motta ulike tilskudd for den produksjonen som skjer i regi av det enkelte jordbruksforetak. Disse vilkårene er dermed helt sentrale i norsk landbrukspolitik. Forskriften virker i sammenheng med jordbruksavtalens¹ kap. 7 som inneholder bestemmelser om tilskuddsordninger, definisjoner, satser, utmåling av tilskudd mv. Den har også en rekke sammenfallende vilkår med regelverket for tilskudd til avløsning ved ferie og fritid.²

Dagens produksjonstilskuddsforskrift har vært gjeldende i 12 år. I løpet av denne perioden har vilkårene for tilskudd i forskrift og jordbruksavtale bare vært gjenstand for mindre justeringer. Erfaringene siden forskriften ble fastsatt i 2002 tilsier at det nå er nødvendig med en mer helhetlig gjennomgang. På den bakgrunn varslet regjeringen i Prop. 106 S (2013-2014) *Jordbruksoppgjøret 2014* – endringer i statsbudsjettet m.m. (heretter Prop. 106 S) Stortinget om at departementet ønsket en større revisjon av produksjonstilskuddsforskriften.

Regjeringens mål er å styrke landbruket gjennom forenkling av regelverk og virkemidler over jordbruksavtalen. En rekke materielle spørsmål som enten er direkte regulert i forskriften, eller er av betydning for utformingen av den, ble derfor lagt frem for Stortinget i Prop. 106 S. De viktigste områdene er her:

- Avvikling av særbestemmelsene for samdrifter.
- Opphevingen av formelle felles eierinteresser som selvstendig grunnlag for å kunne avskjære tilskudd.
- Oppheving av kravet om at foretaket må være merverdiavgiftsregistrert eller ha hatt en avgiftspliktig omsetning på minimum 20 000 kroner året før søknadstidspunktet.
- Endrede produksjonskrav for foretak med amme- eller melkekyr.
- Endring av vilkårene for tilskudd til avløsning ved ferie og fritid.

Utkastet til ny forskrift som presenteres i dette høringsnotatet innebærer for det første et forslag til regelfesting av ovennevnte føringer som Stortinget har sluttet seg til.³ Her er avviklingen av særreglene for samdrifter spesielt viktig. En avvikling av disse, innebærer at kompliserte bestemmelser i produksjonstilskuddsforskriften og avløserforskriften kan oppheves, og utgjør dermed et betydelig bidrag til et enklere og mer oversiktlig produksjonstilskuddsregelverk.

¹ Teknisk jordbruksavtale 2014-2015

² Forskrift 8. november 2006 nr. 1227 om tilskot til avløsning (avløserforskriften)

³ Jf. Innst. 285 S (2013-2014)

For det andre forslår Landbruks- og matdepartementet justeringer i den såkalte driftsfellesskapsbestemmelsen⁴. I likhet med f.eks. skattelovgivningen inneholder virkemidlene i jordbruksavtalen ulike grader av strukturprofil. Forutsetningen for i det hele tatt å kunne ha en slik strukturprofil er at man har regelverk som forhindrer ren tilskuddsmotivert tilpasning der hovedformålet er å hente ut større tilskuddsutbetalinger enn man ellers ville hatt krav på. Håndhevingen av driftsfellesskapsbestemmelsen er av avgjørende betydning for at utbetalingene skjer i tråd med formålet, og dermed også for legitimiteten til hele tilskuddssystemet. Samtidig er det viktig å ha rom for å ivareta hensynet til forholdsmessighet ved praktisering av regelverket.

For det tredje er det nødvendig å oppdatere forskriften på flere andre områder i lys av utviklingen og de erfaringene man har gjort seg de siste 12 årene. Herunder ser departementet et behov for å inkorporere regelverket for tilskudd til avløsning ved ferie og fritid i produksjonstilskuddsregelverket.

Jordbruksavtalen kapittel 7, som fastsetter satser, soner mv. for de såkalte direkte-tilskuddene, utgjør sammen med produksjonstilskuddsforskriften og avløserforskriftens bestemmelser om tilskudd til avløsning ved ferie og fritid, ulike sider av samme regelverk. Utgangspunktet har her vært at vilkårene for tilskudd i størst mulig grad skal være regulert i forskriften, mens de mer detaljerte reglene for beregning av tilskudd skal være regulert i jordbruksavtalen. Vilkaene for tilskudd vil i mindre grad være gjenstand for endringer enn utmålingsreglene, som normalt justeres i de årlige jordbruksoppgjørene. I departementets forslag til ny forskrift er dette skillet videreført så langt det har vært ansett hensiktsmessig. I utkastet er derfor enkelte vilkår som i dag fremgår av jordbruksavtalen, innarbeidet i forskriften.

Samlet sett mener departementet at det vil være mer hensiktsmessig å utarbeide en ny forskrift fremfor å gjøre omfattende endringer i gjeldende forskrift. For å få tilpasset forholdet mellom forskrift og jordbruksavtale på best mulig måte, vil forslaget til ny forskrift i noen grad også medføre et behov for å oppdatere bestemmelsene i jordbruksavtalen. Departementet legger til grunn at dette vil bli gjort i samsvar med de prosedyrer som gjelder for slike endringer, slik at endringene kan tre i kraft fra samme tidspunkt som forskriften.

⁴ Inn tatt i produksjonstilskuddsforskriften § 4 og avløserforskriften § 4.

2 Grunnvilkårene for tilskudd

2.1 Gjeldende rett

Regelverket⁵ inneholder tre grunnvilkår som alle må være oppfylt før man kan motta de ulike tilskuddene som er omfattet av forskriften. Formålet med bestemmelsen er å sikre at produksjonstilskuddet og avløsertilskuddet tilfaller aktive bønder som har mer enn en ubetydelig omsetning av jordbruksprodukter. På denne bakgrunn må tilskuddsmottaker:

- være et registrert foretak i Enhetsregisteret
- drive vanlig jordbruksproduksjon
- drive på én eller flere landbrukseiendommer⁶

Registrering av foretaket i Enhetsregisteret må være foretatt før søknad om tilskudd leveres. Alle typer foretak, være seg enkeltpersonforetak, ansvarlig selskap eller aksjeselskap, vil kunne motta tilskudd gitt at de fyller de øvrige vilkårene i regelverket og er registrert innen søknadsfristen for den aktuelle søknadsomgangen. For noen typer bedrifter som driver jordbruk, typisk offentlige, er det ikke naturlig å registrere seg som foretak i Enhetsregisteret. Dette gjelder eksempelvis jordbruksskoler som eies av fylkeskommunen og fengsler underlagt kriminalomsorgen. Det er praksis for at slike bedrifter, etter en individuell vurdering, kan gis varig dispensasjon fra vilkåret.

For å motta tilskudd til en bestemt husdyr- eller planteproduksjon, må søker drive ”vanlig jordbruksproduksjon”. Vurderingen av hva som er ”vanlig” vil være knyttet opp mot produksjonsomfang og -metode innenfor hver enkelt type produksjon. Vilåret skal avgrense mot rene hobbyproduksjoner, ekstensiv drift og produksjoner som ikke drives i samsvar med god agronomisk/husdyrfaglig praksis. For å kunne få produksjonstilskudd må det for den aktuelle produksjonen foretas en konkret helhetsvurdering ut fra et landbruksfaglig skjønn, der bl.a. klimatiske forhold på stedet tas med i betraktningen. Videre må produksjonen ha en næringsmessig karakter, dvs. at omsetningen av jordbruksprodukter⁷ må stå i samsvar med det antall dyr/areal foretaket søker tilskudd for.

Produksjonen skal også drives på én eller flere landbrukseiendommer. Begrepet landbrukseiendom skal i utgangspunktet tolkes på samme måte som i jordlova,⁸ ved at det må dreie seg om en eiendom som er egnet til landbruksdrift. I tilskuddssammenheng er imidlertid kravet til landbrukseiendom også oppfylt der jordbruksproduksjonen drives på en utskilt tomt som kun har driftsbygning eller veksthus.

⁵ Produksjonstilskuddsforskriften og avløsertilskuddsforskriften.

⁶ Med unntak for foretak som driver birøkt.

⁷ Dette avskjærer ikke inntekt fra f.eks. ”Inn på tunet” og reiseliv.

⁸ Jf. lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord § 12.

Foretak som bare søker tilskudd til birøkt er unntatt fra kravet om at produksjonen må foregå på landbrukseiendom. Dette skyldes at bikuber i praksis ofte blir plassert på andre typer eiendommer.

Frem til jordbruksoppgjøret 2014 var det et vilkår at foretaket enten måtte være registrert som merverdiavgiftspliktig innen søknadsfristen og kunne levere omsetningsoppgave som landbruksforetak, eller ha hatt en samlet omsetning og uttak av avgiftspliktige varer og tjenester på minimum kr 20 000 i løpet av de siste 12 månedene før registreringsdatoen for den aktuelle søknadsomgangen (omsetningskravet). Formålet med omsetningskravet var å skille mellom foretak som drev jordbruk i næringsøyemed og hobbypreget virksomhet. Siden 2009 har omsetningskravet i praksis ikke vært direkte koblet til at omsetningen skal komme fra jordbruksvirksomhet. Det betyr at kravet ikke har vært effektivt når det gjelder å avgrense mot ikke-næringsmessig jordbruksvirksomhet. Omsetningskravet var også u hensiktsmessig både for søker og forvaltning bl.a. fordi størrelsene varierer mellom år på de enkelte foretak. I forbindelse med jordbruksoppgjøret 2014 ble kravet derfor opphevet med virkning fra 1. juli 2014.⁹ For å opprettholde en hensiktsmessig avgrensning mot tilskudd til husdyrhold og planteproduksjon som ikke er drevet i næringsøyemed, ble bunnfradraget samtidig økt fra 3 000 kroner til 6 000 kroner per foretak per år.

2.2 Departementets vurdering

Departementet foreslår å videreføre vilkåret om at foretaket må være registrert i Enhetsregisteret, samt krav til vanlig jordbruksproduksjon. Samtidig foreslås det å oppheve kravet om tilknytning til landbrukseiendom.

2.2.1 Kravet om vanlig jordbruksproduksjon

Da man innførte vilkåret om "vanlig jordbruksproduksjon" i 2002 var tanken at dette skjønnsmessige kriteriet skulle avgrense mot rene hobbyproduksjoner og svært ekstensiv drift, slik at tilskuddene ble kanalisert til de aktive bøndene i tråd med jordbruksavtalepartenes og Stortingets forutsetninger. I forvaltningspraksis synes det imidlertid ikke å være mange saker der tilskudd til en bestemt produksjon avslås på grunn av manglende oppfyllelse av kriteriet om "vanlig jordbruksproduksjon".

At kriteriet ikke har fått den plass i forvaltningspraksis som man forutsatte, kan nok i hovedsak skyldes at det ofte er utmålingsreglene i jordbruksavtalen som i praksis blir bestemmende for om en produksjon kan regnes som "vanlig" eller ikke. Kriteriet "vanlig jordbruksproduksjon" fungerer primært som en slags sikkerhetsmekanisme for å avskjære tilskudd til "unormale" produksjoner som av ulike årsaker ikke rammes av de øvrige vilkårene. Det presiseres at "vanlig jordbruksproduksjon" skal vurderes for hver enkelt produksjonstype og ikke per dyr eller teig.

⁹ Jf. Prop. 106 S kap. 7.10.1

For areal- og kulturlandskapstilskuddet mener departementet at utmålingsreglene i jordbruksavtalen, særlig kravet om høsting og avbeiting, i de fleste tilfeller innebærer en tilstrekkelig avgrensning av hvilke typer produksjoner og metoder som kan kvalifisere for tilskudd. Likevel vil kravet til "vanlig jordbruksproduksjon" kunne anvendes for å avslå søknader om tilskudd for arealer som må anses å drives i strid med god agronomisk praksis. Dette vil for eksempel kunne gjelde der produsenter etablerer produksjoner i områder der de naturlige forhold for den aktuelle produksjon innebærer stor risiko for ingen eller svært liten avling.

Når det gjelder storfe, er definisjonene av melkeku og ammeku endret som følge av Prop. 106 S, og presisert i jordbruksavtalen. Klare krav til kalvingsintervaller er ment å bidra til mer forutsigbare rammer for hvilke produksjoner som kan få tilskudd, og det er dermed grunn til å tro at spørsmålet om "vanlig jordbruksproduksjon" for disse produksjonene vil komme sjeldnere på spissen. For melkeproduksjon vil det likevel kunne tenkes tilfeller der snittleveransen per melkeku er så lav at det ikke kan anses å være vanlig jordbruksproduksjon. For eksempel er gjennomsnittsavdrått per årsku på landsbasis i dag på ca 7 200 liter.¹⁰ Departementet mener en leveranse som ligger på under halvparten av dette i utgangspunktet vanskelig kan karakteriseres som "vanlig". Her kan det imidlertid foreligge særlige forhold som forklarer den lave leveransen, som f.eks. sykdom i besetningen.

For å kunne oppfylle vilkåret om "vanlig jordbruksproduksjon" må foretaket ha en omsetning av jordbruksprodukter som står i samsvar med det antall dyr/areal foretaket søker tilskudd for. Når det gjelder grovfôrproduksjon, kommer imidlertid spørsmålet sjelden på spissen. Dette har sammenheng med at jordbruksavtalen kap. 7.8 til en viss grad regulerer dette forholdet. Beregningsmetoden for hvor stort arealgrunnlag som inngår i tilskuddsutmålingen for grovfôr fremgår for eksempel her. Etter denne metoden avgrenses tilskuddsberettiget grovfôrareal ut fra normert fôrbehov for de dyra som foretaket disponerer og ut fra eventuelt salg av grovfôr til andre. Det enkelte foretaks "overflødige" grovfôrareal vil følgelig bli avgrenset allerede her. For andre vekstgrupper finnes det derimot ikke noen tilsvarende avgrensningsregler, noe som aktualiserer behov for å avgrense det tilskuddsberettigede arealet. Vurderingen av om omsetningen står i forhold til det omsøkte arealet vil kunne gi en viktig pekepinn på om produksjonen kan regnes som "normal". Også når det gjelder husdyrproduksjoner må det være en viss avdrått for at det skal kunne gis tilskudd.

Selv om "vanlig jordbruksproduksjon" i svært mange saker ikke kommer på spissen, mener departementet det er viktig å videreføre dette vilkåret i ny forskrift. Departementet mener f.eks. at det fortsatt bør være et krav om at produksjonen må ha et næringsmessig preg. Dette innebærer at produksjonen må ha et omfang og en innretning som gjør at den objektivt sett er egnet til å gi overskudd, om ikke akkurat for den aktuelle søknads-

¹⁰ Der gjennomsnittsavdrått for rasen er lavere, vil dette være utgangspunktet for vurderingen.

omgangen, så i hvert fall på noe lengre sikt, jf. grensen mellom hobby og næring slik denne trekkes opp i skatteretten.

2.2.2 Oppheving av kravet om tilknytning til landbrukseiendom

I dag er det et krav i forskriften at produksjonen drives på én eller flere landbrukseiendommer. Selv om man har hatt som utgangspunkt at begrepet "landbrukseiendom" skulle tolkes på samme måte som i jordlova, har departementet over tid sett at det ikke er mulig å likestille dette fullstendig. I tilskuddsammenheng har det utviklet seg en praksis der man tar utgangspunkt i om produksjonen anses som vanlig heller enn om den foregår på en typisk landbrukseiendom. Kravet til landbrukseiendom er som nevnt også oppfylt der jordbruksproduksjonen drives på en utskilt tomt som kun har driftsbygning. Etter departementets syn vil det i de fleste tilfeller ikke være mulig å drive "vanlig jordbruksproduksjon" dersom produksjonen er helt løsrevet fra en landbrukseiendom. Kravet har derfor fått liten betydning, og foreslås opphevet. Ved en slik løsning vil det heller ikke være behov for å ha et unntak for foretak som bare søker tilskudd til birøkt.

3 Driftsfellesskap

3.1 Innledning

Det er en målsetning å jevne ut inntektsmulighetene i jordbruket etter bruksstørrelse og geografisk beliggenhet. Noen tilskudd er derfor struktur- og distriktsdifferensiert. Utgangspunktet for denne differensieringen er å kompensere for skalaulempen (høyere kostnader per produsert enhet). Slik skal tilskuddsordningene bl.a. bidra til lønnsomhet i ulike skala. I noen ordninger¹¹ ligger også det et strukturelement i at det er satt et tak for hvor mye tilskudd hvert foretak kan motta.

Samarbeidsløsninger i jordbruket er ønsket, og er heller ikke forhindret av tilskuddsregelverket i dag. Det er imidlertid et avgjørende hensyn i norsk landbrukspolitikk at etablering av en reelt sett felles virksomhet ikke skal kunne medføre at man fortsatt skal ha krav på samme satsnivå innenfor strukturdifferensieringen i tilskuddene.

Så lenge tilskuddsordningene har strukturprofil, vil det være fordelaktig å opptre som "liten på søknadsskjemaet, mens man er stor i virkeligheten". Da må det forventes at enkelte foretak ønsker å opprette driftsmessige konstellasjoner som skaper inntrykk av at de ulike foretakene drives separat, mens de i realiteten drives som én virksomhet. Dette kan gjøres på flere måter, i hovedsak ved å skille ut foretak som søker om eget tilskudd eller ved å samarbeide så nært med andre foretak at tidligere reelle skiller viskes ut.

¹¹ Tilskudd for husdyr, avløsertilskuddet samt distriktilskuddene for tomat, salat og slangeagurk.

Forutsetningen for å kunne ha en strukturprofil i tilskuddsordningene er at man har regelverk som sikrer at denne bare kompenserer for reelle skalaulemper. I gjeldende forskrifter er det derfor tatt inn bestemmelser som skal ivareta dette.¹² For det første er det her nedfelt en ren avskjæringsregel mot å gi tilskudd til foretak som har felles formelle eierinteresser og søker tilskudd til samme produksjon. Videre fremgår det at tilskudd ikke kan gis til foretak som etter en skjønnsmessig vurdering samarbeider i en slik grad at de må anses å ha felles økonomiske interesser i samme produksjon ("driftsfellesskapsbestemmelsen").

Håndhevingen av driftsfellesskapsbestemmelsen er av avgjørende betydning for legitimiteten til hele tilskuddssystemet. Basert på Landbruks- og matdepartementets gjennomgang av flere enkeltsaker, samt egen behandling av klage-/omgjøringssaker, er inntrykket at forvaltningen er i stand til å gjennomføre gode skjønnsmessige vurderinger rundt relativt komplekse driftsfellesskapsforhold. Samtidig kan det se ut som man i mindre grad er fortrolige med å håndheve de konsekvensene av driftsfellesskap som følger av gjeldende regelverk. Etter departementets oppfatning kan dette ha sammenheng med at driftsfellesskapsbestemmelsen fastslår at involverte foretak, i de tilfellene der det konkluderes med driftsfellesskap, ikke kan få tilskudd. Dette vil kunne oppleves som unødig strengt. På den bakgrunn ser departementet det som viktig at regelverket inneholder bestemmelser som gir tilstrekkelig fleksibilitet, slik at mulighetene for kunne komme til rimelige resultater ivaretas på en god måte.

Foretak som er i et driftsfellesskap som skulle ha søkt samlet, kjennetegnes ofte av at de fleste formalitetene indikerer at de drives separat, mens de underliggende forholdene tyder på at det er en enhet. Å basere en driftsfellesskapsvurdering på hvorvidt formelle forhold er på plass, vil derfor i liten grad være egnet til å si noe om foretakene opptrer i strid med regelverket. Dette innebærer at man på dette området ikke vil kunne komme utenom at avgjørelsene i stor grad må baseres på en helhetlig skjønnsmessig vurdering. Skjønnnet bidrar til at man får en nødvendig dynamisk dimensjon som gir bedre treffsikkerhet når det gjelder å oppnå formålet med bestemmelsen.

3.2 Felles formelle eierinteresser

3.2.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende § 4 første ledd bokstav a kan det ikke gis tilskudd til foretak som har "felles eierinteresser" og som søker produksjonstilskudd til "samme produksjon". "Felles eierinteresser" anses å foreligge der foretaket helt eller delvis *eies av en person* som har eierinteresser i andre foretak som søker om produksjonstilskudd til samme produksjon, eller der foretaket helt eller delvis *eies av andre foretak* som selv søker om produksjons-

¹² Jf. § 4 i både produksjonstilskuddforskriften og avløserforskriften.

tilskudd til samme produksjon.¹³ Bak bestemmelsen ligger det en presumsjon om at dersom foretak har felles eierinteresser, så har man også et underliggende samarbeid som leder til skalafordeler.

Etter samme bestemmelse bokstav c er kretsen av tilskuddsmottakere snevret ytterligere inn ved at det heller ikke gis tilskudd dersom foretaket eies av aksjeselskap eller samvirkeforetak. Dette har vært begrunnet med at det ofte vil være svært vanskelig å identifisere hvem som er de bakenforliggende eierne i foretak der aksjeselskaper opptrer på eiersiden.

I årenes løp er det gjort en rekke unntak fra utgangspunktet om at det ikke kan gis tilskudd til foretak som formelt sett har felles eierinteresser. Unntakene er i dag samlet under § 4a og innebærer for det første at foretak som har eierinteresser i et selskap som eier en landbrukseiendom – i likhet med selskapet selv – kan gis tilskudd uavhengig av eierskapsbegrensningen i § 4. For det andre kan foretak som eies av deltaker i samdrift gis tilskudd for den produksjonen som foregår i egen regi, så lenge foretaket selv ikke driver melkeproduksjon¹⁴ og driften ellers foregår adskilt fra samdriftens produksjon.

Når det gjelder begrepet ”samme produksjon”, fremgår det av produksjonstilskuddsforskriften § 4 fjerde ledd at all husdyrproduksjon, uavhengig av dyreslag, skal ses samlet. Unntak gjelder for deltaker i en samdrift, der deltakeren kan gis eget husdyrtilskudd for andre dyreslag enn de samdriften disponerer, jf. § 4a annet ledd bokstav a. På visse vilkår¹⁵ kan det også gis tilskudd til spesialisert kjøttfeproduksjon på egen gård. I begge tilfellene er det imidlertid et krav om at det ikke foreligger ”felles økonomiske interesser” (driftsfellesskap) mellom samdriftsdeltakerens kjøttfeproduksjon og samdriftens melkeproduksjon. Når det gjelder planteproduksjon, fastsetter produksjonstilskuddsforskriften § 4 fjerde ledd at hver enkelt av de nærmere definerte vekstgruppene skal regnes som egne produksjoner, og at driftsfellesskapet må vurderes separat for hver enkelt av disse produksjonene. Dette medfører f.eks. at grovfôr ikke regnes som samme vekstgruppe som korn.¹⁶ Også her er det imidlertid gjort en tilpasning for samdriftsdeltakere, som i medhold av forskriften § 4a annet ledd bokstav b kan gis areal- og kulturlandskapstilskudd for det grovfôrarealet foretaket disponerer til husdyrholdet sitt, såfremt denne produksjonen drives adskilt fra samdriftens grovfôrproduksjon.

3.2.2 Departementets vurdering

Å avskjære separate produksjonstilskudd på bakgrunn av kriteriet ”felles eierinteresser” er ikke alltid treffsikkert når det gjelder å oppnå intensjonen, dvs. å forhindre at noen henter

¹³ Jf. gjeldende forskrifter § 4 annet ledd.

¹⁴ Eller ammekuproduksjon på kyr som er under 50 % kjøttferase.

¹⁵ Se jordbruksavtalen kapittel 7.4.2 der det bl.a. fremgår at samdriftsdeltakere må ha ammekyr som er av minst 50 % kjøttferase for å få tilskudd.

¹⁶ Hensynene bak bestemmelsen er nærmere omtalt i høringsnotatet kapittel 4.4.

ut tilskudd man ikke har krav på. Et formelt "felleseie" mellom innehavere av ulike foretak er sjelden tilstrekkelig til å kunne konstatere at foretakene drives som én virksomhet. At dagens regelverk har blitt så vidt komplisert når det gjelder reguleringen av felles eierinteresser, skyldes i stor grad at man har sett behov for å gi unntak i tilfeller som rammes av hovedregelen. I Prop. 106 S varslet departementet derfor at man ønsket å fjerne formelle eierinteresser som selvstendig grunnlag for å kunne avskjære tilskudd.¹⁷

Ved å slå sammen flere kvoter i forbindelse med etablering av samdrift, får man en større og mer rasjonell driftsenhet for melkeproduksjonen. Selv om man formelt sett er deltaker i et slikt selskap, behøver man ikke å ha noen form for økonomisk fellesskap med selve selskapet som materialiserer seg i skalafordeler. Ved etablering av samdrift frigjøres det bås plasser i driftsbygninger på andre eiendommer enn der samdriften har sin produksjon. I den grad den enkelte samdriftsdeltaker da utnytter eget fjøs til annen husdyrproduksjon, løsrevet fra samdriftens virksomhet, er det derfor liten grunn til at det ikke skulle kunne gis separat tilskudd til denne produksjonen.

Dersom et selskap som søker tilskudd er eid av et aksjeselskap, vil dagens eierskapsbegrensning avskjære tilskudd til dette foretaket. Er tilskuddssøker et aksjeselskap som eier eiendommen der produksjonen har sitt utgangspunkt, vil derimot tilskudd kunne gis uten hensyn til hvem som er eiere av dette selskapet. Den gang dette skillet ble innført så man på felles formelle eierinteresser som en avgjørende indikator på at foretakene også var i et *reelt* driftsfellesskap med hverandre. Samtidig var man klar over at denne forutsetningen sviktet der man sto overfor bønder som f.eks. var aksjonærer i et allmennaksjeselskap som eier og driver landbrukseiendom og som mottar produksjonstilskudd. En slik bonde vil ikke ha skalafordeler som følge av at han er aksjonær i selskaper som driver samme produksjon som han selv. Det har av den grunn vært nødvendig med et eget unntak fra bestemmelsen om felles eierinteresser i disse tilfellene.

Et annet uheldig utslag av regelen om "felles eierinteresser" er at den skaper unødvendige etableringshindre når det gjelder mulighetene for å drive økologisk produksjon. Regelverket for økologisk produksjon stiller spesifikke vilkår for når det kan åpnes for å drive parallelt med økologisk produksjon og konvensjonell produksjon innen et foretak. Bestemmelsene har blant annet til hensikt å hindre sammenblanding av økologiske og konvensjonelle produkter. Et grunnleggende vilkår er at produksjonen må foregå på enheter og produksjonslinjer som er adskilte. For husdyr gjelder det at det må være ulike arter innen et foretak, mens det for eksempel ved parallell planteproduksjon skal være ulike sorter som lett lar seg skille. Dersom en produsent ønsker å drive med for eksempel økologisk villsau og konvensjonell produksjon av dalasau innen et foretak, er dette ikke tillatt. Dersom denne produsenten skiller driften ut i et økologisk villsauforetak og et konvensjonelt saueproduksjonsforetak, vil dette være greit ut fra regelverket for økologisk produksjon, så lenge enhetene holdes adskilt og man ellers oppfyller vilkårene. Dagens

¹⁷ Jf. kap. 7.10.1.

eierskapsbegrensning vil imidlertid føre til at disse produksjonene ikke vil være tilskuddsberettiget. En oppheving av bestemmelsen om ”felles eierinteresser” kan derfor bidra til å legge forholdene bedre til rette for produsenter som ønsker å drive deler av produksjonen sin økologisk og deler av den konvensjonelt. Disse vil i så fall kunne søke samlet for disse to foretakene.¹⁸

Etter departementets vurdering bør man istedenfor en absolutt avskjæringsregel for ethvert formelt eierforhold, heller gjøre en helhetlig vurdering av om foretakene er i driftsfellesskap. Så lenge man driver en separat produksjon i eget foretak, bør man i prinsippet kunne kvalifisere for selvstendig tilskudd. En slik oppheving vil innebære en betydelig forenkling i selve produksjonstilskuddsforskriften fordi det ikke lenger vil være behov for til dels uoversiktlige unntak fra hovedregelen.

En oppheving av ”felles eierinteresser” som en egen bestemmelse betyr imidlertid ikke at dette kriteriet ikke lenger vil få betydning. Formelle eierinteresser i ulike foretak vil være en viktig indikator på at det foreligger et driftsfellesskap i reell forstand. For eksempel vil konstatering av ”felles eierinteresser” være et klart grunnlag for forvaltningen til å kontrollere de underliggende forhold i foretakene der slike eierinteresser foreligger. Kriteriet forandrer dermed bare status fra å være en ”avskjæringsregel” (med et betydelig antall unntak) til å bli én av flere indikatorer på driftsfellesskap. Det vil bli nærmere beskrevet under kap. 3.3.2.

3.3 Driftsfellesskapsbestemmelsen

3.3.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende § 4 første ledd bokstav b kan det ikke gis tilskudd til foretak som ”samarbeider” med hverandre i en slik grad at de må anses å ha ”felles økonomiske interesser” og som søker produksjonstilskudd til ”samme produksjon”¹⁹ (driftsfellesskap). Dette innebærer at ingen av foretakene i driftsfellesskapet kan motta tilskudd. Driftsfellesskap er ikke i strid med regelverket, men de involverte foretakene som disponerer dyr eller areal i fellesskap må søke tilskudd samlet og med utgangspunkt i ett av foretakene. Hvis ikke, mottar foretakene kompensasjon for strukturulempen som de ikke har.

Hvorvidt det foreligger et driftsfellesskap som innebærer at foretakene må søke samlet, beror på en konkret skjønnsmessig vurdering av om de involverte foretakene samarbeider på en slik måte at det foreligger felles økonomiske interesser i samme produksjon. I uttrykket ”felles økonomiske interesser” ligger det at driften, ut fra en rekke ulike indikatorer, er så sammenvevd at man i realiteten står over for en felles virksomhet/

¹⁸ For øvrig vises det til at Norge er forpliktet av EU-reglene på dette området.

¹⁹ Jf. § 4 tredje ledd, se omtale over i kap. 3.2.1

driftsenhet, dvs. at virksomheten drives for felles regning og risiko. Momenter i denne helhetsvurderingen vil blant annet være graden av felles økonomi, driftsopplegg og arbeidsinnsats. Jo flere områder foretakene samarbeider på og jo større gjensidig nytte foretakene har av samarbeidet, desto større sannsynlighet er det for at det foreligger et driftsfellesskap. Det er med andre ord vurderingen av totaliteten i samarbeidet som er avgjørende.

Ved samarbeid vil de involverte partene regelmessig nyte godt av fordeler som f.eks. mindre tidsforbruk og lavere kostnader per arealenhet eller husdyr. I § 4 tredje ledd²⁰ er det derfor inntatt en bestemmelse som slår fast at dersom det konstateres at de samarbeidende foretakene henter ut stordriftsfordeler som følge av samarbeidet, vil det normalt være nok til å fastslå at det foreligger et driftsfellesskap der det kreves at foretakene søker samlet (legalpresumsjon).

I gjeldende § 4 femte ledd er det også inntatt en regel om ”omvendt bevisbyrde”. Dersom foretakene ikke har klart å godtgjøre at det ikke foreligger driftsfellesskap, vil disse måtte søke samlet. Selv om bestemmelsen generelt sett ikke kan fritta forvaltningen fra å utrede saken, er den ment å ha praktisk betydning i saker der det er en berettiget mistanke om driftsfellesskap, og forvaltningen nektes tilgang til jordbrukseiendommen eller dokumentasjon i saken.

3.3.2 Departementets vurdering

Likebehandling av ulike typer driftsfellesskap

Det sentrale formålet med driftsfellesskapsbestemmelsen er å hindre at det utbetales tilskudd på grunnlag av rene proforma-arrangementer. Dette vil gjelde der én felles virksomhet fremstilles som flere foretak, og formålet med dette er å generere høyere samlede tilskuddsutbetalinger enn det virksomheten ville hatt krav på dersom den hadde søkt som én tilskuddssøker, slik regelverket krever. Proforma-arrangementer kan enten bestå av tidligere selvstendige foretak som over tid har blitt så sammenvevd at man i realiteten står over for én felles virksomhet eller de kan innebære en formalisert oppsplitting av en virksomhets produksjon i flere foretak.

Så lenge man har en strukturprofil i tilskuddene, vil man se forsøk på å hente ut urettmessige strukturfordeler. Felles for de ulike oppsplittingene i proformaforetak er at produksjonen reelt sett drives akkurat som tidligere, dvs. i en totalintegreert virksomhet. En vanlig form for slike selskapsplittings er bruk av ”mann/kone-foretak”, der deler av produksjonen formelt organiseres inn i et nytt foretak i ektefellens navn. En annen variant er der produsenten formelt sett har organisert melkeproduksjonen inn i et samdriftsforetak der han i praksis driver denne produksjonen alene, mens øvrige dyreslag drives av hans

²⁰ Og tilsvarende bestemmelse i avløsertilskuddsforskriften § 4 tredje ledd.

enkelpersonsforetak. Regelverket åpner for at samdriftsdeltakere kan få tilskudd til egne husdyrproduksjoner, men dette forutsetter at denne produksjonen reelt sett drives selvstendig.

Som vist ovenfor, har formålet med driftsfellesskapsbestemmelsen hele tiden vært å ramme både det uformaliserte samarbeid og proformaoppsplittings av foretak. Ut fra erfaringene med praktiseringen av dagens regelverk kan det imidlertid synes som om driftsfellesskapsbestemmelsene i noen tilfeller tolkes for snevert. Bestemmelsens ordlyd retter seg mot to eller flere foretak som ”samarbeider” så nært at de ikke kan gis hvert sitt tilskudd. Dette synes å ha etterlatt et inntrykk av at bestemmelsen kun rammer driftsfellesskap som kan knyttes til ulike former for samarbeid mellom tidligere selvstendige enheter. Ordlyden kan dermed ha medført en utilsiktet forskjellsbehandling av prinsipielt sett like tilfeller der et foretak i stedet splittes i flere deler som henter ut separate tilskudd. I utkast til ny forskrift har departementet derfor foreslått å endre ordlyden, slik at denne ikke lenger inneholder noe skille mellom samarbeidsfellesskapene og foretaksoppsplittingene.

Når må foretakene søke samlet?

Selv om det foreslås å justere ordlyden i driftsfellesskapsbestemmelsen, er dagens utgangspunkt for driftsfellesskapsvurderingene videreført tilnærmet uendret. Når det gjelder vurderingen av om det foreligger et driftsfellesskap der foretakene må søke samlet, vil denne således i det alt vesentligste bli akkurat som i dag. Vurderingen skal fortsatt knyttes opp til ”samme produksjon”, og det foreslås heller ingen endring i hva som ligger i dette begrepet. De sentrale momentene som skal vektlegges som kjennetegn på driftsfellesskap vil også være de samme som i dag.

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

Som i gjeldende rett er flere indikatorer med på å avgjøre om det foreligger driftsfellesskap mellom formelt sett selvstendige foretak.²¹ I alle tilfeller må det foretas en samlet skjønnsmessig vurdering. Momentene vil ha ulik vekt, der noen alene vil kunne være tilstrekkelig for å konstatere driftsfellesskap. Momenter som er av betydning i en sak, trenger ikke nødvendigvis være det i en annen.

²¹ Jf. SLFs rundskriv 28/13 kap. 4.2. Tilsvarende momenter benyttes også i skatteretten for å fastslå hva som skal regnes som samme virksomhet, jf. Lignings-ABC kap. 7

Opplistingen nedenfor knytter seg til ulike indikatorer som kan være relevante i en driftsfellesskapsvurdering, men er ikke uttømmende:

- Økonomisk sammenblanding

Dersom det kan påvises en økonomisk sammenblanding mellom ulike foretak vil det være en klar presumsjon for at det foreligger et driftsfellesskap. Dersom f.eks. driftskostnadene i realiteten dekkes i fellesskap, taler det for at man ikke kan ha drevet produksjonene adskilt. Typisk vil dette gjelde både i tilfeller der det fremstår som tilfeldig på hvilket foretak ulike utgifter/ inntekter er regnskapsført, og i tilfeller der foretak helt mangler inntektsposter eller utgifter knyttet til sentrale innsatsfaktorer som man kan forvente å ha i et foretak som driver den aktuelle produksjonstypen. Er det manglende samsvar mellom fôrregnskap og dyretallet i foretaket, vil dette indikere at foretakene ikke drives selvstendig.

At foretakenes regnskaper fremstår som mangelfulle, bidrar i seg selv til å svekke troverdigheten til at de kan være drevet selvstendig. Hyppige forekomster av ”virksomhetsinterne” transaksjoner mellom foretakene, eller at man har omsatt sine jordbruksprodukter til en liten og sammenfallende kundekrets (f.eks. grovfôrsalg) vil også være sterke indikasjoner på at det foreligger et driftsfellesskap. Andre indikatorer kan være investering i felles anlegg eller andre faste installasjoner, felles finansiering (f.eks. lån med samme sikkerhet) og felles forsikring. Innkjøpssamarbeid vil derimot normalt sett ikke alene være tilstrekkelig. En forutsetning vil imidlertid da være at kostnadene fordeles mellom deltakerne.

- Nærhet på eiersiden i foretakene

Departementets forslag i dette høringsnotatet innebærer at ”felles formelle eierinteresser” går fra å være en formell avskjæringsregel (men med en rekke unntak), til å bli en indikator på driftsfellesskap. Det klare utgangspunktet vil være at felles formelle eierinteresser gir en sterk indikasjon på at foretakene reelt sett driver som én virksomhet, på samme måte som der innehaverne av foretakene har nære familieforhold (typisk ektefeller/samboere og barn/ foreldre). Det forhold at én person har eierinteresser i flere foretak, eller at ektefeller/samboere har hvert sitt foretak som søker produksjonstilskudd, vil i seg selv ikke være tilstrekkelig for å fastslå driftsfellesskap, men slike konstellasjoner vil alltid være en klar oppfordring til at forholdene må kontrolleres nærmere. Dersom foretakene driver med produksjoner som ligner hverandre driftsmessig, og på samme eiendom, vil dette kunne være en sterk indikasjon på driftsfellesskap. Hvis f.eks. slike foretak driver grovfôrbasert husdyrproduksjon, vil de lett kunne oppnå stordriftsfordeler ved felles maskinpark, felles innkjøp og lagring av fôr, felles bruk av driftsbygninger, og ved å hjelpe hverandre med arbeidet.

I de tilfeller man står overfor situasjoner hvor én person reelt sett er den som driver flere foretak, f.eks. samdrift og et enkeltpersonforetak, vil dette normalt være nok til å konstatere driftsfellesskap mellom foretakene. At denne personen i realiteten driver foretakene alene, innebærer at det er sannsynlig at foretakene drives for felles regning og

risiko. Det er også grunn til å anta at denne sannsynligheten øker jo større eierandeler vedkommende har. En kan likevel tenke seg situasjoner der en person alene driver flere foretak han har eierinteresser i, men hvor det likevel ikke er grunnlag for å konkludere med at foretakene er i driftsfellesskap. Dette kan gjelde der det er stor geografisk avstand mellom foretakenes driftsenter, f.eks. der en produsent driver et husdyrbruk i Østfold og et i Oppland. Her vil det være mer naturlig å legge til grunn at foretakene drives klart adskilt og at det ikke er mulig å hente ut stordriftsfordeler.

Der eierandelen fremstår som en ren formalitet vil det normalt ikke være grunnlag for å anta at foretakene er i driftsfellesskap. Et typisk eksempel på dette vil være der noen har leid bort melkekvoten sin og dette leieforholdet er formalisert som en eierandel i en samdrift (typisk mellom 0,1 og 1 % eierandel i selskapet). Så lenge det ikke foreligger indikasjoner på at utleiers foretak og samdriftsforetaket drives for felles regning og risiko, vil ikke eierforholdet i seg selv kunne benyttes til å påvise driftsfellesskap. I praksis innebærer dette at gjeldende bestemmelser i § 4a annet ledd bokstav a og b videreføres hva gjelder forholdet mellom samdriften og den enkelte samdriftsdeltakeren. Forvaltningen må imidlertid kunne kreve at søkerne godtgjør at foretakene drives adskilt. Dette kan de gjøre ved å vise at det ikke er sammenfallende driftsopplegg, f.eks. på grunn av ulike typer husdyrproduksjoner eller stor geografisk avstand mellom foretakene. Det vil også kunne være relevant å se på om godtgjørelsen fra samdriften for bruken av kvoten i realiteten kan sidestilles med et ordinært kvoteleieforhold.

- Geografisk nærhet

Der flere foretak opererer med felles driftscenter eller har driftscenter i umiddelbar nærhet av hverandre på ulike landbrukseiendommer (herunder utskilt tomt), vil dette være en sterk indikator for at produksjonene ikke drives adskilt. Det samme gjelder sammenblanding av flere besetninger, der det klare utgangspunktet vil være at dette er nok til å konstatere driftsfellesskap. Begge tilfellene innebærer at det er overveiende sannsynlig at for eksempel melking, stell og fôring utføres gjennom felles arbeidsinnsats og at foretakene har et felles driftsopplegg. I slike situasjoner skal det mye til før foretakene kan klare å sannsynliggjøre at produksjonene drives klart adskilt.

Selv om besetningene går samlet, kan det foreligge særegne forhold som tilsier at det likevel ikke kan konkluderes med at det foreligger driftsfellesskap mellom de involverte foretakene. Beitesamarbeid innenfor en avgrenset beiteperiode vil være et typisk eksempel på dette. Andre eksempler kan være midlertidig omplassering av besetning som følge av brann i driftsbygning, akutt sykdom eller dyrehelsemessige forhold. I alle disse tilfellene må det gjøres en konkret skjønnsmessig vurdering av om man i realiteten står overfor et forsøk på å omgå driftsfellesskapsbestemmelsen. Det er derfor viktig å undersøke om det foreligger relevante begrunnelser for at man har vært nødt til å plassere besetningene samlet,

- Felles driftsledelse, driftsmidler m.m.

Som tidligere vil gradene av felles driftsledelse og driftsopplegg, samt felles arbeidsinnsats (de samme personene utfører arbeidet) være sentrale momenter i vurderingen, uten at noen av disse momentene i seg selv er tilstrekkelig til å konstatere driftsfellesskap. Det samme gjelder felles maskinpark/ driftsmidler, som er en utbredt måte å redusere driftskostnadene i landbruket på. Dersom samarbeidet er omfattende, eller der det også samarbeides på andre områder, vil man imidlertid også kunne legge vekt på dette momentet.

- Stordriftsfordeler - gjennomskjæring

I gjeldende forskrift § 4 tredje ledd er "stordriftsfordeler" listet opp som en særskilt indikator på at det foreligger driftsfellesskap. Etter departementets vurdering er imidlertid bestemmelsen i noen grad egnet til å kunne misforstås, da den ut fra sin ordlyd kan tolkes som et krav om at det må konstateres stordriftsfordeler for å kunne konkludere med at det foreligger slikt driftsfellesskap. Videre er regelen i sin nåværende form uheldig fordi den ikke inneholder noen normering av hva som skal til før stordriftsfordelen er av en slik "kvalifisert" karakter at den er i strid med formålet bak regelen. I sin ytterste konsekvens vil jo selv en ubetydelig grad av samarbeid eller arbeidsdeling mellom flere foretak kunne sies å være en stordriftsfordel.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å oppheve den særskilte reguleringen av stordriftsfordeler. At det foreligger slike fordeler vil imidlertid fortsatt være et høyst relevant moment som skal vektlegges dersom forholdene tilsier det. I visse typer driftsfellesskapsaker vil stordriftsfordeler dermed fortsatt kunne være en viktig indikator i den skjønnsmessige vurderingen av om det reelt sett foreligger én virksomhet.

Ettersom påvisning av stordriftsfordeler som nevnt ikke er relevant i alle typer saker, mener departementet at det i driftsfellesskapsvurderingen vil være nyttig å se hen til skatteretten, der det i rettspraksis på området er utviklet en ulovfestet gjennomskjæringsregel. Denne gjennomskjæringsregelen består av et grunnvilkår og en totalvurdering. Grunnvilkåret er at det hovedsakelige formål med en gitt disposisjon har vært å spare skatt eller avgift. I totalvurderingen ser man hen til om disposisjonens virkninger, herunder den forretningsmessige egenverdi, skatteyters formål med disposisjonen og omstendighetene for øvrig, gjør at det strider mot avgiftsreglens formål å legge disposisjonen til grunn for skatte- eller avgiftsfastsettelsen.

Som i skatteretten vil det på tilskuddsområdet ofte være både legitimt og ønskelig at foretakene tilpasser seg på en måte som er økonomisk mer fordelaktig for den enkelte. I tilfeller der en tidligere samlet produksjonen splittes opp i to eller flere foretak som kan knyttes til samme eier, vil det imidlertid være relevant å se hen til hva som fremstår som hovedmotivasjonen med å dele opp virksomheten. Dersom oppsplittingen ikke fører med seg fordeler ut over muligheten til å oppnå økt tilskudd, vil dette være et kjennetegn på at det foreligger et driftsfellesskap, særlig vil dette gjelde der oppsplittingen fremstår uten driftsmessig egenverdi.

Beviskrav og omvendt bevisbyrde

I dag følger det av § 4 siste ledd at det er foretakene selv som må godtgjøre at det ikke foreligger driftsfellesskap. Regelen om omvendt bevisbyrde i søknadssaker følger imidlertid allerede av alminnelig forvaltningsrett, og er således ikke avgrenset til bare å gjelde driftsfellesskapsaker, slik gjeldende forskrift kan oppfattes som.

Etter at søknaden er levert, både før og etter at tilskuddet er utbetalt, vil det normalt gå ut over partene selv om vedkommende ikke legger frem opplysninger/dokumentasjon som tilsier at han har krav på det han har søkt på. Det er et sikkert utgangspunkt i forvaltningsretten at en part som i en søknadssituasjon har hatt en oppfordring til å legge frem opplysninger, ikke senere kan få kjent vedtaket ugyldig på grunnlag av feil i faktum dersom denne feilen skyldes partens egen forsømmelse. I tillegg følger det av forskriftens bestemmelse om opplysningsplikt og kontroll at foretaket har plikt til å gi alle nødvendige opplysninger som forvaltningen krever. På den bakgrunn finner departementet det unødvendig å ha en særregel om omvendt bevisbyrde i driftsfellesskapsaker, og foreslår derfor å oppheve bestemmelsen. Regler om opplysningsplikt og kontroll foreslås videreført i utkastet § 10.

Selv om en part alltid har plikt til å fremskaffe opplysninger som er egnet til å belyse spørsmålet om en tilskuddsutbetaling er rettmessig mottatt, vil forvaltningen fremdeles ikke kunne fatte vedtak om å trekke tilbake tilskuddet med mindre det foreligger sannsynlighetsovervekt for at foretakene har vært i et driftsfellesskap der de skulle ha søkt samlet. I dette ligger det at forvaltningen må finne det mer sannsynlig at partene har vært i driftsfellesskap enn at de ikke har vært det.

Konsekvensene av driftsfellesskap

Så lenge man søker som ett foretak, er det også i dag uten betydning hvor mange personer som måtte stå bak eller ha eierinteresser i dette foretaket. Konstateres det derimot driftsfellesskap mellom ulike foretak som søker separat, følger det av dagens § 4 første ledd bokstav b at ingen av de involverte foretakene kan få tilskudd, jf. ordlyden "[p]roduksjonstilskudd kan ikke gis". Tilsvarende regel er inntatt i avløserforskriften § 4 første ledd bokstav b. Det er riktignok åpnet for å la foretakene i et driftsfellesskap sende inn en ny felles søknad, men bare i de tilfellene der de involverte partene var i aktsom god tro da de søkte om separate tilskudd.²² I så tilfelle skal det gis en ny frist for å sende en samlet søknad for hele fellesskapet.

For selvstendig næringsdrivende som søker offentlige tilskudd skal det mye til for å kunne påberope seg aktsom god tro. Konsekvensene for foretak som opptrer som selvstendige overfor tilskuddsmyndighetene, men uten å være det, er dermed strenge. Dette innebærer

²² Jf. høringsnotatet til produksjonstilskuddsforskriften kap. 4.4.7.

at foretak i slike driftsfellesskap ikke kan motta produksjonstilskudd eller avløsertilskudd for sine omsøkte produksjoner. Dette gjelder uavhengig av hvor mye man har "tjent" på regelverksbruddet og av graden av uaktsomhet.

Ut fra en gjennomgang av forvaltningspraksis har departementet funnet få eksempler på at konsekvensene av driftsfellesskap håndteres i samsvar med bestemmelsens ordlyd. Denne praksisen kan skyldes at tilskuddsforvaltningen mener at bestemmelsen slår for strengt ut. Selv om departementet i sin egen befatning med driftsfellesskapsaker så langt ikke har kommet over tilfeller der dagens driftsfellesskapsbestemmelse har ledet til urimelige resultater, er det ikke sikkert at dette alltid vil være tilfelle. Det kan således tenkes saker der partene f.eks. har utvist mindre grad av skyld eller man ikke har hentet ut ekstra tilskudd som følge av driftsfellesskapet (typisk innenfor tilskuddsordninger som ikke har noen strukturprofil). På den bakgrunn ser departementet at det er behov for å etablere et mer fleksibelt system, der man har rom for å bruke skjønn for å finne forholdsmessige løsninger.

Departementet foreslår å innføre et nytt reaksjonssystem som sikrer en bedre forholdsmessighet mellom overtredelse og reaksjon. I høringsutkastet § 7 åpnes det for en skjønnsmessig vurdering der det først og fremst tas hensyn til utvist skyldgrad, men også i noen grad hvor store urettmessige strukturfordeler partene har oppnådd. Forslaget er på flere måter en regelfesting av en praksis departementet har sett hos underliggende forvaltning der man har beregnet og utbetalt et samlet tilskudd basert på en sammenstilling av de involverte parter samlede dyretall og areal. Det er imidlertid en grunnleggende forskjell, ettersom departementets utgangspunkt er at regelverksbruddet skal få konsekvenser. Det skal derfor foretas avkorting i det samlede beregnede tilskuddet som ville ha tilfalt "foretaksfellesskapet" dersom de hadde søkt som én enhet, slik de skulle.

Formålet med avkorting er å sikre at driftsfellesskapsbestemmelsen blir etterlevd. Dersom man nøyer seg med å utmåle tilskudd på bakgrunn av "fellesforetakets" dyretall og areal, uten at det foretas en slik avkorting, ville det være fritt frem for foretak i driftsfellesskap å sende separate søknader så lenge det ikke ble oppdaget – og ble det oppdaget, ville det ikke få andre konsekvenser enn at man fikk det tilskuddet man skulle hatt dersom man hadde søkt riktig. På den måten ville den som ikke fulgte regelverket komme bedre ut enn de som er lojale mot reglene.

Samtidig ser departementet at det vil gi uforholdsmessige utslag dersom foretak som er i driftsfellesskap, uten at det hentes ut noen tilskuddsfordeler gjennom tilpasningen, skulle avkortes på samme måte som foretak som har hentet ut slik urettmessig fordel. Det foreslås derfor at slike foretak kan gis selvstendige tilskudd.

Utmåling av tilskudd

Hovedregelen ved utmåling av produksjonstilskudd og avløsertilskudd er at hvert enkelt foretak søker på bakgrunn av sitt eget dyretall og areal. Hvorvidt man har dannet et fellesforetak som søker tilskudd, eller søker samlet gjennom et av de eksisterende foretakene

har ingen betydning. Et forhold blir først forskriftsstridig der flere foretak som reelt sett drives som én felles virksomhet, søker tilskudd som separate enheter.

Der driftsfellesskapet henter ut en tilskuddsfordel, vil utgangspunktet fremdeles være at det ikke skal kunne gis selvstendige tilskudd til de involverte foretakene. Men i motsetning til i dag foreslås det å gi alle foretak som er i et slikt driftsfellesskap anledning til å få søknadene sine behandlet under ett, og få beregnet tilskudd for det samlede dyretall og areal som virksomheten disponerer eller disponerte. Forslaget forutsetter dermed at de involverte foretakene aktivt ber om å bli vurdert samlet dersom det konstateres driftsfellesskap.

Enten man begrunner det i forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt eller plikten til å forhåndsvarsle partene, forutsetter forvaltningsloven at disse må gjøres oppmerksom på hvordan forvaltningen ser på saken, dersom det vurderes å avslå søknaden. Videre må partene gis mulighet til uttale seg før vedtak treffes. Uavhengig av om forvaltningen er i ferd med å avslå søknadene eller kreve tilskuddene tilbake, vil det da være naturlig at det først redegjøres for de faktiske forholdene og de rettslige konsekvensene av driftsfellesskap. Deretter må partene få et tilbud om å få vurdert søknadene samlet. Dette betyr ikke at foretakene må erkjenne at de er, eller har vært i driftsfellesskap, men de kan altså velge å kreve dette subsidiært, dvs. bare under den forutsetning at de ikke skulle få medhold i at de har drevet selvstendig.

Dersom de involverte foretakene benytter seg av tilbudet om å "søke" samlet, skal forvaltningen, såfremt man kommer til at det foreligger driftsfellesskap, foreta tilskuddsvurderingen med utgangspunkt i foretakenes samlede dyretall og areal som virksomheten disponerer på den eller de aktuelle telledatoen(e). Den reelle enheten får således beregnet sitt tilskudd som om de hadde søkt riktig. Dette vil gjelde både der regelverksbruddet avdekkes før søknaden er ferdigbehandlet, og der bruddet avdekkes etter at tilskuddene er utbetalt. Begge disse tilfellene behandles således likt etter forslaget.

Beregnet tilskudd ut fra dyretall og areal danner imidlertid bare et utgangspunkt for fastsetting av videre avkorting i det beregnede tilskuddet. Etter forslaget kreves det at dette tilskuddet *skal* avkortes etter bestemmelsen om regelverksbrudd i § 11.

Av utkastet § 11 fremgår det at avkorting skal ta utgangspunkt i utvist skyldgrad, dvs. dersom det er utvist uaktsomhet eller forsett. Ved sin søknad om produksjonstilskudd bekrefter foretaket at man har gitt korrekte oppgaver over sin produksjon og at man er kjent med regelverket på området, herunder driftsfellesskapsbestemmelsen. I utgangspunktet er det derfor vanskelig å tenke seg at den eller de som søker tilskudd for de involverte foretakene ikke vet at man reelt sett er en del av en integrert felles virksomhet. Det vil således være nærliggende å konstatere forsett i slike saker. Utvist skyldgrad vil da være så vidt høy at det skal mye til å fastsette en lavere avkorting enn 100 % basert på en forholdsmessighetsvurdering. Dermed vil man i disse sakene reelt sett kunne ende på samme resultat som etter dagens driftsfellesskapsbestemmelse.

Ved at det nå foreslås å innføre et skjønn, gis forvaltningen likevel en mulighet til å oppnå et forholdsmessig resultat i de tilfellene der det konstateres lavere grad av skyld. Der et samarbeid mellom to naboer har utviklet seg til en integrert produksjon over tid kan det tenkes at disse har utvist en lavere grad av skyld enn der det er opprettet proformaforetak utelukkende for å generere mer tilskudd. Normer for avkortingens størrelse vil bli gitt av Landbruksdirektoratet.

4 Tilskuddsordningene

4.1 Generelt

Når det gjelder forholdet mellom forskrift og jordbruksavtale, har man som nevnt innledningsvis, hatt som prinsipp at vilkårene for tilskudd i størst mulig grad skal være regulert i forskriften, mens de mer detaljerte reglene for beregning av tilskudd for de ulike ordningene skal være regulert i jordbruksavtalen. I forskriftsutkastet er derfor en rekke av de sentrale vilkårene som tidligere kun fremgikk av jordbruksavtalen, innarbeidet i de enkelte bestemmelsene.

Høringsutkastet viderefører også formuleringen om at det "kan gis" tilskudd til de ulike produksjonene. Utgangspunktet er at tilskudd i de fleste tilfeller utmåles automatisk ved å multiplisere antall omsøkte dyr/daa med en gitt sats, og at man bør vise tilbakeholdenhet med å nekte tilskudd ut fra en helt skjønnsmessig vurdering. Likevel er ordlyden ment å understreke at tilskudd etter forskriften, i motsetning til hva som f.eks. gjelder for de fleste trygdeytelsene, ikke er rettighetsbaserte. I tråd med hva som ellers er tilfelle når det gjelder begunstigende vedtak, vil forvaltningen, der dette er påkrevd, ha adgang til å sette individuelle vilkår for utbetalingen (vilkårslæren). Det må videre være adgang til å ikke innvilge tilskudd til en produksjon som for så vidt oppfyller vilkårene i tilskuddsregelverket, men der produksjonen eller deler av den er ulovlig eller der innvilgelse av tilskudd vil undergrave formålet med annet regelverk. For eksempel vil det i en situasjon der en produsent i et rovdyrutsatt strøk er tildelt statlige midler for å avvikle sin saueproduksjon og omstille til annen jordbruksproduksjon, kunne være rimelig å avslå videre produksjonstilskudd for sauehold i medhold av "kan"-skjønnet. Vedtak om å gi tilleggsvilkår eller å avslå søknad om tilskudd begrunnet i "kan"-skjønnet må naturligvis gis innenfor de rammer som følger av god forvaltningsskikk, likebehandlingsprinsippet og myndighetsmisbrukslæren.

4.2 Tilskudd til husdyrhold

4.2.1 Gjeldende rett

Gjeldende forskrift § 7 regulerer ulike tilskudd til husdyrhold for de dyregrupper og etter de satser pr. dyr som er fastsatt i eller i medhold av jordbruksoppgjøret.

For å kunne motta husdyrtilskudd er det et krav om at foretaket må disponere de dyra det søkes om tilskudd for, jf. første ledd. I begrepet ”disponere” husdyr ligger det bl.a. at foretaket selv har det daglige ansvar for husdyrene, inkl. fôrproduksjon og fôring og stell 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.

I bestemmelsens annet ledd bokstav a følger det at det kan gis tilskudd til foretak som har dyr som beiter. Det følger av jordbruksavtalen kap. 7.7 at tilskuddet er delt i et beitetilskudd og et utmarksbeitetilskudd. Det er mulig å oppnå begge tilskuddene for samme dyr innenfor ett år, så lenge hoveddelen av det daglige grovfôrinntaket til dyret skjer ved beiting av utmark eller innmark med tilfredsstillende beitemuligheter. Når det gjelder det ”ordinære” beitetilskuddet, må hoveddelen av det daglige grovfôrinntaket til dyret skje ved beiting i minimum 16 uker i sone 1-4, og 12 uker i sone 5-7. For dyr på utmarksbeite må hoveddelen av det daglige grovfôrinntaket til dyret skje ved beiting i minimum 5 uker.

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

Annet ledd bokstav c gjelder driftstilskudd til melkeproduksjon. For dette tilskuddet er det et vilkår at foretaket disponerer husdyr i melkeproduksjon, og at denne produksjonen foregår i henhold til kvoteforskriften.²³ Av bokstav e følger det videre at det kan gis driftstilskudd til spesialisert kjøttfeproduksjon. For å følge opp prioriteringen om at tilskuddene skal stimulere til økt produksjon, og for å gi et mer forvaltbart regelverk, ble jordbruksavtalens definisjoner av melke- og ammeku endret fra 1. juli 2014.²⁴ Det kreves nå at kyrne må ha kalvet i løpet av de siste 15 mnd for å kunne defineres som melke- eller ammeku.

²³ Forskrift 23. desember 2011 nr. 1502 om kvoteordningen for melk

²⁴ Jf. Prop. 106 S kap. 7.10.1

Annet ledd bokstav d har bestemmelser om tilskudd til økologisk husdyrproduksjon.

4.2.2 Departementet vurdering

Forslaget til ny bestemmelse om tilskudd til husdyrhold innebærer kun mindre materielle endringer, men paragrafens oppbygging er endret for å tydeliggjøre forholdet mellom de ulike tilskuddsordningene.

Som i dag kan det gis tilskudd til foretak med husdyr eller bikuber som foretaket disponerer på det tidspunkt eller i den perioden som fremgår av jordbruksavtalen. Driftstilskudd til melkeproduksjon og til spesialisert kjøttfeproduksjon foreslås også videreført uten materielle endringer. Det samme gjelder tilskudd til økologisk husdyrhold.

Hvilke storferaser som regnes som bevaringsverdige fremgår nå av jordbruksavtalen. I bestemmelsen har derfor departementet lagt inn en henvisning til jordbruksavtalen i stedet for til Kuregisteret ved Norsk Genressursenter.

I tråd med prinsippet om at vilkårene for tilskudd i størst mulig grad skal være regulert i forskriften har departementet flyttet vilkårene for de to beitetilskuddene inn i forskriften. Etter departementets oppfatning vil kravet til tilfredsstillende beitemulighet være oppfylt dersom dyret kan innta hoveddelen av sitt daglige grovfôrinntak ved beiting. Av den grunn finner departementet det tilstrekkelig å videreføre kravet om at hoveddelen av daglig grovfôrinntak skal skje ved beiting.

4.3 Tilskudd til jordbruksareal

4.3.1 Gjeldende rett

Krav til jordbruksareal

Areal- og kulturlandskapstilskudd (AK-tilskudd) gis til drift og beiting av jordbruksareal. Videre kan det gis ytterligere tilskudd dersom arealet drives økologisk eller er under omlegging til økologisk drift. I Prop. 164 S Jordbruksoppgjøret 2013 ble imidlertid tilskudd for omlegging til økologiske arealer avviklet.

Etter § 5 er det et krav om at det må foregå ”drift og beiting”, og at foretaket må ”disponere” arealet. Ut over dette har bestemmelsen en kobling til vekstgrupper, satser med tilhørende avgrensning og definisjoner som finnes i jordbruksavtalen.

Det følger av forarbeidene til dagens forskrift at kravet til ”drift og beiting av jordbruksareal”, må ses i sammenheng med kravet om å drive ”vanlig jordbruksproduksjon” etter forskriftens § 3. Arealer som drives ekstensivt vil ut fra dette ikke være tilskuddsberettiget.

Kravet om at det er det foretaket som søker tilskudd som må ”disponere” arealet, innebærer at foretaket selv må utføre eller administrere oppgaver som jordarbeiding, gjødsling, plantevern, gjerdning, høsting/ beiting og annen skjøtsel av arealet, samt salg av planteprodukter.²⁵ Begrunnelsen for dette er at tilskudd skal gå til den som i realiteten *driver* jordbruksarealet.

Når det gjelder tilskuddet for beiteareal, kreves det at beitingen må skje med dyr som foretaket selv disponerer. Det finnes to unntak fra denne hovedregelen. Etter § 4a annet ledd bokstav c kan foretak som eies av deltaker i samdrift gis tilskudd for areal som beites av samdriftens dyr (dvs. dyr som foretaket ikke selv disponerer). Ved beregning av tilskuddsberettiget beiteareal gjennomføres det således en samlet vurdering av grovfôrproduksjonen hos medlemmene og samdriftens husdyrhold.²⁶ Jordbruksavtalen kap. 7.8 gir likeledes foretak som har hester i pensjon, enten hele året eller i beitesesongen, adgang til å ta med disse hestene i arealgrunnlaget, til tross for at slike foretak ikke kan sies å ”disponere” hestene i produksjonstilskuddsregelverkets forstand.

Miljøkrav

§ 8 om miljøkrav har vært en del av forskrift om produksjonstilskudd siden 2005 og inneholder krav som kan gi grunnlag for avkortning av tilskuddet når disse ikke overholdes. Formålet med bestemmelsen er å bidra til en mer miljøvennlig jordbruksproduksjon ved at miljøverdier i landbrukets kulturlandskap ivaretas og at forurensningen fra jordbruket begrenses.

Av bestemmelsens første ledd fremgår det at foretak som mottar produksjonstilskudd ikke kan foreta inngrep som er av betydning for kulturlandskapet, med mindre det foreligger samtykke fra kommunen. Som inngrep regnes ikke tiltak som må sees på som normal skjøtsel av eiendommen. Med kulturlandskapet menes både landskapsbildet, mangfoldet i naturen og kulturhistoriske verdier. Begrepet omfatter både areal i drift og spor etter tidligere drift, for eksempel slåtte- og beitemark, men også natur- og kulturelementer som henger sammen med slike arealer, for eksempel bekker og våtmarker, steingjerder, åkerholmer og kantvegetasjon. Eksempler på inngrep som forringer kulturlandskapet kan være:

- kanalisering og lukking av elver og bekker
- lukking av åpne grøfter
- oppdyrking av skogbryn, kantsoner og andre restarealer mot innmark
- fjerning av åkerholmer, steingjerder og gamle rydningsrøyser
- planering av jordbruksarealer
- oppdyrking eller fjerning av ferdselsårer
- sprøyting av kantvegetasjon og åkerholmer

²⁵ Jf. Landbruksdepartementets høringsnotat av 15. november 2001 og i SLFs rundskriv 28/13 kap. 5.3.

²⁶ Jf SLFs rundskriv 28/13

I annet ledd er det et konkret krav om vegetasjonssone mot vassdrag. Det skal settes igjen en vegetasjonssone mot alle vassdrag med årssikker vannføring og mot kanaler uten årssikker vannføring. Formålet er å begrense avrenning av jordpartikler og næringsstoffer til vann og vassdrag.

Fylkesmannen har videre anledning til å forskriftsfeste bestemte jordarbeidingsrutiner i sårbare vassdrag jf. tredje ledd. Bestemmelsen er avgrenset til å gjelde i områder med stor erosjonsfare innenfor sårbare vassdrag eller kystområder. Hjemmelen brukes i all hovedsak i Akershus og Østfold for å bidra til å redusere erosjon fra jordbruket i områder som har avrenning til sårbare vassdrag.

I jordbruksavtalen er det et standardisert trekk for foretak som ikke har miljøplan. Trekkene er bestemt etter størrelsen på foretakets areal; ved arealer under 250 dekar gis et trekk på 8 000 kr, dersom foretaket størrelse er mellom 251 og 500 dekar trekkes 12 000 kr. På foretak større enn dette, trekkes 18 000 kr. Foretakets miljøplan skal inneholde gjødslingsplan, sprøytejournal, kart over eiendommen der spesielle miljøverdier og miljøutfordringer er registrert, sjekklister som dokumenterer miljømessige forhold knyttet til jordbruksdriften og evt. en oppfølgingsplan ved behov.²⁷ Miljøplan er en viktig begrunnelse for å kunne notifisere de to miljøprogrammene (nasjonalt og regionalt) som "Utbetalinger i henhold til miljøvernplaner" i grønn boks i Landbruksavtalen i WTO. I tillegg inngår forskriftens miljøkrav som grunnlag for notifiseringen.²⁸

I jordbruksoppgjøret 2014 ble det bestemt å avvikle forskrift om miljøplan fra 1. januar 2015. Det ble videre besluttet å innlemme krav om gjødslingsplan og plantevernjournal i produksjonstilskuddsforskriften. Når det gjelder internkontrollen som dokumenterer miljømessige forhold knyttet til jordbruksdriften, fant man det tilstrekkelig å ivareta dette kravet gjennom KSL (Kvalitetssystemet i landbruket).²⁹

Krav om gjødslingsplan og sprøytejournal er i dag regulert i annet regelverk. Forskrift om miljøplan setter et krav om at produksjonstilskuddsmottaker må ha en gjødselsplan og sprøytejournal. Gjødslingsplan skal sikre en ressursmessig riktig utnyttelse av næringsstoffer i jordsmonn og gjødsel, slik at næringsstoffene nyttiggjøres til plantevekst og ikke komme på avveie.

4.3.2 Departementets vurdering

Departementets forslag til ny bestemmelse om tilskudd til jordbruksareal er i hovedsak en omarbeiding av gjeldende § 5. Avviklingen av det særskilte regelverket for samdrifter, i

²⁷ Forskrift 15. januar 2003 nr. 54 om miljøplan

²⁸ Jf. Norges notifikasjon av miljøprogrammet til WTO, G/AG/N/NOR/55, datert 4. desember 2009.

²⁹ Jf. Prop. 106 S. kap. 7.4.2.

tråd med føringene i Prop. 106 S, har imidlertid den konsekvens at særreglene i gjeldende forskrift § 4a³⁰ for samdriftsdeltakernes grovfôrproduksjon oppheves.

Disponeringskravet

For å kunne motta AK-tilskudd kreves det at et foretak disponerer de omsøkte arealene, jf. høringsutkastets § 4 første ledd. Dersom et areal i praksis drives av et annet foretak enn det foretaket som søker om tilskudd, er dette et brudd på disponeringskravet i forskriften. Hvis man for eksempel leier bort jordbruksareal, vil det være leietaker som disponerer arealet.

Opphevingen av særbestemmelsen for samdriftsdeltakerne innebærer at de dyra samdriften disponer bare inngår i beregningen av arealtilskuddet til samdriftsforetaket. Grovfôr-arealer samdriftsdeltakerne disponerer vil avgrenses i samsvar med egne disponerte dyr og dokumentert salg av grovfôr. Dette gjør disponeringskravet likt for alle foretak. Dermed må samdrifter som ikke selv eier beiteareal, leie de beitearealer man har behov for.

Dersom et foretak leier inn selvstendige oppdragstakere for å utføre arbeidsoppgavene på et areal, er ikke dette i seg selv noe brudd på disponeringskravet, så lenge foretaket for eksempel selv håndterer salget av det innhøstede fôret. I et slikt tilfelle vil foretaket fortsatt være den som administrerer driften og har den økonomiske risikoen knyttet til salgsinntektene. Er det derimot det innleide foretaket som utfører de praktiske oppgavene og samtidig avtar hele eller store deler av det innhøstede fôret, vil dette tyde på at det er det innleide foretaket som i realiteten disponerer det omsøkte arealet. Særlig vil dette være tilfelle dersom denne organiseringen har foregått over en lengre periode. Et annet moment i denne vurderingen vil kunne være om vederlaget for driften av arealet og prisen ved salg av grovfôret synes rimelig. Den underliggende realiteten i en slik ordning kan således være at man står ovenfor forhold som det er mer nærliggende å karakterisere som bortleie av det omsøkte arealet. I så fall skal det være det foretaket som utfører arbeidsoperasjonene på arealet som søker arealtilskudd for dette.

Jordbruksavtalen kap. 7.8. fastslår at et foretak kan få tilskudd for areal som beites av hester som foretaket ikke selv disponerer, men bare har i pensjon. Dette innebærer et unntak fra kravet om at foretaket selv må disponere de dyrene som er på beite. Departementet foreslår likevel å videreføre dette unntaket. Dette har sammenheng med at utleie av beiteplasser til hester eid av private som selv ikke søker tilskudd, er en vanlig driftsform. Slike hester står for et betydelig fôropptak, og er viktige for den samlede arealbruken. Ettersom dette må regnes som et sentralt unntak fra vilkårene ellers, foreslår departementet at bestemmelsen flyttes fra jordbruksavtalen til forskriften, uten at dette er ment å medføre noen materiell endring.

³⁰ Jf. gjeldende forskrift § 4a annet ledd bokstav b og c.

Krav om aktiv drift

Det er et grunnleggende vilkår for tilskudd til jordbruksareal at det faktisk foregår en reell produksjon på arealet. Dette er i dagens forskrift operasjonalisert gjennom vilkåret om ”drift og beiting”. I begrepet ”drift” ligger det at det må være en produksjon som innebærer jordarbeid, såing/planting, gjødsling, høsting og beiting av arealet innenfor det som kan kalles normal eller god agronomisk praksis. Videre er som nevnt kravet til ”vanlig jordbruksproduksjon” ment å fungere som en ytre grense for hvilket areal som kan være tilskuddsberettiget (avgrensning mot ekstensiv produksjon). I jordbruksavtalen kapittel 7.8. fremgår det at ”[a]llt areal skal som hovedregel høstes eller avbeites minst én gang i løpet av vekstsesongen.”³¹ Selv om begrepet ”høstes” rent språklig sett ikke rekker like vidt som ”drift”, er regelsettene likevel ment å utfylle hverandre. Ettersom dette uansett dreier seg om *vilkår* for tilskuddet, foreslås regelen innholdsmessig videreført i medhold av forskriften.³² Begrepsbruken er imidlertid endret, uten at dette er ment å innebære noen materiell endring i forhold til gjeldende rett.

Både produsent og forvaltning har behov for å kunne avgjøre hvilke arealer som foretaket disponerer, men som ikke fyller vilkårene for tilskudd. Det er viktig at areal som det ikke drives noen reell produksjon på, ikke regnes som tilskuddsberettiget selv om foretaket foretar en slags innhøsting av arealet for å tilfredsstille de formelle kravene i jordbruksavtalen. En kornprodusent kan f.eks. ha full produksjon på deler av sitt areal, mens en mindre del drives svært ekstensivt. Dersom det ekstensive arealet treskes, kan forvaltningen vanskelig avslå tilskudd så lenge jordbruksavtalen bare krever ”høsting” av areal.

I forvaltningspraksis har det forekommet tilfeller der man har vurdert hver enkelt teig opp mot kravet til ”vanlig jordbruksproduksjon”, og på dette grunnlaget avslått deler av arealet fordi det ikke oppfyller grunnvilkårene. Slik departementet ser det, er det lite heldig å vurdere ulike skifter av samme vekstgruppe forskjellig i henhold til kravet om ”vanlig jordbruksproduksjon. Dette har sammenheng med at dette begrepet etter sin ordlyd retter seg mot foretakets produksjon innenfor denne vekstgruppen, og er slik sett ikke ment å avskjære tilskudd til deler av denne produksjonen.³³ Etter departementets oppfatning vil det imidlertid i enkelte tilfeller kunne slå uheldig ut dersom et foretak som f.eks. har søkt tilskudd for en teig uten reell drift, skulle miste tilskuddet for øvrige arealer som opplagt drives som de skal. Det vil gi bedre sammenheng i regelverket dersom man regner disse arealene som ikke-tilskuddsberettiget. Det forutsettes imidlertid at det vurderes avkorting av øvrig tilskudd knyttet til de feilopplysningene som er gitt i foretakets søknad.

³¹ Videre fremgår det her at det kan gis tilskudd for nyetablerte felt med frukt, bær m.m.

³² Se kap. 1 og kap. 4.1 ovenfor om hovedprinsippene for fordeling av bestemmelser mellom forskrift og jordbruksavtale.

³³ Jf. Landbruksdepartementets høringsnotat av 15. november 2001 kap. 4.3.2.

I høringsutkastet § 4 foreslås det å erstatte dagens ordlyd ”drift og beiting” med begrepet ”drives aktivt” for å understreke kravet om at det må foregå en reell produksjon på alle areal det søkes tilskudd for. I dette ligger det bl.a. et vilkår om at det må være utført nødvendig jordarbeid, såing og gjødsling på arealet. Hvor ofte dette må utføres vil avhenge av vekstgruppen og den konkrete planteveksten. For korn, potet og andre ettårige vekster kreves det at jordarbeid og såing må foretas før *hver* vekstsesong. Når det gjelder grovfôrvekster og andre flerårige planter, må eksempelvis jordarbeiding, såing/planting og gjødsling utføres innenfor normale intervaller.

Miljøkrav

Som omtalt i Prop. 106 S mener departementet at det er riktig å videreføre en bestemmelse om miljøkrav. Samtidig foreslås det enkelte endringer for å bidra til bedre måloppnåelse og enklere forvaltning. Det foreslås også at bestemmelsen får en sterkere tilknytning til AK-tilskuddet, ved at miljøkravene gjøres om til vilkår for å kunne være berettiget tilskudd.

Etter dagens regelverk er det et krav om at et foretak bl.a. må ha gjødslingsplan og sprøytejournal for å unngå å få jordbruksavtalens skjematiske trekk for manglende eller mangelfull miljøplan. Som nevnt under redegjørelsen for gjeldende rett ble det ved jordbruksoppgjøret 2014 bestemt å avvikle det jordbruksavtalebestemte kravet om miljøplan fra 1. januar 2015. Krav knyttet til gjødslingsplan og sprøytejournal ble bestemt inkorporert i forskrift om produksjonstilskudd. I forslaget til § 4 tredje ledd nr. 1 er det derfor inntatt en bestemmelse om at foretaket både skal ha gjødslingsplan og sprøytejournal for å kunne motta tilskudd til jordbruksareal. Når det gjelder selve miljøplanforskriften, innebærer avviklingen av miljøplankravet at denne oppheves.

Forslaget til § 4 tredje ledd nr. 2 innebærer en videreføring av forbudet mot å foreta inngrep som forringer kulturlandskapet. Dagens bestemmelse har en ordlyd som i noen tilfeller har vært misforstått og tolket som en adgang for kommunen til å samtykke til inngrep i kulturlandskapet. Departementet har derfor valgt å omformulere bestemmelsen for å tydeliggjøre at unntak kun gjelder der det er gitt særskilt tillatelse til dette i medhold av annet regelverk.

I medhold av utkastet § 4 tredje ledd nr. 3 videreføres miljøkravet knyttet til at arealet må ha vegetasjonssoner som motvirker avrenning mot vassdrag eller kanal med årssikker vannføring. I områder med åkerdrift og årlig jordarbeiding er det nødvendig å begrense jord- og næringsstofftap til vassdragene. Krav om kantsoner er også berørt i andre forskrifter, men disse har liten betydning for arealer som er i jordbruksdrift. Kravet i dagens § 8 annet ledd er at det skal være en sone på 2 meter målt horisontalt fra normal vannstand. Bestemmelsen er i mange tilfeller ikke god nok for å beskytte vassdrag og kantsoner. Praksis har vist at det jordarbeides og kjøres helt ut på jordekanten mot elv/bekk uten at dagens forskrift brytes. Dersom kantsonen i et slikt område strekker seg 2 meter fra vannkanten, så kan det i henhold til dagens regelverk jordarbeides helt ut til

denne bratte kantsonen. I slike områder er kantsonen i seg selv ustabil og trenger beskyttelse for å begrense risikoen for utrasing. Ordlyden foreslås derfor endret, slik at det eksplisitt går frem at det skal være vegetasjonsbelte langs vassdrag og kanaler, og at dette vegetasjonsbeltet må være egnet til å motvirke avrenning. Kravet om vegetasjonsbelte vil da samsvare med kravet i vannressursloven³⁴ § 11, der det er fastsatt at det skal opprettholdes et slikt vegetasjonsbelte langs vassdrag. Kravet om kantvegetasjon hindrer ikke at vegetasjonsbeltet kan høstes, men det skal ikke forekomme jordarbeiding i sonen.

I dag har fylkesmannen hjemmel til å bestemme at foretaket må følge bestemte jordarbeidingsrutiner mv., dersom jorda på en landbrukseiendom som foretaket disponerer ligger i et område med erosjonsfare og innenfor nedbørsfelt til sårbart vassdrag eller sårbart kystområde. Tilsvarende bestemmelse følger allerede av jordlova § 11 første ledd, og regelen foreslås derfor opphevet i produksjonstilskuddssammenheng for å unngå dobbeltregulering.

4.4 Tilskuddet til grønt- og potetproduksjon

4.4.1 Gjeldende rett

Distriktstilskuddene til frukt, bær, veksthusgrønnsaker og potetproduksjon i Nord-Norge utmåles på bakgrunn av produsert kvantum, og er i jordbruksavtalesammenheng plassert i kapittel 6 sammen med de øvrige pristilskuddene. Til tross for dette er vilkårene fastsatt i produksjonstilskuddsforskriften. Dette har bl.a. sammenheng med at forvaltningen av tilskuddene er samordnet med produksjonstilskuddene og at grunnvilkårene er de samme. Problemstillinger knyttet til driftsfellesskap er også relevant på samme måte som for en rekke produksjonstilskudd fordi det for veksthusgrønnsaker gjelder et maksimalt tilskuddsberettiget volum pr. foretak.

Gjeldende § 6 hjemler distrikts- og kvalitetstilskudd for norskprodusert frukt, bær og veksthusgrønnsaker samt salat på friland, så fremt kvaliteten på produktene er av klasse 1 eller bedre.³⁵ I tillegg hjemler bestemmelsen distriktstilskudd for potetproduksjon av matpotet dyrket i Nord-Norge. For begge tilskuddordningene er det et krav om at produktene omsettes gjennom godkjent omsetningsledd³⁶ og at foretakene disponerer det arealet som produksjonen har foregått på.

³⁴ Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).

³⁵ Med unntak av epler og pærer til press.

³⁶ Jf. forskrift 1. juli 2002 nr. 778 om tilskudd til fruktlager og godkjenning av omsetningsledd og forskrift 4. mai 2005 nr. 403 om godkjenning av omsetningsledd for deltakelse i markedsordningen for poteter.

4.4.2 Departementets vurdering

Ettersom distriktstilskuddene til frukt, bær, veksthusgrønnsaker og potetproduksjon i Nord-Norge i dag i stor grad forvaltes som et produksjonstilskudd, foreslår departementet å videreføre vilkårene innenfor produksjonstilskuddsforskriftens rammer.

Som det fremgår av Prop. 106 S kapittel 7.7.5, er distrikts- og kvalitetstilskuddet for frukt, bær og veksthusgrønnsaker i dag først og fremst et rent distriktstilskudd (i likhet med tilskuddet til potetproduksjon), og navnet på ordningen er nå endret i samsvar med dette.

Departementet foreslår videre å oppheve henvisningen til at varene må være av ”kvalitet 1 eller bedre sortering” for å kunne gis tilskudd. Det vises i den forbindelse til at ikke alle produkter i dag har en standard som definerer klasse 1, og det er uklart hva kvalitetskravet innebærer for disse produktene. Bransjen bruker heller ikke lenger klasse 1 som begrep, og forholder seg normalt til den kvaliteten som er omsettelig i markedet.

Ut fra dette mener departementet det er tilstrekkelig å videreføre vilkåret om at varen må være omsatt gjennom godkjent omsetningsledd. For å tydeliggjøre kravet foreslås det, etter mønster fra pristilskuddsforskriften,³⁷ imidlertid å innarbeide et krav om at det ikke gis tilskudd for varer som ”kasseres”. Produkter som går til dyrefôr og frasorterte poteter som omsettes gjennom avrensordningen, regnes i denne sammenheng som kassert.

4.5 Tilskudd til avløsning ved ferie og fritid

4.5.1 Gjeldende rett

Avløserforskriften

Gjeldende regler om tilskudd til avløsning ved ferie og fritid følger i dag av avløserforskriften. Reglene er plassert sammen med regler om tilskudd som gis ved sykdom, svangerskap, fødsel og til etterlatte etter dødsfall, til tross for at vilkårene for tilskuddet til avløsning ved ferie og fritid i realiteten har flere likhetstrekk med vilkårene for produksjonstilskudd. Bl.a. er både grunnvilkårene og driftsfellesskapsbestemmelsene innholdsmessig nærmest identiske. Før dette tilskuddet kan utbetales til enkeltpersonforetak, kreves det at utgiftene dokumenteres i form av lønnsoppgave eller kvittering for kjøp av avløsertjenester, evt. tilsvarende dokumentasjon fra avløserlaget. Tilsvarende krav stilles altså ikke for selskaper.

Gjeldende forskrift inneholder i realiteten bare én bestemmelse (§ 5) som fastsetter særvilkår for avløsning ved ferie og fritid. Bestemmelsen viser i hovedsak til satser og de tidspunkter mv. som fremgår av jordbruksavtalen kap. 9.2. Her fastsettes tilskuddet på

³⁷ Jf. forskrift 19. desember 2008 nr. 1490 om pristilskudd i landbrukssektoren § 2.

grunnlag av dyretallet på telledato den 1. januar, dvs. i begynnelsen av avløseråret. For slaktegriser og griser solgt som livdyr med levende vekt på minst 50 kg, gjess, kalkuner, ender, livkyllinger og slaktekyllinger, blir imidlertid antall slaktede dyr og/eller antall solgte livdyr i foregående år, lagt til grunn for fastsetting av tilskudd.

§ 5 tredje ledd inneholder særregler for fordeling av tilskuddsutbetalingen dersom det skjer ulike former for virksomhetsoverdragelser i løpet avløseråret. Av § 12 fremgår det også at tilskuddet enten kan utbetales til søker eller direkte til avløserlag eller -ring.

For alle avløserordningene inneholder gjeldende § 3 annet ledd en avgrensning av hvem som ikke kan være avløser. Dette omfatter personer som har næringsinntekt fra foretaket, eller vedkommendes ektefelle/samboer samt personer under 15 år.

Endringer som følge av jordbruksoppgjøret 2014

Selv om avløsertilskuddet i prinsippet skal være en refusjonsordning for medgåtte kostnader til avløsning, var det i 2013 i overkant av 2 000 selskaper som mottok tilskuddet uten krav til dokumentasjon. I Prop. 106 S om jordbruksoppgjøret 2014³⁸ pekte departementet på at det er viktig at innretningen av tilskuddene ikke skal påvirke mottakernes valg av foretaksform. Dette tilsier at alle typer foretak bør likebehandles innenfor avløserordningen. For mange selskaper vil et krav om dokumentasjon av avløsertjenester være uproblematisk, fordi de i dag allerede har ansatte eller kjøper avløsertjenester. På den bakgrunn er det bestemt at alle foretak må dokumentere sine avløsningskostnader.³⁹ I utkastet til ny bestemmelse er det derfor ikke gjort noe skille mellom selskaper og enkeltpersonforetak, slik som i gjeldende forskrift.

Etter gjeldende forskrift kan søker velge at tilskuddet skal utbetales til et avløserlag i stedet for til eget jordbruksforetak. Dette avviker fra andre tilskuddsordninger, og det fremgår også av avløserforskriften selv at tilskuddet ikke kan overdras "til eie eller pant". I Prop. 106 S pekte departementet bl.a. på at det er prinsipielt uheldig å utbetale tilskudd som tilkommer foretaket til en utenforstående juridisk tredjeperson. Bestemmelsen om avløserlag som egne tilskuddsmottakere er derfor besluttet avvirket, og tilskuddet kan fra 2015 bare utbetales til søker, tilsvarende som for andre tilskuddsordninger.

4.5.2 Departementets vurdering

Selv om tilskuddet til avløsning ved ferie og fritid i hovedsak er en refusjonsordning for medgåtte utgifter, håndteres tilskuddet i betydelig grad på samme måte som de andre husdyrtilskuddene. Begge typer tilskudd utmåles på bakgrunn av foretakets dyretall. Brudd på bestemmelser i produksjonstilskuddsforskriften knyttet til f.eks. driftsfellesskap vil utgjøre et tilsvarende brudd på vilkårene for avløsertilskudd. Hovedforskjellen mellom

³⁸ Se kap. 7.11.1

³⁹ Med virkning fra 1. januar 2015.

tilskuddene ligger i at man ved utbetaling av avløsertilskuddet, baserer seg på et dyretall som ligger ett år tilbake i tid, mens man for de øvrige tilskuddene som går til husdyrhold baserer seg på antall dyr på telledato samme år. Samlet sett mener departementet at det er klart mest hensiktsmessig å plassere vilkårene for avløsertilskuddet i produksjonstilskuddsforskriften.

Høringsutkastet § 6 inneholder de samme sentrale vilkårene som i dag. Tilskuddet gis ut fra foretakets dyretall, slik dette beregnes i samsvar med jordbruksavtalen kap. 9. I tillegg er vilkårene for hva som *ikke* regnes som avløsning videreført i annet ledd i en noe annen språklig utforming. Avløsning fra noen som har næringsinntekt fra foretaket eller ektefelle/samboer til denne, skal fortsatt ikke telle med ved fastsettelsen av foretakets avløserutgifter. Det samme gjelder dersom arbeidet er utført av en person under 15 år.

Når det gjelder hvilket beløp som danner grunnlag for refusjon, er det i første ledd annet punktum inntatt en regel om at tilskuddet ikke kan overstige foretakets ”faktiske utgifter til avløsning.” For å kunne motta tilskudd må utgiftene således kunne dokumenteres. Dette innebærer en videreføring av gjeldende rett, men uten dagens spesifikke oppstilling av hvem som kan levere slike tjenester. Ordningen er således gjort mer fleksibel ved at det åpnes opp for at det kan kjøpes avløsertjenester fra andre foretak enn avløserlag/-ring. Så lenge tjenesten knytter seg til jordbruksforetakets husdyrdrift, blir det dermed opp til foretaket selv – på samme måte som om avløseren hadde vært ansatt i foretaket – å bestemme hva slags avløsertjenester man har bruk for. Dersom foretaket velger å lønne avløseren selv, må dette ordnes som et arbeidsgiver-/arbeidstakerforhold, og alle relevante typer kostnader knyttet til dette vil kunne refunderes.⁴⁰

Når det gjelder dagens detaljerte regel om hvordan avløsertilskuddet skal fordeles ved virksomhetsoverdragelser, foreslår departementet at denne regelen ikke videreføres i forskriften. Det vises til at dette innholdsmessig er en utmålingsregel. Dersom slike privatrettslige forhold fortsatt skal reguleres, bør regelen i så fall plasseres i jordbruksavtalen.

5 Øvrige endringer

5.1 Konsekvenser av for sent innlevert søknad

Gjeldende produksjonstilskuddsforskrift § 9 første ledd tredje punktum fastsetter at nærmere bestemmelser om reduksjoner i tilskudd ved for sent levert søknad kan fastsettes i eller i medhold av jordbruksoppgjøret. Slike regler er gitt i jordbruksavtalen kap. 7.1.1

⁴⁰ Lønn, feriepenger, arbeidsgiveravgift og avgiftspliktig kjøregodtgjørelse, jf. SLFs rundskriv 28/13 kap. 18.2

der det fremgår at det er i orden å levere forsinket søknad, men tilskuddet reduseres da med 1 000 kr for hver virkedag som fristen oversittes, i inntil én måned etter søknadsfristen. I tillegg er SLF gitt fullmakt til å bestemme at én eller flere virkedager ikke skal telle med ved beregningen av forsinkelsen, typisk der fristen⁴¹ faller på en lørdag eller søndag.

I dag kan søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd leveres elektronisk via Altinn både på virkedager og helligdager, og til alle tider av døgnet. Departementet ser derfor ikke behov for særskilt fristregulering knyttet til om fristen faller på en virkedag eller ikke. På den bakgrunn bør heller ikke beregningen av det daglige ”forsinkelsesgebyret” på 1000 kr knyttes til antall virkedager fristoversittelsen varer. Departementet foreslår å forenkle bestemmelsen slik at antall dager, og ikke antall virkedager, blir tellende i fastsettelsen. Ettersom konsekvensene av å levere søknaden for sent nå foreslås inntatt i selve paragrafen, mener departementet at det ikke er behov for å videreføre slike bestemmelser i jordbruksavtalen.

5.2 Driftsfellesskapsbestemmelsen i kvoteforskriften

Etter kvoteforskriften § 7 annet ledd siste punktum er det innarbeidet en direkte kobling til driftsfellesskapsbestemmelsen i produksjonstilskuddsforskriften ved at økonomiske interesser i samme produksjon alltid skal anses å foreligge dersom forholdet er endelig konstatert av landbruksmyndighetene i medhold av sistnevnte forskrift. Ettersom det dermed forutsettes å være lik behandling av driftsfellesskap innenfor de to regelsettene, er det naturlig å oppdatere ordlyden i kvoteregulverket i samsvar med de endringene som gjøres i produksjonstilskuddsregulverket. Dette er reflektert i utkastet § 14 under forslag til endringer i annet regelverk.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

For å følge opp regjeringens mål om å styrke landbruket gjennom forenkling av regelverk og virkemidler over jordbruksavtalen, ble det i Prop. 106 S foreslått betydelige forenklinger i både produksjonstilskudds- og avløserordningene. Stortinget har gitt sin tilslutning til forslagene, jf. Innst. 285 S (2013-2014). Noen av disse endringene er gjennomført fra 1. juli 2014. Høringsutkastet er primært en regelverksmessig oppfølging av de endringer som er forutsatt å tre i kraft fra 1. januar 2015. Disse endringene medfører dermed i seg selv ikke noen økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning, ut over det som følger av de endringene som Stortinget allerede har sluttet seg til.

⁴¹ Henholdsvis 20. januar og 20. august.

Ut over dette er departementets utkast i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. I tiden etter at produksjonstilskuddsforskriften trådte i kraft i 2002, har departementet imidlertid sett behov for endringer som både bidrar til forenkling av regelverket og en styrking av rettssikkerhetshensynet. For det første foreslås endringer i driftsfellesskapsbestemmelsen, slik at det åpnes for å gjennomføre forholdsmessighetsvurderinger når konsekvensene av driftsfellesskapet vurderes. Videre har departementet foretatt enkelte presiseringer i forskriften der det har vist seg nødvendig for å styrke hjemmelsgrunnlaget, slik at tolkningstvil unngås.

De foreslåtte endringene sett i sammenheng med de som følger av Prop. 106 S, vil etter departementets syn føre til regelverksforenklinger til nytte for både næringsutøvere og forvaltningen. Departementet kan ikke se andre økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget.

Som en oppfølging av denne forskriftsrevisjonen vil departementet også legge frem et forslag til endringer i jordbruksavtalens kapittel 7 for avtalepartene, med sikte på å harmonisere regelverkene fra 1. januar 2015.

7 Merknader til de enkelte bestemmelsene i forskriften

I forskriften benyttes gjennomgående begrepet ”jordbruksavtalen”. Med dette menes både der det foreligger en fremforhandlet avtale mellom partene og der det fastsettes en teknisk avtale i medhold av Stortingets behandling av jordbruksoppgjøret.

Til § 1. Formål

Bestemmelsen fastslår at formålet med tilskuddsordningene som reguleres av forskriften er ”å bidra til et aktivt og bærekraftig jordbruk innenfor de målsettinger Stortinget har trukket opp”. Ordlyden tilsvarende dagens produksjonstilskuddsforskrift § 1, og er utformet i tråd med hovedprinsippene for norsk landbrukspolitik, samtidig som den er gjort dynamisk gjennom en henvisning til de målsettinger som Stortinget til enhver tid fastsetter.

Til § 2. Grunnvilkår

Bestemmelsen regulerer grunnvilkårene for å kunne motta tilskudd etter forskriften. Bare to av dagens grunnvilkår er videreført, nemlig at søkeren må være et foretak registrert i Enhetsregisteret og driver ”vanlig jordbruksproduksjon” innenfor de dyreslag eller den vekstgruppen det søkes tilskudd for. Se nærmere omtale under kap. 2.2.

Til § 3. Tilskudd til husdyrhold

Bestemmelsen fastsetter nærmere vilkår for å motta ulike tilskudd til husdyrproduksjoner. Dette er en omarbeiding av gjeldende bestemmelse i produksjonstilskuddsforskriften § 7 i

sammenheng med jordbruksavtalen, og innebærer ingen materielle endringer. Oppbygningen av bestemmelsen er endret for å synliggjøre forholdet mellom de ulike tilskuddsordningene. Se nærmere omtale under kap. 4.2.2.

Til § 4. Tilskudd til jordbruksareal

Utkastet til ny bestemmelse om tilskudd til jordbruksareal er i hovedsak en omarbeiding av gjeldende produksjonstilskuddsforskrift § 5. Avviklingen av det særskilte regelverket for samdrifter, i tråd med føringene i Prop. 106 S (2013-2014), innebærer imidlertid at særreglene i dagens forskrift § 4a⁴² for samdriftsdeltakernes grovfôrproduksjon oppheves.

Etter bestemmelsen kan det bare gis tilskudd til ”dyrket jord” og ”innmarksbeite”. Begrepet ”dyrket jord” omfatter både fulldyrket og overflatedyrket jord, jf. jordbruksavtalen kap. 7.8.3. Alt tilskuddsberettiget areal må være klassifisert etter AR5.

Bestemmelsen regulerer videre tre konkrete miljøkrav som må være oppfylt for å kunne motta tilskudd til jordbruksareal.

For øvrig vises det til kap. 4.3.2.

Til § 5. Tilskudd til grønt- og potetproduksjon

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende § 6. Det følger av jordbruksavtalen at disse tilskuddene kun gis for norske produkter. Vilkåret knyttet til at varene må være norskprodusert er derfor fjernet. For øvrig vises det til kap. 4.4.2.

Til § 6. Avløsning ved ferie og fritid

Bestemmelsen inkorporerer vilkår for tilskudd til avløsning ved ferie og fritid som i dag følger av avløserforskriften. I avløsningsbegrepet ligger det at de ansattes arbeid eller tjenesteytingen må knytte seg til husdyrforetakets jordbruksdrift. Videre omfatter begrepet bare selve tjenesten, ikke varer som eventuelt blir benyttet. Bestemmelsen innebærer en forenkling i forhold til gjeldende rett. Dette er nærmere beskrevet i kap. 4.5.2.

Til § 7. Utmåling

Bestemmelsen viser både til utmålingsbestemmelsene i jordbruksavtalen, og fastsetter nærmere regler for når det skal anses å foreligge et driftsfelleskap og hvilke konsekvenser dette medfører for de involverte foretakene. Se nærmere omtale under kap. 3.3.2.

Første ledd regulerer forholdet mellom forskriften og jordbruksavtalen. Tilskudd utmåles på basis av det dyretall og areal som hvert enkelt foretak disponerer og i samsvar med de vilkår, satser, soner, definisjoner m.m. fastsatt i eller i medhold av jordbruksoppgjøret. Begrepet ”disponere” er også benyttet som vilkår for tilskudd i § 3 (husdyrhold) og § 4

⁴² Jf. gjeldende forskrift § 4a annet ledd bokstav b og c.

(jordbruksareal). For at et foretak skal anses å disponere de omsøkte dyrene/ arealene er det satt nærmere krav til både det formelle ansvaret (eie eller leie) og det faktiske ansvaret (daglige stell av dyrene/faktiske driften av arealene). Når det gjelder husdyr, er dette nærmere omtalt under kap. 4.2.1, og for areal vises det til omtalen i kap. 4.3.1 og 4.3.2.

Bestemmelsens annet ledd er ment å erstatte driftsfellesskapsbestemmelsen i dagens § 4 og innebærer en endring fra en absolutt avslagsbestemmelse til et mer fleksibelt system der det åpnes for bruk av skjønn.

Av annet ledd første setning defineres driftsfellesskap som ”foretak som reelt sett inngår i én felles virksomhet, og som søker tilskudd til samme produksjon”. Begrepet ”én felles virksomhet” er valgt for å tydeliggjøre at man har en klar hjemmel for å avslå søknader fra alle typer proforma-arrangementer (både samarbeidsfellesskapene og foretaksopp-splittingene). Samtidig er det i fjerde ledd åpnet for å gi selvstendig tilskudd til foretak i driftsfellesskap der foretakene ikke henter ut noen tilskuddsfordel.

Vurderingen av om det foreligger et driftsfellesskap vil i det alt vesentligste bli som i dag og skal fortsatt knyttes opp til ”samme produksjon”, slik dette begrepet er definert i tredje ledd. De sentrale momentene som skal vektlegges som kjennetegn på driftsfellesskap vil også være de samme som i dag, foruten at ”felles eierinteresser” nå går over fra å være en avskjæringsregel til å bli én av flere indikatorer i driftsfellesskapsvurderingen. For å oppnå sammenheng mellom regelverkene er det inntatt en ny bestemmelse i femte ledd, der det fremgår at driftsfellesskap alltid skal anses å foreligge dersom dette er endelig konstatert av landbruksmyndighetene i medhold av lov om svine- og fjørfeproduksjon.

Annet ledd første setning viderefører regelen om at det *ikke kan gis* selvstendig tilskudd til foretak som er i driftsfellesskap. Som i dag må foretak som inngår i et driftsfellesskap søke samlet med utgangspunkt i ett foretak og på basis av virksomhetens samlede dyretall og areal. Man kan her velge å søkte samlet med utgangspunkt i ett av foretakene i virksomheten eller opprette et nytt fellesforetak.

Dette innebærer at dersom det avdekkes driftsfellesskap der foretakene har søkt som separate enheter, er utgangspunktet fortsatt at tilskudd ikke kan gis. I motsetning til i dag foreslås det imidlertid å gi de involverte foretakene anledning til å vurderes samlet, jf. annet ledd annet punktum. Dette innebærer at tilskudd utmåles som på basis av de involverte foretakenes samlede dyretall og areal på den eller de aktuelle telledatoen(e). Dette vil gjelde både der regelverksbruddet avdekkes før søknaden er ferdigbehandlet, og der det avdekkes etter at tilskuddene er utbetalt. Foretakenes beregnede tilskudd danner imidlertid bare et utgangspunkt for fastsetting av videre avkorting i tilskuddet. Etter forslaget kreves det at dette tilskuddet *skal* avkortes i alle tilfeller der det avdekkes driftsfellesskap, jf. annet ledd tredje punktum. Omfanget av avkortningen er imidlertid overlatt til forvaltningens skjønn, i tråd med retningslinjer fastsatt av Landbruksdirektoratet.

Til § 8. Søknad

Av § 8 første ledd fremgår det at det skal benyttes søknadsskjema fastsatt av Landbruksdirektoratet. Søknad om tilskudd må være levert innen henholdsvis 20. januar og 20. august, jf annet ledd første punktum.⁴³ Fristen må anses overholdt også hvis sendingen er levert til posten innen fristens utløp. Søknader kan leveres inntil én måned etter de fastsatte fristene uten å bli avvist, imidlertid reduseres utbetalingen da med 1 000 kr for hver dag forsinkelsen varer, jf annet ledd annet punktum. Søknader innkommet etter dette tidspunktet skal avvises. Dette innebærer at forhold søker har uteglemt etter dette tidspunktet bare kan vurderes dersom fylkesmannen kommer til at det er grunnlag for dispensasjon fra søknadsfristen.

I bestemmelsens tredje ledd heter det at krav på tilskudd ikke kan overdras eller pantsettes.

Til § 9. Administrasjon, dispensasjon og klage

Bestemmelsen tilsvare § 10 i gjeldende forskrift. Den eneste materielle endringen er at bemyndigelsen for Landbruksdirektoratet til å gi utfyllende bestemmelser til forskriften er fjernet. Det er i stedet inntatt en bestemmelse i første ledd første punktum der fremgår at Landbruksdirektoratet administrerer tilskuddene. Gjennom sitt forvaltningsansvar har direktoratet adgang til å tolke bestemmelsene i regelverket gjennom rundskriv etc. Departementet ser imidlertid ikke at det skulle være noe behov for å fastsette forskrifter i medhold av tilskuddsforskriften.

Første ledd annet punktum fastslår at vedtak om tilskudd fattes av kommunen i første instans. Vedtak fattet av kommunen kan påklages til fylkesmannen, og der vedtak er fattet av fylkesmannen i førsteinstans kan disse påklages til Landbruksdirektoratet, jf. annet ledd.

Med hjemmel i annet ledd kan fylkemannen dispensere fra vilkårsbestemmelsene i §§ 2-6 samt søknadsfristene i 8 annet ledd første punktum dersom det foreligger ”særlige tilfeller”. Vilkåret ”særlige tilfeller” innebærer at det må foreligge spesifiserte, klare og relevante grunner som etter en nærmere konkret vurdering er av en slik karakter og har en slik tyngde, at de kan slå gjennom overfor de hensyn som ligger bak bestemmelsene. Dispensasjonsadgangen er ment som en sikkerhetsventil og skal kun anvendes i helt spesielle situasjoner. En dispensasjon kan ikke innvilges i strid med formålet med tilskuddsordningene.

Til § 10. Opplysningsplikt og kontroll

Bestemmelsens er videreføring av dagens § 11.

⁴³ Registreringsdato for søknadsfrist 20. august er 31. juli, og registreringsdato for søknadsfrist 20. januar er 1. januar.

Etter første ledd plikter alle søkere av tilskudd å gi de opplysninger som kommunen, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet finner nødvendig i forbindelse med forvaltning av ordningene. I nødvendighetskriteriet ligger det at opplysningsplikten ikke er ubegrenset og at bare relevante opplysninger kan kreves. 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.

Med hjemmel i annet ledd første og andre punktum kan forvaltningen også kontrollere foretakets bokføring, korrespondanse og opptegnelser som vedkommer tilskuddene. Kontrollen kan gjennomføres ved stedlig kontroll hos foretaket, jf. annet ledd tredje punktum. For å tydeliggjøre at forvaltningen også har hjemmel til å ta med seg slike dokumenter for nærmere gransking er ordlyden foreslått endret fra ”har adgang til” til ”[s]øker plikter å utlevere” all dokumentasjon. Dagens kontrollbestemmelse gir hjemmel til å kontrollere ”landbrukseiendommer som foretaket disponerer”. Etter departementets syn er denne ordlyden for snever. For at forvaltningen skal kunne kontrollere alle relevante forhold hos et foretak er det nødvendig at de gis adgang til alle ”eiendommer som foretaket benytter i driften”, herunder fellesbeite.

Forvaltningsloven § 15 danner det rettslige utgangspunktet for hvordan kontroller skal gjennomføres. Bestemmelsen er ikke til hinder for at det kan gjennomføres uanmeldte kontroller. Slike kontroller vil som regel være bedre egnet til å avdekke regelverksbrudd enn dersom kontrollen varsles i forkant.

Til § 11. Avkorting ved regelverksbrudd

Paragrafen regulerer avkorting ved brudd på tilskuddsforskriften eller annet regelverk for jordbruksvirksomhet. Ordlyden omfatter derimot ikke regler om tilbakehold, slik det fremgår av gjeldende § 12 første ledd. Så lenge man har adgang til å avkorte vil forvaltningen også alltid ha hjemmel til å gjøre noe som er mindre byrdefullt, dvs. holde tilbake tilskudd inntil det regelverksstridige forholdet er rettet.

Brudd på forskriften reguleres av første punktum. I slike tilfeller er det innført en ”skal”-regel for å markere at forvaltningen alltid skal foreta en avkortingsvurdering. I vurdering av avkortingsbeløpets størrelse, skal det først og fremst tas hensyn til graden av skyld, men ut fra forholdsmessighetsbetraktninger vil det også kunne være grunn til å se hen til overtredelsens varighet og størrelsen på det urettmessige beløp mottaker har eller kunne ha mottatt som følge av overtredelsen. I motsetning til i dag vil det være tilstrekkelig at det har vært utvist uaktsomhet. Aktsomhetsvurderingen kan i prinsippet ende i at det skjønnsmessige fastsatte avkortingsbeløpet settes lavere enn det som måtte følge av Landbruksdirektoratets avkortingsnormer, f.eks. der størrelsen på det urettmessig tilskuddet kun er av bagatellmessig art.

Med begrepet ”det samlede tilskudd” menes utbetaling av tilskudd til alle typer produksjoner foretaket har. Det kan altså avkortes i alt tilskudd ”som tilfaller foretaket”.

Før man kan ta stilling til størrelsen på avkortingsbeløpet, må man derfor beregne størrelsen på tilskuddet basert på dyretall og areal som søkeren reelt sett disponerer. Det har således ingen betydning hva slags type tilskudd den aktuelle feilopplysningen er knyttet til.

Av annet punktum fremgår at det også *kan* avkortes ved brudd på annet regelverk for jordbruksvirksomhet. Bestemmelsen har som formål å påvirke foretaket til å legge om til en lovlig drift samt hindre at ulovlig virksomhet støttes, selv om regelverksbruddet ikke skjer på tilskuddmyndighetenes ansvarsområde. Bestemmelsen er viktig for å sikre at samfunnets fellesmidler forvaltes på en forsvarlig måte.

Det er kun overtredelse av regelverk som har tilknytning til produsentens utøvelse av jordbruksdrift som kan medføre avkorting i utbetalingen. Som hovedregel vil dette omfatte regelverk innenfor Landbruks- og matdepartementets myndighetsområde. Men også regelverk underlagt andre departementet vil kunne være relevant, typisk miljø- og forurensningsregelverk. Det avgjørende er at utøvelse av jordbruksdrift er det karakteristiske for regelverksbruddet. Slik unngår man at generelle regler som også gjelder for virksomheten uforholdsmessig benyttes som grunnlag for avkorting. Brudd på veitrafikkloven vil således ikke kunne gi grunnlag for avkorting, samtidig som brudd på dyrevelferdslovgivningen normalt vil kunne medføre slike konsekvenser.

Når det er konstatert regelverksbrudd, gir bestemmelsen hjemmel til å fatte vedtak om avkorting. Der det foreligger brudd på regelverk underlagt andre forvaltningsorganers ansvarsområde, vil det være den aktuelle særlovsmyndigheten som har ansvaret for tolkningen av regelverket. Når det fra ansvarlig myndighet først foreligger et vedtak om regelverksbrudd, kan tilskuddsmyndigheten således ut fra forholdene treffe vedtak om reaksjoner i samsvar med utkastets § 11. Det avgjørende vil være at ansvarlig myndighet har konstatert regelverksbruddet, og det vil ikke utgjøre noen forskjell om vedtaket er et pålegg om oppretting i sakens innledende fase eller et endelig vedtak fattet av klageinstansen. I en dyrevernsak vil f.eks. første trinn kunne være et eller flere pålegg om oppretting av et forhold. Allerede på dette stadiet vil det således kunne fattes vedtak om avkorting i tilskuddet.

Til § 12. Avkorting ved feilopplysninger

Bestemmelsen tilsvare dagens § 13, og regulerer avkorting av tilskudd ved feilopplysninger. Også ved feilopplysninger er det innført en ”skal”-regel for å markere at forvaltningen alltid skal foreta en avkortingsvurdering. Avkorting forutsetter at feilutbetalingen skyldes at mottaker uaktsomt eller forsettelig har gitt feil opplysninger, og at det er de uriktige opplysningene som medfører en urettmessig utbetaling av tilskudd. Ved simpel uaktsomhet burde mottaker ha forstått at opplysningene var uriktige, mens grov uaktsomhet krever at mottakeren måtte ha forstått at opplysningene var uriktige. Det kan bare konstateres forsett der mottakeren har forstått at opplysningene var uriktige. I alle situasjonene er det således forhold knyttet til mottakeren som har ført til at tilskuddet ikke

var berettiget. Et overordnet mål er å sikre forsvarlig forvaltning av fellesskapets midler. Departementet ser det derfor som rimelig at den som klanderverdig tilegner seg høyere tilskudd enn man er berettiget til, må regne med å kunne tape på dette.

Hensikten med bestemmelsen er å bidra til at tilskuddsmottakerne opptrer med tilstrekkelig aktsomhet. Tilskuddsmottakerne etter forskriften er selvstendig næringsdrivende, det stilles det strenge krav til aktsomheten. Dette medfører at mottaker sjelden vil være i aktsom god tro om feilutbetalinger, selv om det kan tenkes eksempler på dette. For eksempel kan beløpet avvike så lite fra det som er riktig at mottakeren ikke kan klandres for ikke å ha reagert.

Bestemmelsen rammer også den som gjennom feilopplysninger i sin søknad har eller ville dannet grunnlag for en urettmessig utbetaling av tilskudd til andre foretak (medvirkningsansvar).

Til § 13. Innkreving av avkortingsbeløp mv.

Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 14, og innebærer ingen materielle endringer.

Første ledd fastslår at tilbakebetalingsbeløp eller avkortingsbeløp kan kreves tilbakebetalt eller motregnes i senere tilskuddsutbetalinger. Der foretaket ikke oppfyller vilkårene for tilskudd skal forvaltningen kreve dette tilskuddet tilbake. Kommer man til at utbetalingen er mottatt i aktsom god tro kan den fortsatt kreves tilbake, men da etter en nærmere vurdering som bygger på læren om *condictio indebiti*.⁴⁴ Tilbakebetalingskravet knytter seg således til det tilskuddet foretaket aldri skulle ha hatt, mens avkorting foretas i det tilskuddet foretaket ville fått beregnet dersom det hadde søkt korrekt.

Bestemmelsens annet ledd fastslår at det kan kreves renter tilsvarende forsinkelsesrente på det beløp som kreves tilbakebetalt. Renteperioden er gradert etter foretakets skyldgrad. Det alminnelige utgangspunktet er at rentene først begynner å løpe fra påkravtidspunktet. Dersom det konstateres grov uaktsomhet eller forsett kan tilbakebetalingskravet rentebelastes helt tilbake fra utbetalingstidspunktet og frem til kravet innfris. Selv om dette er formulert som en "kan"-bestemmelse, er den klare hovedregelen at renteperioden *skal* settes fra utbetalingstidspunktet og frem til innfrielse av kravet. Dette er for å unngå at partene reelt sett skal kunne tjene på å ha fått disponere over urettmessig tilskudd i en periode.

Samtidig ser departementet at det ikke nødvendigvis er rimelig at parten belastes for en unødig lang saksbehandlingstid dersom dette skyldes forvaltningen selv. Det finnes

⁴⁴ Den alminnelige læren om retten til å kreve tilbakebetaling når betalingen har skjedd på bakgrunn av en villfarelse om betalingspliktens omfang eller eksistens. Tilbakesøkningsretten er slått fast gjennom rettspraksis og begrunnes i at det ikke er rimelig at en mottaker av betaling skal sitte igjen med en ubegrunnet berikelse. Hvorvidt tilbakebetaling kan kreves i det enkelte tilfellet, vil imidlertid avhenge av en helhetsvurdering av konkrete omstendigheter og hensynet til rimelighet.

eksempler på at en klagesaksbehandling har trukket ut i tid. På den annen side er det heller ikke gitt at det er rimelig at parten skal ha en gevinst av å ha fått råde over et urettmessig utbetalt beløp i hele perioden frem til endelig vedtak i klagesak. Etter departementets vurdering kan det i slike tilfeller være rimelig å dele renteperioden slik at man krever forsinkelsesrenter i perioden fra utbetalingen skjedde til det ble truffet vedtak i første instans, mens man beregnet avsavnsrente (f.eks. lik ordinær innskuddsrente) i perioden fra vedtaket i første instans treffes og frem til betaling skjer.

Av tredje ledd fremgår det at krav fra offentlig myndighet som utspringer av regelverk for jordbruksvirksomhet, kan motregnes i tilskuddsutbetalinger til foretaket.

Til § 14. Ikrafttredelse

Departementet tar sikte på at forskriften kan tre i kraft fra 1. januar 2015. Fra samme tid oppheves både gjeldende produksjonstilskuddsforskrift og forskrift om miljøplan.

Når det gjelder avløserforskriften vil departementet fremme eget forslag til endringer i denne med sikte på ikrafttredelse 1. januar 2015