



Statens landbruksforvaltning
Norwegian Agricultural Authority

Rapport

Utredninger til jordbruksavtalepartene

Produksjonstilskudd: Bestemmelser om driftssamarbeid og tilskudd ved spesialisert storfekjøttproduksjon

Markedet og prissettingen på økologisk kraftfôr

Skisse til evaluering av SMIL



Statens landbruksforvaltning
Norwegian Agricultural Authority

Rapport:

Utredninger til jordbruksavtalepartene:

- Produksjonstilskudd: Bestemmelser om driftssamarbeid og tilskudd ved spesialisert storfekjøttproduksjon
- Markedet og prissettingen på økologisk kraftfôr
- Skisse til evaluering av SMIL

Avdeling:

Dato: 15.02.08

Ansvarlig:

Bidragstyttere:

Rapport-nr.: 7/2008

Innholdsfortegnelse

1 Produksjonstilskudd: Utredning av enklere og mer forvaltbare bestemmelser om driftssamarbeid, herunder tilskuddsmessig behandling ved spesialisert storfekjøttproduksjon ...7

1.1	Bakgrunn	7
1.1.1	Mandat for utredningen	7
1.1.2	Strukturprofil	7
1.1.3	Forskriften § 4	8
1.1.4	Utredning av nytt regelverk	9
1.1.4.1	Referansegruppe	9
1.1.4.2	Innspill fra fylkesmennene	9
1.2	Generelt om driftsfellesskap – forenkling av regelverket og sikring av strukturprofil	14
1.2.1	Ulike hensyn reglene skal fremme	14
1.2.1.1	Hensyn som er etterlyst i mandatet	14
1.2.1.2	Hensyn som dagens regler søker å ivareta	14
1.2.1.3	Hensynet til å sikre strukturprofilen	15
1.2.1.4	Hensynet til et enkelt og forvaltbart regelverk	15
1.2.1.5	Hensynet til søkers rettssikkerhet	15
1.2.1.6	Hensynet til et kontrollerbart regelverk	16
1.2.1.7	Avveining av hensynene	16
1.2.2	Innspillene fra fylkesmennene	17
1.2.2.1	Mer konkrete kriterier – mindre skjønn	17
1.2.2.2	Ett tilskudd pr. bruk eller pr. landbrukseiendom	17
1.2.2.3	Begrensninger for separate foretak innen familien	20
1.2.2.4	Fjerning av regelen – fjerning av struktur differensieringen	21
1.2.2.5	Tilpasning til tilskuddsordninger med struktur differensiering	21
1.2.3	Samarbeidstilfeller	24
1.2.3.1	Sommersamarbeid	24
1.2.3.2	Samdrifter og samarbeid om grovfôrproduksjon	26
1.2.3.3	Grensen for driftsfellesskap	26
1.2.4	Harmonisering med regelverket for husdyrkonsesjon	27
1.2.5	Nærmere definisjon av ”driftsfellesskap”	29
1.3	Omvendt bevisbyrde	29
1.3.1	Mandat og tolkning	29
1.3.2	Hva menes med ”omvendt bevisbyrde”?	30
1.3.3	Spørsmålet om nødvendig lovhjemmel	30

1.3.4	Forholdet til reglene i husdyrkonsesjonsloven	31
1.3.5	Konsekvenser av å innføre omvendt bevisbyrde	31
1.3.5.1	Hensyn som taler for	31
1.3.5.2	Hensyn som taler mot	32
1.3.5.3	Konklusjon	33
1.4	Spesialisert kjøttproduksjon som egen produksjon	33
1.4.1	Mandatet og tolkning	33
1.4.2	Strukturprofil i tilskuddsordninger for storfe	34
1.4.2.1	De enkelte ordninger	34
1.4.2.2	Eksempler på sum tilskudd ved ulike besetningsstørrelser	35
1.4.3	Tilskuddsmessig behandling av spesialisert storfekjøttproduksjon som ”ikke samme produksjon” (alt. A)	36
1.4.3.1	Generelt	37
1.4.3.2	For samdriftsmedlemmer	37
1.4.4	Tilskuddsmessig behandling av spesialisert storfekjøttproduksjon som ”eget dyreslag” (alt. B)	37
1.4.4.1	Generelt	38
1.4.4.2	For samdriftsmedlemmer	38
1.4.5	Egne satser for ammekyr (alt C)	39
1.4.5.1	Generelt	39
1.4.5.2	For samdriftsmedlemmer	43
1.4.6	Drøfting av andre mulige alternative løsninger (alt. D)	43
1.4.7	Statistikk	43
1.4.8	Vurdering	45
1.4.9	Krav om kjøttferase for tilskudd til ammekyr/spesialisert storfekjøttproduksjon	46
1.4.10	Budsjettkonsekvenser	48
1.5	Konklusjoner	49
1.5.1	Primær tilråding	49
1.5.2	Tiltak som kan bidra til en forenkling	49
1.5.2.1	Generell bestemmelse om driftssamarbeid	49
1.5.2.2	Omvendt bevisbyrde	51
1.5.2.3	Øvrige endringer i forskriften § 4	51
1.5.2.4	Spesialisert storfekjøttproduksjon som egen produksjon	52
1.5.3	Behov for ytterligere utredninger	53
2	Utredning om markedet og prissettingen på økologisk kraftfôr	54
2.1	Innledning	54
2.2	Markedet for økologisk kraftfôr	55

2.2.1	Nøkkeltall om økologisk produksjon av korn og husdyr.....	55
2.2.1.1	Økologisk kornproduksjon.....	55
2.2.1.2	Økologisk husdyrproduksjon.....	56
2.2.2	Råvareforbruk til økologisk kraftfôr.....	57
2.2.2.1	Tilgang på norske råvarer	57
2.2.2.2	Importerte råvarer	58
2.2.3	Salg av ferdig kraftfôr	59
2.3	Rammebetingelser for økologisk kraftfôr	59
2.3.1	Virkemidler	59
2.3.1.1	Prisnedskrivningstilskudd	60
2.3.1.2	Prisutjevningsbeløp på kraftfôr	60
2.3.1.3	Tollvern for råvarer til kraftfôr	61
2.3.1.4	Frakttilskudd for korn	61
2.3.1.5	Effekt av prisnedskrivningstilskudd og frakttilskudd på kraftfôrprisen.....	61
2.3.2	Regelverk.....	62
2.3.2.1	Produksjon av økologisk korn, kjøtt og kraftfôr og merking av produktene	62
2.3.2.2	Føring av økologiske husdyr.....	63
2.4	Prissetting av økologisk kraftfôr	64
2.4.1	Pris på råvarer.....	65
2.4.1.1	Norske råvarer.....	65
2.4.1.2	Importerte råvarer	66
2.4.2	Pris på kraftfôr.....	67
2.4.2.1	Regionale prisdifferanser	68
2.5	Behov for økologisk kraftfôr fremover	70
2.6	Forslag til endringer i virkemiddelbruk, rutiner og regelverk.....	72
2.6.1	Forslag til endringer	72
2.6.2	Endret arealtilskudd.....	73
2.6.3	Endret prisnedskrivning.....	73
2.6.4	Endret fraktordning	74
2.6.5	Endringer i tollvernet.....	74
2.6.6	Behov for nye rutiner.....	74
2.6.7	Oppsummering av anbefalte endringer i virkemidler	74
2.7	Konklusjon	75
3	Skisse til evaluering av SMIL	76
3.1	Mandat.....	76
3.2	Bakgrunn og tidligere evalueringer/gjennomganger	76

3.3 Hovedinnretning.....	77
3.4 Forslag til gjennomføring.....	77
3.4.1 Sammenstilling og enkel analyse av aktivitetstall (gjennomføres av SLF).....	78
3.4.2 En nærmere belysning av miljøresultater relatert til formålene for ordningen (ekstern evaluering).....	78
3.4.3 Analyse av miljøresultater ved hjelp av målinger, modeller og indikatorer kombinert med spørreundersøkelser for enkelte tema (ekstern evaluering).....	78
3.4.3.1 Ivaretagelse av biologisk mangfold tilknyttet våtmarksmiljøer og gammel kulturmark	79
3.4.3.2 Kultur - kulturminner, kulturmiljøer og freda og verneverdige bygninger i landbruket.....	79
3.4.3.3 Forurensning - fangdammer.....	80
3.5 Kostnadsramme for arbeidet	80

1 Produksjonstilskudd: Utredning av enklere og mer forvaltbare bestemmelser om driftssamarbeid, herunder tilskuddsmessig behandling ved spesialisert storfekjøttproduksjon

1.1 Bakgrunn

1.1.1 Mandat for utredningen

Ved jordbruksoppgjøret 2007 ble partene enige om at det skal foretas en gjennomgang av regelverket for driftssamarbeid i forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket. Utredningen skulle gjøres av Statens landbruksforvaltning (SLF) og med en referansegruppe med deltakelse fra avtalepartene og fylkesmennene.

Ved brev av 21. juni 2007 presiserte Landbruks- og matdepartementet overfor SLF mandatet for utredningen. Departementet anser her ordlyden i pkt. 8 i sluttprotokollen fra jordbruksforhandlingene som tilstrekkelig for denne utredningen, men peker på at dette ikke bør forhindre SLF i å trekke inn også andre spørsmål som anses for aktuelle.

I sluttprotokollen pkt. 8 heter det:

”Regelverket for produksjonstilskudd og driftsfellesskap

Partene er enige om å justere forskrift for produksjonstilskudd slik at samarbeidende foretak må kunne dokumentere at det ikke drives samarbeid i en slik grad at det gir grunnlag for produksjonstilskudd som én enhet (omvendt bevisbyrde).

Partene er videre enige om at SLF til jordbruksoppgjøret 2008 foretar en gjennomgang av og foreslår en revidering av de gjeldende bestemmelser i forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket, som har innvirkning på spørsmål om driftssamarbeid og begrensninger som følge av eierforhold. Det bør særlig legges vekt på å utforme et enkelt og forvaltbart regelverk samtidig som strukturdifferensierte utbetalinger så langt mulig skal skje i samsvar med faktiske strukturkostnader.

I denne utredningen bør det også særskilt vurderes en ordning der spesialisert kjøttproduksjon tilskuddsmessig skal kunne behandles som en egen produksjon. Utredningen gjennomføres som en oppfølging av det kontrollprosjektet som SLF har vært ansvarlig for. Det etableres en referansegruppe med deltakelse fra bl.a. avtalepartene og fylkesmennene.”

1.1.2 Strukturprofil

Som det også framgår av mandatet er det for utbetaling av produksjonstilskudd gitt strukturdifferensierte satser. Denne strukturprofilen i tilskuddene er ment å kompensere for at landbruksforetak som har lite antall dyr, eller små arealer, vil ha høyere produksjonskostnader pr. produsert enhet enn landbruksforetak som har et større antall dyr, eller større arealer. Differensieringen skal således fungere som en kompensasjon for mindre muligheter for inntjening på

små bruk – en kompensasjon for småskalalempen. Bak ordningen ligger det et formål om inntektsutjevning.

Denne ordningen har nær sammenheng med målsettingene som bl.a. kommer til uttrykk i St.meld.nr.19 (1999-2000) der det legges det til grunn at *”norsk landbruk også framover skal være et miljøvennlig landbruk med en variert bruksstruktur”* (se bl.a. s.16 første spalte). Dette knyttes også sammen med ønsket om å styrke landbrukets bidrag til bosetting og sysselsetting i distriktene. Målsettingen om å *”sikre et landbruk med variert bruksstruktur over hele landet”* er gjentatt i regjeringens *”Soria Moria-erklæring”* av 13. oktober 2005.

Strukturdiversifisering i tilskuddene er gitt som et av virkemidlene for å oppnå denne målsettingen. Dette forutsetter imidlertid at strukturdiversifiserte utbetalinger skjer i samsvar med faktiske strukturkostnader, slik det også er uttalt i mandatet. I et tilfelle der flere samarbeider om samme produksjon, vil de sammen kunne redusere disse strukturkostnadene, som de diversifiserte tilskuddene er ment å kompensere. Det er da presisert i St.prp.nr.92 (2000-2001) s.53 at: *”Dersom samarbeidet gir reduserte strukturkostnader skal man heller ikke opprettholde strukturprofilen i tilskuddene”*. Sagt på en annen måte skal et foretak som ikke har slike høye strukturkostnader heller ikke nyte godt av strukturprofilen i tilskuddene.

På bakgrunn av dette er det satt begrensninger i retten til å motta tilskudd. Disse begrensningene er innført for å hindre at et samarbeid om produksjonen medfører en omgåelse av intensjonene for strukturprofilen i tilskuddene. Sagt på en annen måte er det strukturprofilen i tilskuddene som gjør det nødvendig å ha slike begrensninger i retten til å motta tilskudd.

Foruten diversifisering i tilskuddssatsene er det også naturlig å betrakte forhold som toppavgrensninger på tilskuddene (for eksempel i tilskudd til husdyr) som elementer i strukturprofilen i tilskuddene. Dette er også forhold som kan bidra til tilpasninger, og som gjør det nødvendig med disse begrensningene i retten til å motta tilskudd.

1.1.3 Forskriften § 4

I dagens regelverk er dette forholdet søkt løst gjennom regler om begrensninger som følge av eierforhold, og som følge av driftssamarbeid. Disse reglene går fram av forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket § 4.

Begrensningene som er satt som følge av eierforhold (§ 4 første ledd) er forhold som normalt vil kunne avklares ved hjelp av rent formelle kriterier, og som i stor grad vil kunne avdekkes i den maskinelle kontrollen av søknadene. Når det derimot gjelder begrensningene som følge av driftssamarbeid (§ 4 tredje ledd) er dette regler som er skjønnsmessig utformet, og som krever at kommunen, som førsteinstans i disse sakene, gjennomfører en selvstendig vurdering. Dette er forhold som ikke kan fanges opp i den maskinelle kontrollen av søknadene.

Forskriften § 4 tredje ledd, om driftsfellesskap, lyder:

Produksjonstilskudd kan ikke innvilges foretak som driver på en slik måte at det inngår i et driftsfellesskap med andre foretak som også søker om produksjonstilskudd til samme produksjon.

Ved revisjon av forskriften i 2002 var det kommunen som ble valgt som vedtaksinstans for produksjonstilskudd, jf. forskriften § 9 første ledd. Dette ble sett som nødvendig bl.a. for å sikre nærhet til brukeren. Til grunn for ordningen lå det også tydelige politiske føringer. Dette valget innebærer også at det er kommunen som er tillagt avgjørelsesmyndigheten i forhold til

driftsfellesskap. I praksis viser det seg at dette skaper utfordringer mht håndheving av bestemmelsen om driftsfellesskap. Håndhevingen av bestemmelsene om driftsfellesskap vil i stor grad være avhengig av at kommunen både har kompetanse, ressurser og vilje til å gå inn i disse problemstillingene.

1.1.4 Utredning av nytt regelverk

Erfaringen med forvaltningen av dette regelverket viser at det er krevende å praktisere. Oppdraget til utredning av bestemmelsene om driftsfellesskap er gitt på bakgrunn av disse erfaringene.

1.1.4.1 Referansegruppe

I mandatet for utredningen er det forutsatt at det etableres en referansegruppe for arbeidet, med deltakelse fra bl.a. avtalepartene og fylkesmennene. Referansegruppen har bestått av følgende personer:

- Torgeir Gjølberg (Landbruks- og matdepartementet)
- Anders Huus (Norges Bondelag)
- Bergljot Styrvold (Norsk Bonde- og småbrukarlag)
- Kristin Eide (Fylkesmannen i Møre og Romsdal)
- Bjørn Hoelsveen (Fylkesmannen i Oppland)
- Geir Helge Rygg (Fylkesmennene i Rogaland)
- Tordis Fremgården (Fylkesmannen i Hedmark – vara)

Det er gjennomført 3 møter mellom intern arbeidsgruppe for utredningen og referansegruppen.

1.1.4.2 Innspill fra fylkesmennene

Ved brev av 12. juli 2007 fra SLF ble fylkesmennene invitert til å komme med innspill til arbeidet med reglene om driftsfellesskap. Det var i invitasjonen gjort rede for mandatet som var gitt i sluttprotokollen fra jordbruksforhandlingene, og det var bedt om generelle innspill på idéer og forslag til forbedringer av regelverket.

På denne henvendelsen har SLF mottatt innspill fra 10 fylkesmannsembeter. I stor grad er det pekt på problemer som dagens regelverk skaper, men også konkrete forslag til forbedringer blir trukket fram. Innspillene er nedenfor forsøkt systematisert etter hovedinndelingene i drøftingene videre i notatet.

Vinteren 2004 gjorde SLF en liknende henvendelse til fylkesmennene. Bakgrunnen var registrering av vansker med praktiseringen av reglene i enkelte fylker. SLF ba derfor om tilbakemeldinger om praktiseringen av reglene. Selv om bakgrunnen for disse innspillene er en annen, kan det være nyttig å ta med seg disse innspillene også i denne utredningsprosessen.

Generelt om driftsfellesskap

Fylkesmannen i Rogaland peker på at dagens regelverk åpner for at landbruksbedrifter kan deles i to eller flere enheter. De mener dagens regelverk er slik utformet, og praksis har utviklet seg slik, at kommune og fylkesmennene ikke kan praktisere det etter intensjonene. De peker på at det for de som vil tilpasse seg ikke vil by på store problemer å produsere dokumenter som viser noe annet enn hva som er realiteten. De mener det er på høy tid å rydde opp i disse forholdene, og framholder at et enkelt og forvaltbart regelverk krever en oppstramming av regelverket.

De mener videre det er behov for dyptgripende endringer i hele retten til å motta tilskudd. For å motta tilskudd bør en disponere og drive eget areal tilsvarende det spredearealet en har behov for. De mener retten til tilskudd må knyttes opp til landbrukseiendommen. Virksomheten må disponere, og gå for seg på en landbrukseiendom som søkeren disponerer alene. Det bør etableres en spesiell godkjenningsordning for å få delt en eksisterende virksomheter i flere økonomiske enheter. For å sikre en ensartet praksis bør denne ordningen legges til fylkesmannen.

De tar også opp enkelte andre forhold som kan bidra til å gjøre forvaltningen enklere, eller tilpasninger mindre attraktivt. De mener selve ordningen med strukturtillegg bør vurderes. Dersom retten til avløsertilskudd knyttes til enkeltbruk, evt. at ektefeller eller foreldre/barn på samme eiendom bare har rett til ett avløsertilskudd, vil også en av drivkreftene for oppdeling av større bruk falle bort, mener de. Også store veksthus og store pelsdyrfarmer vil ha store fordeler av å dele opp drifta i flere enheter, og retten til tilskudd (emballasjetilskudd for veksthus og avløsertilskudd for pelsdyr) bør derfor knyttes til bruk og grunneierforhold. Alternativt mener de det bør vurderes om disse produksjonene har behov for offentlig støtte.

I innspillet fra 2004 påpekte fylkesmannen i Rogaland at problemene i forhold til driftsfellesskap særlig er aktuelt der det i tillegg til melkeproduksjon også er en annen stor husdyrproduksjon på samme bruk. Når regelverket åpner for en oppsplitting av flere foretak på ett bruk, og dette gir økte overføringer av produksjonstilskudd og avløsertilskudd, er det ikke rart at en slik tilpasning skjer. De framhevet at det i enkelte tilfeller er uråd for forvaltningen å finne relevante moment i skjønnsvurderinga som tilstrekkelig viser at det er etablert et driftsfellesskap. Samtidig blir det motivert til utstrakt samarbeid mellom etablerte virksomheter i landbruket. De mente regelverket kunne gi uheldige utslag, og oppfordret derfor SLF til å se nærmere på ordningen. En mulighet kunne være å beregne produksjonstilskudd og avløsertilskudd etter halv sats der det var to virksomheter på ett bruk.

Fylkesmannen i Hedmark opplyser at deres erfaring er at kommunene vegrer seg ved mistanke om driftsfellesskap. Dette er gjennomgående svært arbeidskrevende og kompliserte saker. Kommunen sitter også nær brukeren, og den kan føle det vanskelig å treffe vedtak som oppleves som negativt.

De mener det er behov for å konkretisere regelverket i forhold til hvordan det skal legges vekt på momentene, med klarere kjøreregler for hvor grensa mellom "lovlig" og "ulovlig" samarbeid går. De framholder videre at det ikke er logisk at vurderingen av driftsfellesskap skal være avhengig av strukturdifferensieringen i tilskuddene. Regelverket blir da vanskeligere å forvalte, og det skaper fare for uthuling. De påpeker derfor at det må komme klarere frem at driftsfellesskap skal defineres uavhengig av strukturdifferensieringen.

De mener reglene vil bli enklere å forvalte dersom det stenges for muligheten for samboere og ektefeller å etablere separate foretak innenfor "samme produksjon" etter at ekteskap/samboerskap er inngått. Tilsvarende bør gjelde for andre familiemedlemmer som er bosatt på samme eiendom.

De nevner også at det ikke er uvanlig at det etableres driftsselskap som kjøper inn alle innsatsfaktorer og leverer alle produkter mens deltakerne i driftsselskapet søker produksjonstilskudd hver for seg. Her oppnås stordriftsfordeler. De mener derfor det bør vurderes begrensninger i forhold til felles innkjøp

og leveranser som gir økonomiske fordeler i form av kvantumsrabatter og lignende. Dette vil kunne bidra til å gjøre reglene enklere å forvalte.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag påpeker at endringene i regelverket i 2002, sett i sammenheng med strukturen på tilskuddssatsene og toppavgrensingene, motiverer til å splitte opp produksjoner i flere foretak for å få ut mer tilskudd. Dette motiverer til å skjule et omfattende samarbeid. Dette skaper igjen utfordringer for forvaltningen som skal vurdere om driftsfellesskap foreligger.

De peker på at de begrensningene som er satt som følge av eierforhold og driftsfellesskap mv. skaper utfordringer for forvaltningen som skal vurdere om driftsfellesskap foreligger. Slik kontroll er ressurskrevende. Og kreativiteten blant foretakene øker for å utnytte systemet maksimalt. Når vurderingene som skal gjøres gjelder graden av driftsfellesskap vil det også lett bli ulike vurderinger av dette, kommuner og fylker i mellom. Samtidig stimulerer myndighetene til samarbeidsløsninger.

De trekker fram bl.a. eksempel fra grovfôrproduksjon, der flere foretak høster fôret mer eller mindre som en enhet. Her blir det vanskelig å vurdere hvor grensen for driftsfellesskap går. De mener det bør vurderes å endre regelverket slik at satsen for arealtilskudd til grovfôrproduksjon blir det samme uansett areal.

I innspillet fra 2004 pekte fylkesmannen i Nord-Trøndelag på at i saker om driftsfellesskap kunne kommunene føle dette som vanskelige skjønnsavgjørelser. Det var også ulikt hvordan kommunene vurderte disse sakene, noe som også har med kapasitet å gjøre. Både kommunene og fylkesmannen opplevde det også vanskelig å dokumentere de ulike momentene i skjønnsvurderingen.

Fylkesmannen i Oppland mener dagens veiledning ikke er konkret nok med hensyn på avgrensing av driftsfellesskap. Reglene bygger i for stor grad på skjønnsutøvelse, og samtidig stilles det store krav om dokumentasjon av foretakenes faktiske drift. Regelendringene i 2002 åpnet også for friere selskapsdannelse, påpeker de.

For å fjerne driftsfellesskapsproblematikken kunne en gått tilbake til den gamle ordningen. Samtidig ser de også mange positive sider ved den utviklingen som har skjedd. Andre mulige tiltak for å gjøre regelverket enklere er å redusere graden av skjønnsutøvelse. Dette kan f.eks. gjøres ved at det i reglene defineres at det foreligger driftsfellesskap hvis ektefeller/samboere driver produksjon som ligner hverandre på samme eiendom.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal trekker fram enkelte problemstillinger når det gjelder driftsfellesskap generelt, som kan illustrerer problemene. F.eks. gjør differensieringen i satsene for arealtilskudd at det for samdriftsmedlemmer kan være mye å vinne økonomisk på å samarbeide om grovfôrproduksjonen til samdriften. Kommunen kan da få en vanskelig jobb med å vurdere driftsfellesskap. Den eneste måten å løse dette på, mener de, er å flate ut satsene for arealtilskudd.

I innspillet fra 2004 pekte fylkesmannen i Møre og Romsdal på at regelen om driftsfellesskap er svært problematisk. Den hemmer samarbeid som det ellers blir oppfordret til. Praktiseringen av regelen er i stor grad basert på skjønn, og gjelder forhold som det ofte er svært vanskelig å komme til bunns i. Regelen bør derfor fjernes.

Fylkesmannen i Hordaland mener det er vanskelig å oppnå lik praksis i håndheving av dagens regler. Det kan være vanskelig å dokumentere graden av noe, og det vil derfor være ønskelig med mer konkrete krav. Slik vil en kunne gjøre reglene enklere å praktisere, og en vil kunne oppnå lik praksis i kommunene. De mener også at nøkkelord som "stordriftsfordel" bør defineres i forskriften.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag hevder at det foreligger et mylder av formelle og uformelle samarbeid. Det er enkelt å samarbeide uten at forvaltningen greier å si at dette er driftsfellesskap.

De trekker også fram problemstillinger knyttet til toppavgrensinger i tilskuddene og definisjonen av jordbruksareal. De mener det bør vurderes å se nærmere på toppavgrensingene. Det bør også synliggjøres hvor mange som hvert år blir berørt av disse begrensningene. Videre ser de behov for en klargjøring av hva som skal regnes som jordbruksareal contra næringsareal. Det er spesielt ved kyllingproduksjon at denne problematikken gjør seg gjeldende.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane ser det som vanskelig å gjøre betydelige forenklinger i dette regelverket samtidig som det skal tas hensyn til struktur. Strukturhensyn vil trolig kreve et regelverk som fortsatt er omfattende og krevende å forvalte, mener de.

Fylkesmannen i Vest-Agder mener det ikke blir lett å få til et enklere, bedre og mer kontrollerbart regelverk, når målsettingene med regelverket er det samme: At strukturdifferensierte utbetalinger så langt som mulig skal skje i samsvar med faktiske strukturkostnader.

For Vest-Agder er det svært viktig at regelverket ikke utformes slik at et bredt samarbeid på mange fronter hindres. Landbruket i Vest-Agder er et småskalalandbruk, påpeker de, og er avhengig av stadig tettere samarbeid med andre for å kunne overleve.

Samtidig må tilskuddssystemet lages slik at en unngår spekulasjon i kunstige driftsenheter som jakter på høyest mulig tilskudd. De trekker fram problemstillinger der samdriftsmedlemmer søker arealtilskudd hver for seg, og deretter selger grovføret til samdrifta. I disse tilfellene blir det problematisk å fastslå om det er driftssamarbeid eller ikke. Disse forholdene er også vanskelig å kontrollere.

I innspillene fra 2004 pekte *fylkesmannen i Finnmark* på at vurdering av driftsfellesskap ikke er lett for en kommune å gjennomføre. Det dreier seg om skjønnsmessige bestemmelser, og forhold som er vanskelig å dokumentere, og ofte umulig å bevise. *Fylkesmannen i Aust-Agder* mente vurderingene rundt driftsfellesskap nok ville være forskjellige fra kommune til kommune. *Fylkesmannen i Buskerud* mente at det var behov for et mer konkret regelverk, med et gjennomarbeidet oppsett av agronomiske og driftsmessige kriterier omkring driftsfellesskap.

Omvendt bevisbyrde

Fylkesmannen i Hedmark mener det kan synes overflødig med en regel om omvendt bevisbyrde, da de mener bevisbyrden allerede er snudd som følge av de retningslinjene som er gitt i gjeldende rundskriv fra SLF. Men de er samtidig enig i at bevisbyrden bør ligge på søker, og poengterer at det må være søkers og ikke forvaltningens ansvar å bevise at det ikke drives i strid med bestemmelsene om driftsfellesskap.

Fylkesmannen i Oppland mener avtalepartenes enighet om innføring av "omvendt bevisbyrde" vil ha liten praktisk betydning. Dersom foretakene "papirmessig" driver helt atskilt, vil det fortsatt være like vanskelig for forvaltningen å bevise at foretakene driver på en slik måte at de henter ut stordriftsfordeler som ikke er i samsvar med intensjonene med differensieringen i tilskuddene. Selv om bevisbyrden snus må forvaltningen finne en brist i bevisføringen, for at den kan kreve felles søknad.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal er positiv til innføring av omvendt bevisbyrde. Dette vil innebære at kommunene blir fritatt fra detektivarbeidet å måtte undersøke omfanget av samarbeid mellom to foretak, mener de. Samtidig peker de på at kommunene dermed ikke vil bli fritatt for vanskelig

vurderinger om driftsfellesskap, da det også med en slik regel må ligge slike vurderinger til grunn før en kan be foretakene bevise omfanget av samarbeidet. De framholder at de kriteriene som skal undersøkes må gjøres mer konkrete og utfyllende.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag peker på at det i forbindelse med innføring av omvendt bevisbyrde bør utarbeides en liste over de momentene som bør vurderes, gjerne gradert etter viktighet.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane støtter fullt ut innføring av omvendt bevisbyrde, i vurderingen om driftsfellesskap. Dette vil være med på å forenkle forvaltningen av reglene, mener de.

Spesialisert kjøttproduksjon

Fylkesmannen i Rogaland er ikke enig i at det bør åpnes opp for at medlemmer i melkesamdrift også kan ha ammekubesetning i sin gamle driftsbygning. De peker på at dette vil medføre betydelige kontrollproblemer.

Fylkesmannen i Hedmark peker på at dersom spesialisert kjøttfeproduksjon tilskuddsmessig skal behandles som en egen produksjon, blir det også mulig for samdriftsmedlemmer å ha separat storfekjøttproduksjon. Dette vil imidlertid i mange tilfeller komme i konflikt med gjeldende bestemmelser om driftsfellesskap, da det her ligger godt til rette for et omfattende samarbeid om og stordriftsfordeler i produksjonen. De mener derfor en heller bør øke tilskuddene til storfekjøttproduksjon enn å utforme særregler.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag mener det er grunn til å gå inn for en ordning der medlemmer i samdrift kan drive med kjøttproduksjon på storfe, og motta tilskudd for denne produksjonen. De forklarer at de mange ganger blir møtt med undring når det klargjøres at medlemmer i melkesamdrifter ikke kan motta husdyrt tillegg for kjøttproduksjon av storfe, dersom brukeren velger å drive produksjonen med egen økonomi utenom samdrifta, og påpeker at det er rom for betydelig økt storfekjøttproduksjon i det norske markedet. På bakgrunn av dette oppfordrer de spesielt til å vurdere om det kan være aktuelt å gi avløsertilskudd og driftstilskudd for kjøttproduksjon til medlem i melkesamdrift som har kjøttproduksjon på eget bruk.

Fylkesmannen i Oppland peker på at driftsfellesskapsproblematikken i Oppland hovedsakelig er knyttet opp imot foretak som driver kombinert melkeku- og ammekuproduksjon. De framholder at dagens regelverk gjør at en slik produksjon kommer svært dårlig ut tilskuddsmessig. Regelverket har også ført til at nære familiemedlemmer ønsker å drive hvert sitt foretak, for å hente ut betydelig mer produksjonstilskudd. De mener derfor at det å legge til rette for at spesialisert kjøttfeproduksjon tilskuddsmessig behandles som en egen produksjon, vil være et grep for å få et enkelt og forvaltbart regelverk. Dersom dette skjer vil hovedtyngden av driftsfellesskapsproblematikken forsvinne av seg selv, mener de.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal ser forslaget om å behandle spesialisert kjøttproduksjon som egen produksjon som et viktig forslag. For å greie å forsyne det norske folket med kjøtt, også i åra framover, må det legges til rette for en profesjonalisering av kjøttproduksjonen. Regelverket for produksjonstilskudd må derfor tillate at en eier kan drive ulike husdyrproduksjoner i separate foretak. De påpeker også at en slik mulighet for oppdeling av husdyrproduksjonen vil kunne føre til høyere utbetalinger av husdyrtilskudd.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener det bør være mulig å behandle spesialisert kjøttproduksjon som en egen produksjon. De peker på at dette vil skape behov for ekstra kontroll, noe som kan tenkes løst ved at foretaket selv sender inn dokumentasjon i en viss syklus. En slik regelendring vil også kunne

bidra til en bevisstgjøring av samdriftsmedlemmer som driver egne foretak slik at de ser på seg selv som en atskilt enhet i forhold til samdriften.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane mener forslaget om å legge til rette for spesialisert kjøttproduksjon er et positivt tiltak. De peker på at det i dag er mange bønder som etablerer samdrift i melkeproduksjon som samtidig har godt brukbare driftsbygninger som står tomme. De peker på mange positive effekter dersom de får anledning til å drive spesialisert kjøttproduksjon i eget foretak

Også *fylkesmannen i Oslo og Akershus* tar i sitt innspill opp problematikk knyttet til begrensningene for driftstilskudd til melkeproduksjon og driftstilskudd til spesialisert kjøttfeproduksjon. De mener problematikken rundt driftsfellesskap langt på vei kan fjernes dersom foretak kan få begge tilskuddene. De framholder enkelte uheldige utslag av regelverket når det gjelder spesialisert kjøttfeproduksjon ved oppretting av samdrift i melkeproduksjonen. Mange har fra før hatt ammeku, men etter dagens regelverk mister de fleste tilskuddet til ammeku ved oppretting av samdrift i melkeproduksjon. Konsekvensen er at kjøttproduksjonen da blir enda mindre lønnsom. De mener løsningen vil være å definere spesialisert kjøttproduksjon på storfe på linje med sau og gris i forhold til melkeproduksjonen.

1.2 Generelt om driftsfellesskap – forenkling av regelverket og sikring av strukturprofil

1.2.1 Ulike hensyn reglene skal fremme

1.2.1.1 Hensyn som er etterlyst i mandatet

Mandatet for utredningen etterspør et regelverk som er enkelt å forvalte, og som samtidig sikrer at strukturdifferensierte utbetalinger skjer i samsvar med faktiske strukturkostnader. Erfaringer viser at dagens regelverk er krevende å forvalte. Det er derfor understreket et behov for å tilrettelegge reglene for kommunens behandling. Men en forenkling skal ikke komme i konflikt med forutsetningene for strukturprofilen i jordbruksavtalen. Det er disse forutsetningene reglene skal ivareta, og som dermed også er formålet med ordningen.

I mandatet er det også fokusert på hensynet til kontroll. Det forutsettes at utredningen skal gjennomføres som en oppfølging av det Kontrollprosjektet som er utført av SLF. Dette har også sammenheng med at det i Kontrollprosjektet særskilt er fokusert på at reglene om driftsfellesskap er vanskelige å kontrollere, og anbefaler at disse reglene bør evalueres.

1.2.1.2 Hensyn som dagens regler søker å ivareta

Ved utformingen av dagens regler om driftsfellesskap, ved revisjon av forskriften i 2002, var også formålet med ordningen et sentralt hensyn som skulle ivaretas gjennom reglene. Også det gamle regelverket hadde regler om begrensninger i tilskuddsutbetalingen som følge av samarbeid. Ved revisjonen ble det lagt til grunn at det etter de reglene som da gjaldt var vanskelig å avgrense forholdet mellom samarbeid som ga rett på et samlet tilskudd, og samarbeid som ga rett på separate tilskudd. En mente at en mer helhetlig vurdering ville gi en riktigere avgrensning i forhold til hva som er omfattende samarbeid, og en valgte å gå bort fra de mer konkrete reglene om felles bosted osv.

Situasjonen den gangen gjorde at det også var viktig å vie hensynet til søkers rettssikkerhet betydelig oppmerksomhet. Noe av bakgrunnen for dette var saker for Sivilombudsmannen, der det bl.a. var

påpekt at reglene som da gjaldt kunne ramme forhold som lå utenfor det egentlige formålet med ordningen, og dessuten at reglene var slik utformet at de ville være forholdsvis enkle å omgå. (Se sak 1996-73 for Sivilombudsmannen, referert i Sivilombudsmannens årsmelding for 1996 s.241).

Selv om det i mandatet for denne utredningen ikke spesielt er fokusert på hensynet til rettssikkerhet i forhold til søker, er det nødvendig å legge vekt på også dette aspektet ved utforming av ny bestemmelse.

1.2.1.3 Hensynet til å sikre strukturprofilen

Et sentralt hensyn, både for mandatet og for selve ordningen, er målet om å sikre strukturprofilen i tilskuddene – eller som mandatet uttrykker det: reglene skal sikre at ”strukturdifferensierte utbetalinger så langt mulig skal skje i samsvar med faktiske strukturkostnader”.

En sikring av at tilskuddene utbetales i samsvar med faktiske strukturkostnader, vil i realiteten forutsette en vurdering som også knyttes opp mot disse faktiske strukturkostnadene. I dagens regelverk er vurderingene knyttet opp mot graden av samarbeid. Dette bygger igjen på en forutsetning om at et omfattende samarbeid fører til reduserte strukturkostnader.

Langt på vei vil en bestemmelse som knytter seg til reduserte strukturkostnader i jordbruket, eller til forhold som kan indikere reduserte strukturkostnader, forutsette en skjønnsmessig vurdering. Spørsmålet blir om et landbruksforetak har reduserte strukturkostnader, som altså ikke skal ”kompenseres” gjennom strukturdifferensierte tilskudd. Slik vi ser det vil det da være vanskelig å komme utenom et skjønn ved utformingen av reglene. Men det kan vurderes om dette skjønnet kan gjøres enklere enn det er etter dagens regler.

1.2.1.4 Hensynet til et enkelt og forvaltbart regelverk

Hensynet til forvaltningen av regelverket tilsier at det tilstrebes en enklere utforming av reglene. Det har i prosessen også vært fremmet ønsker om et mer konkret utformet regelverk. Dette må imidlertid også vurderes på bakgrunn av de øvrige hensynene som reglene skal ivareta. Det må bl.a. vurderes om en konkret utforming vil kunne fange opp alle aktuelle former for tilpasning for å hente ut mer tilskudd enn faktiske strukturkostnader tilsier.

Spørsmålet om et enkelt og forvaltbart regelverk aktualiserer også spørsmål knyttet til det forvaltningsorgan som skal forvalte reglene. Ikke minst i forhold til forutsetningen om at reglene skal sikre strukturprofil blir det aktuelt å vurdere hvilket forvaltningsorgan som skal ha vedtaksmyndigheten. Temaet strukturprofil er i seg selv komplisert. Og dersom reglene skal sikre dette vil de lett kunne bli kompliserte. Samtidig må reglene utformes slik at de er håndterlige for det forvaltningsorgan som er tillagt vedtaksmyndigheten. Sagt på en annen måte vil valget av hvem som skal håndheve reglene kunne bli bestemmende for hvordan reglene kan utformes, og dermed i hvilken grad forutsetningen om at de skal sikre strukturprofilen kan realiseres.

1.2.1.5 Hensynet til søkers rettssikkerhet

Hensynet til søkers rettssikkerhet tilsa, ved utforming av dagens regler, en skjønnsmessig tilnærming til problemet. Dette ble ansett som nødvendig bl.a. på bakgrunn av en sak for Sivilombudsmannen (Sak 1996-73) der det var påpekt uheldige sider ved regelverket den gangen, se ovenfor kap.1.2.1.2.

Regelverket den gangen ble ansett for å kunne gi uheldige utslag, og det ble lagt vekt på å utforme et regelverk som kunne sikre en rettferdig og individuell behandling av søker.

Det vil fortsatt være behov for et regelverk som har evnen til å fange opp alle aktuelle forhold, og som ikke gir utilsiktede utslag. I stor grad trekker også dette hensynet i samme retning som hensynet til å sikre strukturprofilen.

Samtidig er det viktig å være klar over at en ivaretagelse av søkers rettssikkerhet også vil forutsette forutsigbarhet. Regelverket bør utformes slik at søker kan planlegge sin virksomhet. Fra mange hold blir det i dag oppfordret til samarbeidsløsninger i landbruket. Samtidig er reglene om driftsfellesskap slik utformet at det vil være vanskelig å fastslå på forhånd om en planlagt samarbeidsløsning rammes. Det er også igangværende virksomhet reglene rammer, jf. uttrykket ”driver på en slik måte”. Og den igangværende virksomheten må vurderes fortløpende. En samarbeidsløsning som i utgangspunktet ikke er rammet av begrensningene kan etter hvert utvikle seg til det.

Hensynet til forutsigbarhet, eller forutberegnlighet, tilsier klare kriterier. Dersom begrensningene fortsatt skal være knyttet til graden av samarbeid, bør også grensene for hvilke samarbeidsformer som rammes være klarere.

1.2.1.6 Hensynet til et kontrollerbart regelverk

Det er i flere sammenhenger blitt trukket fram at dagens regler om driftsfellesskap er vanskelige eller nærmest umulige å kontrollere. Ikke minst er dette forholdet trukket fram i det Kontrollprosjektet som er gjennomført av SLF. På bakgrunn av vurderinger om at det på dette området vil være stor risiko for feil anbefaler prosjektet at kontrollen av disse forholdene bør prioriteres hos fylkesmannen. Det pekes samtidig på at regelverket om driftsfellesskap er vanskelig og ressurskrevende å kontrollere. Derfor bør også regelverket på dette området evalueres.

Langt på vei vil hensynet til et kontrollerbart regelverk være i samsvar med forutsetningen om et enkelt og forvaltbart regelverk. Det er imidlertid ikke entydig at hensynet til kontroll trekker i denne retning. Et sentralt element i som er tatt opp i Kontrollprosjektet er også risikoen for feilutbetalinger. Dersom reglene utformes konkret, slik at de rammer konkrete tilfeller, er det klart at kontrollen av vilkårene kan bli enklere. Samtidig må det spørres om risikoen for feil blir mindre ved en slik tilrettelegging. Det kan tenkes at risikoen for at kommunene anvender reglene feil vil minke. Men dersom en slik tilrettelegging innebærer at reglene ikke fanger opp alle typer tilpasninger, vil dette ikke medføre noen reduksjon av risikoen for feilutbetalinger, sett i forhold til forutsetningene om strukturprofil i jordbruksavtalen.

1.2.1.7 Avveining av hensynene

De ulike hensynene som reglene skal ivareta kan synes å trekke i forskjellig retning mhp hvordan regelverket kan utformes. Det kan spørres om det da er mulig å oppfylle alle hensynene og alle behovene som skal ivaretas samtidig.

Dette innebærer at det blir nødvendig å avveie hensynene mot hverandre, og vurdere hvilke hensyn som skal vektlegges mest. I en slik avveining vil det være naturlig å ta utgangspunkt i formålet med ordningen, dvs. hensynet til å sikre strukturprofilen. En må da spørre hvordan reglene best kan ivareta strukturprofilen, for deretter å vurdere hvor langt det er mulig å forenkle et slikt regelverk. Også hensynet til søkers rettssikkerhet og hensynet til kontroll må ivaretas. Disse siste typene hensyn er

også kompliserte forhold som ikke entydig peker i retning av en bestemt type regler. Men ved utformingen av reglene må disse hensynene sikres så langt det er mulig.

1.2.2 Innspillene fra fylkesmennene

Enkelte forhold som er tatt opp av fylkesmennene er berørt i drøftingen ovenfor. Spesialtemaene ”omvendt bevisbyrde” og ”spesialisert kjøttproduksjon” vil bli behandlet nedenfor i kap.1.3 og 1.4. Enkelte av spørsmålene som blir reist ser vi grunn til å gå særlig inn på i det følgende.

1.2.2.1 Mer konkrete kriterier – mindre skjønn

I flere av innspillene er det påpekt at reglene må gjøres mer konkrete. Det er også etterlyst en mindre grad av skjønn i disse reglene.

Vi er enige i at reglene vil bli enklere dersom vilkårene knyttes til konkrete forhold. Men reglene skal ikke bare gjøres enklere. De skal også sørge for at utbetalingene blir rett, og i samsvar med intensjonene i jordbruksavtalen om strukturprofil. I tidligere generell forskrift om produksjonstilskudd var reglene utformet mer konkrete. Men en valgte altså å gå bort fra dette og over til en skjønnsmessig vurdering. Dette ble ansett for å gi en riktigere avgrensing som hadde evne til å fange opp alle aktuelle forhold.

Spørsmålet blir hvorvidt en slik forenkling som er etterlyst samtidig er egnet til å fremme formålet med ordningen – å sikre at strukturdifferentierte utbetalinger skjer i samsvar med faktiske strukturkostnader. Som vi har påpekt ovenfor vil det ut fra en slik forutsetning by på problemer å komme utenom et skjønn. Spørsmålet blir i stor grad hvordan skjønnet kan gjøres enklere, evt. kombinert med en konkretisering av det skjønnet som skal utøves.

I innspillene fra fylkesmennene er det foreslått konkretiseringer av regelverket som langt på vei kan tenkes å gjøre skjønnsvurderingene mer overflødige. Vi vil derfor gå nærmere inn på dette i drøftingen nedenfor.

1.2.2.2 Ett tilskudd pr. bruk eller pr. landbrukseiendom

I innspillene er det enkelte som etterlyser klarere ordninger for å sikre at det ikke går flere tilskudd til ett og samme bruk eller landbrukseiendom. Fylkesmannen i Rogaland etterlyser også en dyptgripende endring i hele retten til å motta tilskudd. Denne retten bør knyttes til landbrukseiendommen, slik at virksomheten må foregå på en landbrukseiendom som søkeren disponerer alene.

Fylkesmannen i Rogaland har også selv tatt initiativ til å gjennomføre en kontroll i forhold til praktiseringen av reglene om driftsfellesskap. Rapport om dette ble levert SLF i desember 2006. Det er i undersøkelsen spesielt rettet oppmerksomhet mot landbrukseiendommer med mer enn ett foretak som søker produksjonstilskudd til samme produksjon. Undersøkelsen viser at disse tilfellene fører til økte utbetalinger, og i særlig grad gjelder dette i forhold til avløsertilskudd. Fylkesmannen stiller spørsmål ved om flere foretak på samme landbrukseiendom, med samme type produksjon, kan regnes som mer enn ett landbruksforetak i forhold til regelverket.

Innspillene synes å forutsette at det fortsatt er foretak som skal være tilskuddsmottaker, men de etterlyser en ordning som sikrer at det utbetales kun ett tilskudd til foretak på samme landbrukseiendom, og med samme type produksjon.

Litt forenklet kan disse innspillene karakteriseres som et ønske om at det utbetales kun ett tilskudd pr. bruk. En slik ordning vil være ha mange likhetstrekk med tidligere ordning, der det var fastsatt at det "gis produksjonstilskudd bare til én bruker pr. driftsenhet", jf. tidl. generell forskrift om produksjonstilskudd § 3 nr. 4. Det synes også å være godt i samsvar med målsettingene i St.meld.nr.19 (1999-2000) og i regjeringens "Soria Moria-erklæring" om å sikre en variert bruksstruktur i landbruket. Dermed kan det også synes å være godt i samsvar med formålet for ordningen om å sikre strukturprofilen.

Etter oppdrag fra jordbruksoppkjøret 1998 ble det gjennomført en utredning i regi av en partssammensatt arbeidsgruppe, der det også ble vurdert ordninger med tilskudd pr bruk. (Rapport avgitt 22. april 1999). Siktemålet var den gangen et annet enn det mandatet og innspillene i dag gjelder. Temaet for utredningen var produksjonsuavhengige virkemidler, og det ble vurdert ulike ordninger med utbetaling av tilskudd pr bruk (også kalt "pipetilskudd"). Konklusjonen den gangen var at en slik ordning ikke var ønskelig. Det var da i stor grad økonomiske vurderinger som lå til grunn. Men det ble i utredningen også pekt på problemer knyttet til avgrensning og kontroll. Spesielt ble det trukket fram avgrensings- og kontrollproblemer knyttet til vilkår om bosted.

Også ved en slik løsning som nå er etterspurt, kan det synes som det vil være problemer knyttet til grensedragninger og kontroll. Dette vil kunne avhenge noe av hva slags type eiendomsenhet ordningen knyttes opp mot. Ulike typer eiendomsenheter som er trukket fram i prosessen er "landbrukseiendom", "bruk", eller "driftsenhet". Muligheten for klare grensedragninger har også sammenheng med hvordan de aktuelle eiendomsenhetene defineres.

Begrepet "landbrukseiendom" er i dag benyttet i forskriften § 3, ved at jordbruksproduksjonen må foregå på en "landbrukseiendom" for at et foretak skal ha rett på tilskudd. Dette begrepet er også brukt i jordloven § 12, og er ment å forstås på samme måte. Delingsforbudet i jordloven § 12 inneholder imidlertid ingen entydig definisjon av hva som regnes som en "landbrukseiendom". Hvilke eiendommer som er omfattet av jordlovens delingsforbud er i prinsippet et skjønsspørsmål, som først blir aktualisert ved en delingssak. Ved vurderingen av om en eiendom omfattes av delingsforbudet må det foretas en helhetsvurdering hvor det legges vekt på en rekke momenter. I forarbeidene til loven var det bl.a. vurdert om det burde settes en arealgrense for hva som skulle regnes som "landbrukseiendom", men en fant dette uheldig. En fant det heller tjenlig "med ei avgrensning som bygger på de ulike omsyna reglane skal fremja", jf. Ot.prp.nr 72 (1993-1994) s.31. Avgrensingen beror således på en vurdering der areal og produksjonskapasitet, foruten hensynene bak reglene, vil være viktige momenter. En konsekvens av dette vil være at resultatet kan bli forskjellig ut fra hva slags type sak det dreier seg om, f.eks. om det dreier seg om en delingssak eller om det gjelder produksjonstilskudd.

En konkret sak i Rogaland i 2004 gjorde det nødvendig med en nærmere avklaring av begrepet i forhold til produksjonstilskuddsforskriften § 3. Saken gjaldt gårdbrukere som hadde etablert et fellesfjøs, satt opp på en utskilt tomt. Etter en avklaring med LMD kom en til at også dette måtte være omfattet av begrepet "landbrukseiendom" i forhold til § 3 i forskriften.

Fylkesmannen i Rogaland legger til grunn at *"eit krav om at verksemda disponerer ein slik landbrukseigedom ville gjort at mange av dei verksemdene som i dag er etablert uten eige areal eller på tomteeigedomar ville falle ut som eigne tilskotsobjekt"*. Vi vil påpeke at etter den avklaringen som er gjort med LMD om begrepet "landbrukseiendom" i forhold til forskriften § 3, er det vanskelig å se at disse "tomteiendommene" uten videre vil falle utenfor tilskuddssystemet, dersom ordningen avgrenses etter begrepet "landbrukseiendom". En utskilt tomt med en driftsbygning, f.eks. med et samdriftsfjøs, vil da fortsatt måtte regnes som en "landbrukseiendom", og vil fortsatt være tilskuddsberettiget.

Dette viser at avgrensingen i enkelte tilfeller vil kunne by på problemer, og det kan derfor være et problem å gjennomføre en effektiv kontroll av tilskuddene dersom vilkårene eksplisitt knyttes til eierskap av landbrukseiendom.

Dersom det velges å innføre en ordning med ett tilskudd pr. landbrukseiendom vil det være naturlig å benytte samme definisjon på begrepet "landbrukseiendom" som den vi finner i landbruksregisteret. Pr i dag er "landbrukseiendom" her definert som en eiendomsenhet som kan benyttes til jord- eller skogbruk, og som består av de grunneiendommer som har samme eierkonstellasjon, i samme kommune. En grunneiendom tilhører også en landbrukseiendom, i landbruksregisterets forstand, hvis den er omfattet av jordlovens delingsforbud.

Vi nevner for øvrig at det i henhold til landbruksregisteret er registrert over 200 000 landbrukseiendommer, mens det er bortimot 50 000 foretak som søker om produksjonstilskudd.

En ordning der retten til tilskudd i hovedsak baserer seg på enheten "landbrukseiendom" kan også tenkes å bidra til større press for å få delt slike eiendommer. Jordlovens delingsforbud gjelder for øvrig ikke bortleie av landbrukseiendom i inntil 10 år. Dermed vil det være fullt mulig å oppnå ekstra tilskudd gjennom å leie ut deler av landbrukseiendommen innenfor en slik periode, f.eks. til nære familiemedlemmer, uten å komme i konflikt med jordlovens delingsforbud.

Begrepet "bruk" er benyttet i dagligtale for å betegne det tradisjonelle gårdsbruket, og det brukes politisk bl.a. gjennom målsettingen om å sikre et landbruk med en variert bruksstruktur over hele landet. Men noen entydig rettslig definisjon av begrepet er ikke gitt. Det kan derfor også synes dårlig egnet i en forskriftstekst. Dersom produksjonstilskuddene skal avgrenses etter dette begrepet vil det i det minste være nødvendig med en nærmere definisjon i forskriften.

Begrepet "driftsenhet" var benyttet i tidligere generell forskrift om produksjonstilskudd (§ 3 nr. 4). Forskriften inneholdt også en definisjon av begrepet (§ 2 nr. 2). En driftsenhet i jordbruket var der definert som en virksomhet med jordbruksdrift. Hver driftsenhet skulle ha en identifikasjonsmessig tilknytning til en bestemt landbrukseiendom, men driftsenhet skulle omfatte alt som drives av samme bruker, medregnet leid areal og uansett om arealet ligger i en eller flere kommuner.

Det kan for så vidt synes som at en avgrensing av tilskuddene etter "driftsenhet" vil være godt i samsvar med målsettingene om en variert bruksstruktur. Slik sett vil det kunne tenkes å bidra til å sikre strukturprofilen. Samtidig kan det tenkes å gjøre regelverket enklere å forvalte, ved at det dreier seg om forhold som det for en saksbehandler vil være enklere å forholde seg til. Men det skaper utfordringer i forhold til ivaretagelse av søkers rettssikkerhet. Den tidligere ordning var også kritisert på dette punktet, jf. ovenfor kap.1.2.1.5. På den andre siden vil søkers forutberegnlighet kunne bli større enn i dag, ved at det dreier seg om avgrensinger han kan forholde seg til i sin planlegging av virksomheten.

Ved revisjon av forskriften i 2002 valgte en å gå bort fra begrepene "driftsenhet" og "bruker", og i stedet innføre ordningen med "foretak". Dette ble også gjort som en oppfølging av Stortingets behandling av St.prp.nr.92 (2000-2001), der det bl.a. var påpekt at den vanskelige grensegangen mellom én eller flere driftsenheter la begrensninger på kontrollen av tilskuddene. En mente at den avgrensingen som var gitt ikke var noen reell avgrensing, da driftsenheten i praksis var ensbetydende med den som faktisk søkte tilskudd. Man mente at det eneste praktiske kriterium den gangen var kriteriet om bosted (tidl. forskrift § 3 nr. 4). Det ble ved revisjonen også uttrykt et ønske om å legge bedre til rette for samarbeidsløsninger i jordbruket, samt et ønske om å legge til rette for en tilnærming til næringslivet for øvrig. Dessuten ble det lagt til grunn at begrensningene ved eierforhold og driftsfellesskap, jf. forskriften § 4, skulle sikre at prinsippet om tilskudd pr. driftsenhet i realiteten ble videreført.

Dersom det skal vurderes å gjeninnføre begrepet ”driftsenhet” som avgrensning av tilskuddene, vil det i det minste være behov for en klar definisjon av begrepet. Det må da vurderes om det kan gis en definisjon som bedre ivaretar avgrensings- og kontrollbehov, enn det tidligere definisjon gjorde.

Vi gjør oppmerksom på at en ordning som begrenser antall foretak pr eiendom ikke (eller i mindre grad) vil kunne fange opp tilfeller med driftssamarbeid mellom foretak. Dersom det velges en slik løsning som fylkesmannen i Rogaland etterspør, vil det allikevel være behov for regler som håndterer problematikken rundt driftssamarbeid generelt. Vi minner om at dette var søkt ivaretatt i tidligere generell forskrift om produksjonstilskudd gjennom regler både om tilskudd pr driftsenhet og om driftssamarbeid, jf. tidl. forskrift § 3 nr. 4.

1.2.2.3 Begrensninger for separate foretak innen familien

I enkelte av innspillene fra fylkesmennene foreslås det også å innføre begrensninger som konkret hindrer ektefeller eller samboere, eller andre familiemedlemmer, å opprette separate foretak innen samme produksjon på samme eiendom. En slik begrensning kan også tenkes å være knyttet til felles bosted. Begrensningene kan utformes som begrensninger for oppretting av slike foretak, eller gjennom å konkretisere i bestemmelsen at slike forhold rammes av reglene om driftssamarbeid. Ved en slik ordning vil en langt på vei kunne oppnå samme resultat som ved tilnærmingen drøftet ovenfor. Langt på vei vil også disse to tilnærmingene være sammenfallende. Men en kobling til familieforhold eller bosted kan også tenkes å gi andre muligheter og andre utfordringer.

En slik avgrensning kan også synes å være godt i samsvar med politiske målsetninger om å satse på ”familiejordbruket”, slik det uttrykt bl.a. i St.meld.nr.19 (1999-2000) og i St.pr.nr.1 (2007-2008) for Landbruks- og matdepartementet.

Av utfordringer kan det pekes på problemstillinger knyttet til avgrensning, og således også knyttet til kontroll av vilkårene. Normalt vil det klart kunne fastslås hvorvidt det foreligger et ekteskap, og når ekteskapet er inngått. Men kriterier knyttet til samboerskap vil lett kunne bli uklare. Det kan være uklart når vi har å gjøre med et samboerskap. Dette gjelder også i forhold til når er et samboerforhold etablert. I enkelte tilfeller vil et samboerforhold være formalisert gjennom avtale eller lignende, men dette vil langt fra gjelde alle. Langt på vei vil en her være avhengig av skjønnsmessige vurderinger. I spørsmålet om likebehandling av samboerforhold og ekteskap er det for øvrig, gjennom rettspraksis og forvaltningspraksis, blitt lagt til grunn at samboerforholdet må ha vært av en viss varighet, evt. at det dreier seg om samboerforhold med felles barn.

Partnerskap registrert på grunnlag av partnerskapsloven har i denne sammenheng samme rettsvirkninger som inngåelse av ekteskap, jf. partnerskapsloven § 3. Ved en avgrensning av tilskuddene på grunnlag av ekteskap/samboerforhold er det derfor nødvendig å behandle partnerskap på linje med ekteskap.

En mulig avgrensning av forholdet til familie kan også tenkes knyttet til et kriterium om felles bosted. Det kan også tenkes at en avgrensning på grunnlag av ekteskap/samboerskap i realiteten vil bli en avgrensning etter felles bosted. Men her oppstår flere avgreningsproblemer. Hva skal regnes som ”bosted”? Og når er bostedet ”felles”? Tradisjonelt vil en tenke seg et ”bosted” i denne sammenheng som et tradisjonelt våningshus på et gårdsbruk. Erfaringer fra forvaltningen av de tidligere reglene, som nettopp knyttet vilkårene til ”bosted”, viser imidlertid at forholdene er mer komplisert. Det kan bl.a. vises til en sak der produksjonstilskudd var nektet, men som ble brakt fram for Jæren tingrett. Tingretten la her til grunn at søkeren, som hadde adresse i en container plassert på eiendommen, oppfylte kravet til å bo på eiendommen, jf. sak 02-00181 A for Jæren tingrett (22. oktober 2002). I utredningen om produksjonsuavhengige virkemidler fra 1999

(”pipetilskuddsrapporten”) ble det også pekt på problemer knyttet til registreringen av hva som er bosted. Ikke minst vil dette også gjelde for registrering av hva som er ”felles” bosted.

Ved revisjon av forskriften i 2002 ble det påpekt at reglene om felles bosted i realiteten var de eneste kriteriene for avgrensning av tilskuddene. Et slikt kriterium var den gang ansett for å være uheldig, spesielt av hensyn til kontroll, og en valgte å gå bort fra dette.

Dersom det velges en slik avgrensning av ordningen vil det være behov for å fastsette unntak for foretak som er i gang separat før ekteskap / samboerskap etableres. Ordningen med foretak har også som formål å legge til rette for at foretak som faktisk drives separat også skal ha rett på tilskudd. Det kan da virke lite rimelig om to foretak som faktisk drives atskilt ikke skal være tilskuddsberettiget, alene som følge av at det er etablert ekteskap/samboerskap.

Vi gjør oppmerksom på at også en ordning med begrensninger for etablering av separate foretak innen familien vil forutsette at det også gis regler som håndterer problematikken rundt driftssamarbeid generelt. Se ovenfor kap.1.2.2.2.

1.2.2.4 Fjerning av regelen – fjerning av struktur differensieringen

Det er i innspillene også fremmet synspunkter om at regelen om driftsfellesskap bør fjernes. Enkelte har pekt direkte på struktur differensieringen i tilskuddene, og ment at denne må vurderes fjernet. Som vist ovenfor er det nær sammenheng mellom disse tingene.

Forholdet til struktur differensiering i tilskuddene er i hovedsak et politisk spørsmål, som må få sin avklaring gjennom jordbruksforhandlingene. Dette har også nær sammenheng med gjeldende landbrukspolitikk, og de målene som er fastsatt i St.meld.nr.19 (1999-2000) og i regjeringens ”Soria Moria-erklæring”. Spørsmålet om en fjerning av struktur differensieringen må i utgangspunktet antas å ligge utenfor det mandatet som er gitt for denne utredningen, da mandatet forutsetter at prinsippet om struktur differensierte tilskudd skal sikres gjennom de reglene som utformes.

Så lenge tilskuddene er struktur differensiert vil det også være behov for regler som sikrer at utbetalingene av tilskuddene skjer i samsvar med intensjonene for struktur differensieringen. Synspunktet om at reglene om driftsfellesskap bør fjernes reiser da samtidig spørsmål om hva disse reglene skal erstattes med. Det er også dette som ligger i det mandatet som er gitt.

Dersom det imidlertid viser seg at det ikke vil være mulig å gjennomføre en vesentlig forenkling av regelverket, som samtidig ivaretar struktur hensynet, kan det være grunn til allikevel å gå inn på en vurdering rundt struktur differensieringen i tilskuddene.

1.2.2.5 Tilpasning til tilskuddsordninger med struktur differensiering

En litt annen innfallsvinkel til spørsmålet om struktur, og som er trukket fram i innspillene, er spørsmålet om endring i tilskuddssatser og toppavgrensninger etc. Noe av bakgrunnen er at dagens utforming av tilskuddsordninger kan gjøre det økonomisk interessant å velge en tilpasning der én større enhet ved søknad om tilskudd framstår som to eller flere mindre enheter. En endring i tilskuddssatser, maksimalbeløp eller bunnfradrag kan gi som resultat at det blir mindre aktuelt å tilpasse seg for å hente ut mer tilskudd. Vanskene med forvaltning av reglene om driftssamarbeid kan i så fall et stykke på vei bli unngått.

Tilskuddsordninger med struktur tillegg / maksimalbeløp pr. foretak er:

- tilskudd til husdyr
- driftstilskuddene
- arealtilskudd for grovfôr, korn, grønnsaker, frukt og bær
- tilskudd til grønt- og potetproduksjon

Det trekkes ett bunnfradrag pr. foretak pr. avtaleår.

I tillegg er det maksimalbeløp pr. foretak for tilskudd til avløsning ved ferie og fritid (refusjonsordning).

Fylkesmannen i Rogaland gjennomførte ved søknadsomgangen 20. januar 2006 en kontroll av kommunenes praktisering av bestemmelsene om driftsfellesskap. Kontrollen er nærmere omtalt ovenfor i kap.1.2.2.2. Kontrollen er konsentrert om foretak med driftssenter på samme landbrukseiendom som andre landbruksforetak. En har ikke kontrollert tilfelle av nabosamarbeid som er så tett at det i realiteten er et driftsfellesskap. I følge kontrollen er det funnet at økningen i tilskuddsutbetalinger spesielt gjaldt i forhold til avløsertilskudd. I følge rapporten er det anslått et merforbruk av tilskuddsmidler på 1,65 mill. kr ved søknadsomgangen. Total utbetaling av produksjons- og avløsertilskudd i Rogaland ved søknadsomgangen 20. januar 2006 var om lag 465 mill. kr, dvs. det anslåtte merforbruket utgjorde 0,3 % av utbetaling i alt.

Kommentar til de ulike tilskuddsordningene

Avløsertilskudd ved ferie og fritid og tilskudd til husdyr

Begge disse ordningene har sats pr. dyr og maksimalbeløp for tilskudd/refusjon. Maksimalbeløpet nås ved ulike dyretall. Ved å beregne maksimalbeløp etter gjeldende jordbruksavtales satser for storfe i melkeproduksjon finner en at et foretak når maksimalbeløpet på 220 000 kr for tilskudd til husdyr for 50 eller flere melkekyr og 185 andre storfe. Maksimalrefusjonen for avløsertilskudd på 55 500 kr nås f.eks. ved 17 melkekyr og 27 andre storfe. Tilsvarende forhold gjelder for andre husdyrslag. Foretak av gjennomsnittsstørrelse får beregnet maksimalrefusjon for tilskudd til avløsning ved ferie og fritid, mens bare foretak som er vesentlig større enn gjennomsnittet får beregnet maksimalbeløp for tilskudd til husdyr.

Driftstilskudd:

- driftstilskudd melkeproduksjon. Maksimalbeløp (geografisk differensiert) oppnås ved 5 melkekyr /27 melkegeiter
- spesialisert kjøttfeproduksjon. Maksimalbeløp oppnås ved 50 ammekyr
- sauehold. Maksimalbeløp oppnås ved 50 sauer > 1 år

Det gis ett driftstilskudd pr. foretak, i rekkefølge driftstilskudd til melkeproduksjon, spesialisert kjøttfeproduksjon og sauehold. Dette betyr at foretak som driver produksjon av både melk og storfekjøtt bare får driftstilskudd til melkeproduksjon.

Arealtilskudd har differensierte satser for grovfôr, korn, frukt, bær og grønnsaker.

For grovfôr er felles/separat grovfôrproduksjon mest aktuell for foretak som driver grovfôrproduksjon for salg til samdrift, der foretakets innehaver er medlem. Denne problemstillingen er drøftet nedenfor i kap.1.2.3.2.

For kornarealer er det en forholdsvis beskjeden differensiering i satsene ved at det gis 11 kr/daa høyere tilskudd for arealer i intervallet 0-800 daa/foretak. Forvaltningen opplever ikke spesielle utfordringer i forbindelse med arealtilskudd, korn.

For frukt, bær og grønnsaker gis det tilskudd for inntil 40 daa frukt og bær/foretak og inntil 60 daa grønnsaker/foretak, med høyere sats i intervallet 0-30 daa enn i intervallet 31-40/60. Sammen med bestemmelsene om maksimalkvantum og -beløp i tilskudd til grøntproduksjon representerer dette en utfordring for forvaltningen.

Tilskudd til grøntproduksjon

Det gis distrikts- og kvalitetstilskudd til frukt, bær og veksthusgrønnsaker. Tilskuddet er differensiert mellom produktgrupper og soner, og er satt lik null over maksimalt kvantum for den enkelte produktgruppe. I tillegg avgrenses tilskuddet av et maksimalt beløp pr. foretak der alle produksjoner ses under ett.

Produkt	Maksimalkvantum
Frukt	40 000 kg
Bær	30 000 kg
Tomat	75 000 kg
Slangeagurk	110 000 kg
Salat	160 000 stk

	Arealsoner						
	1	2	3	4	5	6	7
Maksimalbeløp	78 550	95 350	95 350	155 950	175 150	233 900	233 900

Det vil være gunstig å etablere flere foretak på samme eiendom for å kunne oppnå tilskudd for produksjon opp til maksimalkvantum flere ganger.

I den foran nevnte kontrollen som Fylkesmannen i Rogaland gjennomførte i 2006, ble det oppdaget to tilgrensede eiendommer der fire personer med nært slektskap driver hvert sitt foretak (og mottar hvert sitt tilskudd på inntil 95 350 kr i sone 2/175 150 i sone 5) med produksjon av tomat og salat. Veksthusene på de to eiendommene ligger tett opptil hverandre, med eiendomsgrensen i mellom. Isolert sett kan dette tyde på at omfanget av denne tilpassningen er liten, men muligheten for tilpasninger innen grøntproduksjonen er like fullt til stede.

Mulige endringer i tilskuddsordninger med struktur differensiering

Årsaken til at Fylkesmannen i Rogaland fant at merutbetaling er størst for avløsertilskudd er at et foretak får beregnet maksimalrefusjon ved et langt lavere dyretall enn det som er nødvendig for å oppnå maksimalbeløpet for tilskudd til husdyr. Med gjeldende satser vil det si at foretak som har om lag gjennomsnittlig antall dyr får beregnet maksimalrefusjon for tilskudd til avløsning ved ferie og fritid, mens bare foretak som er vesentlig større enn gjennomsnittet får beregnet maksimalbeløp for tilskudd til husdyr. Hvis maksimalbeløpet i tilskudd til husdyr og maksimalrefusjon i avløsertilskuddet nås ved om lag samme dyretall, vil det bli mindre lønnsomt for foretak å framstå som to eller flere enheter når de i realiteten er én stor enhet.

Bestemmelsen om at det gis bare ett driftstilskudd pr. foretak gjør at det er betydelig interesse for muligheten til å produsere melk og storfekjøtt i ulike foretak. I første rekke gjelder dette foretak der innehaver er med i samdrift i melkeproduksjon. Denne problemstillingen er drøftet i kap.1.4.

Hensikten med struktur differensiering i tilskuddene er å kompensere for strukturkostnader som de mindre produsentene har. Uønsket tilpasning skjer når foretak splittes opp i den hensikt å hente ut tilskudd som kompenserer for strukturkostnader som foretakene faktisk ikke har. Et tilsynelatende enkelt svar på denne utfordringen er å redusere struktur differensieringen i satsene. I så fall må de foretakene som reelt driver produksjon i et slikt omfang at de har strukturulempen, gis kompensasjon for dette på annen måte. Det bør vurderes om en kan trappe ned, eventuelt fjerne helt, struktur differensieringen i tilskuddene og i stedet kompensere i form av et distrikts- og bostedstilskudd el. lign. Dette er vurderinger som omfattende og utenfor oppdraget og er følgelig ikke en del av driftsfellesskapsvurderingene, men kan f.eks. utredes før jordbruksoppgjøret 2009.

1.2.3 Samarbeidstilfeller

1.2.3.1 Sommersamarbeid

Gjennom avisoppslag i Nationen i sommer 2007 ble det avdekket en form for ”sommersamarbeid” i melkeproduksjon i Rogaland. Saken dreier seg om en samdrift som har inngått ”beitesamarbeid” med et ukjent antall melkeprodusenter i fylket. Disse melkeprodusentene sender dyra til samdriften ca. 1. mai, og dyra står der inntil 6 måneder. ”Beitesamarbeidet” foregår innendørs i samdriftas løsdriftsfjøs. Melkeprodusentene i samarbeidet mottar produksjonstilskudd som om de var vanlige, selvstendige, melkeprodusenter.

Norges Bondelaget har ved brev av 31. juli 2007 tatt problemstillingen opp med LMD. I henvendelsen er det spesielt fokusert på kvoteregulverket, som også åpner for sommersamarbeid innen melkeproduksjonen, jf. kvoteforskriften § 3. Bondelaget påpeker bl.a. at den formen for ”sommersamarbeid” som er avdekket ligger langt utenfor intensjonene med kvoteregulverket, og at det bidrar til å undergrave strukturinnretningen i tilskuddsordningen. Samtidig kan det synes som dette ligger innenfor de reglene som er gitt i kvoteforskriften. LMD oversendte henvendelsen til SLF ved brev av 31. oktober 2007, med henstilling om å gå gjennom regelverket for å komme med forslag til forskriftsendringer i kvoteforskriften. SLF svarte på henvendelsen ved brev av 21. desember 2007. Det anbefales her primært å vente med forskriftsendringer, og heller se dette i sammenheng med den helhetlige gjennomgangen av kvoteregulverket som LMD har varslet i foreløpig tildelingsbrev til SLF, jf. brev av 23. november 2007. En slik tilnærming gir også mulighet til å vurdere nærmere forholdet til produksjonstilskuddsregelverket, samt sanksjonsformene og kontrollmulighetene i kvoteregulverket. Subsidiært foreslås det en egen bestemmelse i kvoteforskriften om sommersamarbeid, med krav til

leveranse før oppstart av sommersamarbeid, krav til beite, og krav til maksimal lengde for et sommersamarbeid.

Forhold til produksjonstilskudd og driftsfellesskap var også trukket fram i brevet fra Bondelaget, der de påpeker at et slikt sommersamarbeid som ble avdekket i Rogaland vil kunne "bidra til å undergrave strukturinnretningen i tilskuddsordningene".

I brevet fra SLF pekes det på at det i dag i praksis ikke blir vurdert driftsfellesskap i de tilfeller der kvoteforskriftens bestemmelser anses for oppfylt. Dette kan ha sammenheng med at det for driftstilskudd i melkeproduksjon er gitt bestemmelser om at slikt tilskudd kan gis foretak som "driver melkeproduksjon innenfor kvote", jf. forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket § 7 andre ledd nr. 3. Vilkårene for driftstilskuddet knyttes således direkte til vilkårene i kvoteforskriften. Men dette gjelder altså bare driftstilskudd, og for annet produksjonstilskudd er det ikke noe i forskriften som forhindrer forvaltningen fra å vurdere driftsfellesskap i sommersamarbeid.

I rundskriv fra SLF (27/2007) er det i forbindelse med vurderingen av driftsfellesskap sagt at det må vurderes graden av samarbeid, og at samarbeid i beitesesongen ikke alene vil være tilstrekkelig til å fastslå at driftsfellesskap foreligger. Dette kan også oppfattes slik at det ikke skal vurderes driftsfellesskap i tilfeller med beitesamarbeid. Uttalelsen i rundskrivet bygger imidlertid på den forutsetningen at det dreier seg om et tradisjonelt beitesamarbeid.

Slik reglene om driftsfellesskap er utformet i dag bør de altså kunne fange opp tilfeller som ikke er i samsvar med kvoteregulverket, jf. tilfellene avdekket i Rogaland. Allikevel vil det være behov for å vurdere nærmere i hvilken grad et sommersamarbeid som er i henhold til kvoteregulverket skal vurderes i forhold til bestemmelsene om driftsfellesskap. Slik vi vurderer det vil det imidlertid være mindre aktuelt å fastsette konkrete grenser for dette i en forskriftsbestemmelse. Dette vil riktignok være avhengig av hvordan regelverket utformes. Men dersom det legges til grunn at regelverket må bygge på en form for skjønnsvurdering, se ovenfor kap.1.2.1.3 og 1.2.1.4, vurderes det som mer hensiktsmessig om grensene klargjøres gjennom rundskriv til forskriften.

Noe av problemet rundt praktiseringen er også knyttet til vilkårene for driftstilskudd i melkeproduksjon, og den koblingen som her er gjort mellom produksjonstilskuddsregelverket og kvoteregulverket. Dette forsterkes av det forholdet at forvaltningen av de to regelverkene henholdsvis ligger på kommunen og på SLF. Dette innebærer også begrensninger i kommunens mulighet til å gå inn på en vurdering av om melkeproduksjonen drives innenfor kvote, da det er SLF som er tillagt myndighet til å avgjøre dette, jf. kvoteforskriften § 3. Eventuelle endringer på dette området anses imidlertid å ligge utenfor det mandatet som er gitt for denne utredningen. Vi mener derfor det vil være en fordel å vurdere dette i sammenheng med den helhetlige gjennomgangen av kvoteordningen, som også er varslet i foreløpig tildelingsbrev fra LMD til SLF.

I tillegg til eventuelle misforståelser av regelverk og rundskriv på området, kan det her også være et problem knyttet til rapportering. Dersom det skal slås ned på et slikt samarbeid forutsetter dette at forholdene er kjent. Pr i dag er det ingen rapportering til landbruksforvaltningen om deltakelse i sommersamarbeid. Det enkelte foretak gir beskjed til meieriet om start- og sluttidspunkt for samarbeidet for avhenting av melka, avregning og kontroll med leveranse på kvote. Dette reiser spørsmål om det bør etableres en form for rapporteringsplikt. I brevet fra SLF til LMD av 21. desember 2007 heter det at SLF mener det ikke er behov for å etablere slik rapporteringsplikt for foretaket. Det vises til at det i henhold til forskrift om pristilskudd foreligger hjemmel for å pålegge meieriene å gi SLF alle nødvendige opplysninger og det foreslås i stedet at det utarbeides instruks til meieriselskapene om rapportering. En slik rapportering vil sikre forvaltningen oppdatert informasjon, og gi et godt bilde av den enkelte produsents produksjon i sommersamarbeid.

1.2.3.2 Samdrifter og samarbeid om grovfôrproduksjon

Gjennom forvaltningen av regelverket om produksjonstilskudd oppstår også problemstillinger knyttet til strukturprofilen i tilskuddene, og samdrifter og samarbeid om grovfôrproduksjon.

I mange tilfeller vil det være naturlig at det er samdrifta som står for grovfôrproduksjonen til samdriftas dyr. Slik regelverket er utformet i dag er det imidlertid ikke noe i veien for at medlemmene i samdrifta hver for seg driver grovfôrproduksjon, og selger grovfôr til samdrifta. Strukturprofilen i tilskuddene gjør også at en slik innretning i mange tilfeller vil være lønnsom. For tilskuddsone 5 gis det f.eks. 198 kr i arealtilskudd til grovfôrareal 0-200 dekar og 50 kroner for grovfôrareal over 200 dekar. En slik tilpasning kan betraktes som en omgåelse av formålet med strukturdifferensieringen og det kan derfor spørres om en slik mulighet bør opprettholdes.

En slik tilpasning er mulig ut fra de generelle reglene om arealtilskudd på grunnlag av grovfôrsalg, jf. forskriften § 5 og jordbruksavtalen 2007-2008 kap.6.8. Begrensningene ligger f.o.f. i forskriften § 4 første ledd om eierforhold. I et tilfelle der samdriften ikke søker arealtilskudd for grovfôrproduksjonen vil medlemmene i samdriften i utgangspunktet kunne gjøre det, da det her formelt ikke vil være foretak med felles eierinteresser som søker tilskudd til samme produksjon. Imidlertid vil det her komme inn vanskelige vurderinger av hvorvidt det foreligger driftsfellesskap. Det kan være tilfeller der det i grovfôrproduksjonen benyttes maskiner og andre driftsmidler fra samdriften. I mange tilfeller vil også denne grovfôrproduksjonen i praksis være en del av samdriften, selv om den formelt utføres av samdriftsmedlemmene. Det kan derfor spørres om det bør være mulig for samdriftsmedlemmer å søke separat på dette. Imidlertid er det også eksempler på at produksjonene drives klart atskilt, og en avskjæring av denne muligheten vil derfor også kunne slå uheldig ut for noen.

En bedre tilnærming til problemet vil etter vår vurdering være å gå bort fra strukturdifferensieringen i arealtilskuddene, ved å flate ut tilskudssatsene. Uten en slik utflating vil det være behov for klarere grenser for hva som skal regnes for driftsfellesskap – eller driftssamarbeid i strid med regelverket for produksjonstilskudd.

1.2.3.3 Grensen for driftsfellesskap

Når det skal utøves skjønn, kan manglende informasjon om alle forhold som det bør tas hensyn til, gjøre skjønnsutøvelsen vanskelig. Det vil ofte være situasjonen ved vurdering av om det foreligger driftsfellesskap. Dette er imidlertid ikke det eneste problemet ved vurdering av om det foreligger driftsfellesskap. Det er også et problem at det i liten grad er angitt hvor langt en kan gå i samarbeid (med tilhørende innsparing i kostnader), før det skal konkluderes med driftsfellesskap. Dette er forsøkt belyst i eksempelet i tabellen nedenfor og etterfølgende tekst.

	Kostnader, kr	Tilskudd, kr
Foretak A (17 melkekyr)	640 000	280 000
Foretak B (18 ammekyr)	380 000	225 000
Sum foretak A og B	1020 000	505 000
Foretak C (17 melkekyr og 18 ammekyr)	800 000	400 000
Muligheter for innsparing av kostnader ved samarbeid	0 til 220 000	
Redusert tilskudd ved felles søknad		105 000

Tabellen inneholder eksempler på kostnader og tilskudd for 3 ulike foretak. Foretak C er tenkt å ha samme produksjonsomfang som A og B til sammen (17 melkekyr og 18 ammekyr), men hvor

stordriftsfordelene ved å integrere produksjonen i A og B er tatt helt ut. Foretak C sine kostnader er 220 000 kr lavere enn sum kostnader for A og B. Det kan derfor legges til grunn at avhengig av graden av samarbeid mellom A og B vil det være mulig å spare kostnader inntil maksimalt 220 000 kr.

Foretak C sine tilskudd på 400 000 kr er 105 000 kr lavere enn sum tilskudd for A og B, og er det samme beløpet som foretak A og B vil få i tilskudd dersom de søker og gis tilskudd som et driftsfellesskap.

Dersom A og B samarbeider og de innsparingene som samarbeidet gir, er tallfestet, vil den som skal avgjøre om det foreligger driftsfellesskap, stå overfor spørsmålet om hvor omfattende samarbeidet kan være, før det skal konkluderes med driftsfellesskap. Altså: hvor mange kroner kan spares gjennom samarbeid før det skal konkluderes med driftsfellesskap? Ligger grensen på 50 000 kr, 100 000 kr, 150 000 kr, eller andre steder?

I tillegg er det naturlig å reise spørsmålet om grensen er avhengig av hvor mye tilskuddet blir redusert ved felles søknad. I så fall vil den også kunne endres ved satsendringer i et jordbruksoppgjør. Det er også påpekt i innspillene fra fylkesmennene at det uheldig om vurderingen av driftsfellesskap, eller regler som erstatter dette, skal være avhengig av strukturdifferensieringen i tilskuddene. Dette gjør regelverket vanskelig å forvalte, og det skaper fare for uthuling, påpekes det.

I forhold til dagens regelverk er det klart at vurderingen av hva som skal regnes for ”driftsfellesskap” i prinsippet skal gjøres uavhengig av strukturdifferensieringen i tilskuddssatsene. Vurderingene dreier seg om graden av samarbeid, og hvorvidt samarbeidet medfører stordriftsfordeler (eller reduserte strukturkostnader). Og dette vil i prinsippet være uavhengig av strukturdifferensieringen i tilskuddene. I enkelte tilfeller har det allikevel blitt lagt til grunn at det ikke er nødvendig å vurdere driftsfellesskap der det ikke er fastsatt noen differensiering i satsene (f.eks. ved potetproduksjon). Bakgrunnen for et slikt unntak er imidlertid ikke reglene om driftsfellesskap, men forvaltningsrettens prinsipper om forholdsmessighet. Dette prinsippet går i korthet ut på at det inngrepet som gjøres av forvaltningen må stå i forhold til det som oppnås. I det tilfellet at det tilskuddsmessig ikke oppnås noe annet resultat ved å slå ned på samarbeidet, er det grunn til å være tilbakeholdende med å gripe inn. Realiteten blir langt på vei at de vurderingene som skal gjøres blir avhengig av strukturdifferensieringen i tilskuddene. Vi har forståelse for at dette kan virke inkonsekvent, og også at det kan gjøre regelverket vanskelig å forvalte.

Men når formålet med bestemmelsen er å sikre at strukturdifferensierte utbetalinger skjer i samsvar med faktiske strukturkostnader, vil ikke dette kunne realiseres fullt ut gjennom bestemmelser som er uavhengige av strukturdifferensieringen. Samtidig vil en slik avgrensing gjøre regelverket krevende å forvalte. Det vil også gjøre det vanskelig for søker å planlegge sin virksomhet, da grensen for hva som er ”lovlig” samarbeid, eller samarbeid innenfor reglene, vil kunne endres ved et nytt jordbruksoppgjør. Ut fra formålet om gjøre reglene enklere å forvalte, og også mer forutberegnlige for søker, bør imidlertid avgrensingen gjøres uavhengig av differensieringen i tilskuddene.

1.2.4 Harmonisering med regelverket for husdyrkonsesjon

Det er gjennom prosessen påpekt av flere at det er behov for en bedre samordning med regelverket for husdyrkonsesjon. Også gjennom forvaltning av reglene viser det seg å være behov for dette.

Den tilsvarende regelen i husdyrkonsesjonsloven § 3 benytter begrepene ”felles eierinteresser” og ”økonomiske interesser i samme produksjon” for å avgrense uønsket samarbeid. Gjennom veiledningsmateriell fra SLF (rundskriv 27/2007 med kommentarer til produksjonstilskuddsforskriften og rundskriv 28/2005 med kommentarer til husdyrkonsesjonsloven) er det gitt en samsvarende

beskrivelse av de to forholdene, og det er lagt til grunn at vurderingene som skal gjøres etter de to ulike ordningene i det vesentlige er de samme.

En mulighet er å benytte de samme begrepene i forskrift om produksjonstilskudd som er benyttet i husdyrkonsesjonsloven. Dette kan i det minste bidra til å markere at vurderingene etter de to regelverkene i prinsippet er de samme.

Det må samtidig presiseres at reglene neppe blir særlig enklere å forvalte bare ved å angi økonomiske interesser som skjønnsstema, til erstatning for samarbeid som skjønnsstema. Dersom det velges en harmonisering ved å benytte samme begreper, vil det samtidig være nødvendig å foreta en nærmere presisering av disse begrepene. Med fordel kan en slik presisering da gjøres i selve forskriften.

En innvending mot å benytte begrepene fra husdyrkonsesjonsloven kan være at reglene i husdyrkonsesjonsloven i første rekke sikter mot husdyrproduksjon. Det er da også nærliggende å oppfatte begrepet "økonomiske interesser i samme produksjon" slik at det sikter mot økonomisk utbytte av produksjonen. Begrensningene i produksjonstilskuddsforskriften skal derimot i prinsippet gjelde alle typer produksjoner som er tilskuddsberettigede, og reduserte strukturkostnader vil kunne oppnås også gjennom økonomiske gevinster ved å benytte felles produksjonsmidler, uten at man direkte har økonomisk utbytte av hverandres produksjon. I forarbeidene til husdyrkonsesjonsloven, i rundskriv fra SLF, samt i praktiseringen av disse bestemmelsene i husdyrkonsesjonsloven er det imidlertid lagt til grunn at også økonomiske fordeler i produksjonen som oppnås gjennom f.eks. felles arbeidsinnsats og driftsopplegg.

Dersom det velges å benytte begrepene fra husdyrkonsesjonsloven blir det samtidig nødvendig at dette også omfatter det som i dag reguleres i produksjonstilskuddsforskriften § 4 første ledd om begrensninger som følge av eierforhold. Begrepet "felles eierinteresser" vil da i det vesentlige tilsvare begrensningene i § 4 første ledd, mens begrepet "økonomiske interesser i samme produksjon" vil tilsvare begrensningene i § 4 tredje ledd. Det vi da ligge en utfordring i å sikre at de forholdene som i dag reguleres av § 4 første ledd blir videreført i en ny bestemmelse. I denne forbindelse vurderer vi det imidlertid å ligge innenfor det mandatet som er gitt for utredningen å vurdere om det er behov for justeringer også på dette punktet.

Det som kan betegnes som hovedregelen i dagens § 4 første ledd er at produksjonstilskudd ikke kan gis til foretak som eies (helt eller delvis) av noen som har eierinteresser i andre foretak som søker produksjonstilskudd til samme produksjon. Dette ivaretas gjennom reglene i første ledd bokstav c. Denne hovedregelen vil bli videreført gjennom en regel om begrensninger som følge av "felles eierinteresser", slik denne begrensningen i husdyrkonsesjonsloven tolkes, jf. Ot.prp.nr.94 (2002-2003) s.16, og rundskriv fra SLF 28/2005 kap.4.1. Slik dagens første ledd bokstav c er formulert kan det imidlertid synes som dagens bestemmelse går lenger enn dette. Spørsmålet er i det vesentlige hvor langt begrepet "eierinteresser" går. Som eksempler på dette er det i høringsnotatet til forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket (Landbruksdepartementet, 15. november 2001) nevnt investeringer og aksjer i landbruksforetak. I rundskriv 27/2007 fra SLF er det som eksempler nevnt eier eller deltaker i flere landbruksforetak. Hva som skal til av investeringer før de rammes av bestemmelsen kan synes uklart. Men vi mener en eventuell klarhet på dette punktet kan bli ryddet opp i gjennom en regel om begrensninger som følge av "felles eierinteresser".

En variant av denne hovedregelen i bokstav c er gitt i bokstav b, som begrenser retten til produksjonstilskudd der foretaket som søker har eierinteresser i andre foretak som søker. Også dette må anses videreført gjennom en regel om begrensninger som følge av "felles eierinteresser". Men det kan være en fordel å presisere dette i forskriften, i likhet med presiseringen av begrepet "økonomiske interesser i samme produksjon". I bokstav a er det gitt en særbestemmelse, som begrenser retten til produksjonstilskudd der foretaket som søker eies (helt eller delvis) av et aksjeselskap eller andelslag.

Dette vil være uavhengig av om dette aksjeselskapet eller andelslaget søker produksjonstilskudd. Bestemmelsen er gitt for at det skal være mulig å identifisere den fysiske personen som står bak søknaden. En videreføring av denne regelen krever en særskilt presisering i den nye bestemmelsen.

1.2.5 Nærmere definisjon av ”driftsfellesskap”

En mulighet vil være at en i stedet for å innføre nye begreper, gir en nærmere definisjon av begrepet ”driftsfellesskap”. Sett ut fra de vurderingene som ble gjort ved revisjonen i 2002 kan det være grunn til å spørre om forholdene ikke like godt kan ivaretas på denne måten.

Det kan synes som noe tilsvarende var i tankene ved revisjonen av forskriften i 2002, da begrepet ”driftsfellesskap” ble innført. En slik utdyping er også gjort gjennom høringsnotat til forskriften (Landbruksdepartementet, 15. november 2001), samt i rundskriv fra SLF (senest i rundskriv 27/2007). Spørsmålet nå er om det bør gis en nærmere definisjon av begrepet i forskriften.

I tilknytning til en definisjon av begrepet vil det også være en fordel å gi en presisering av tilfeller som må regnes som driftsfellesskap. En slik presisering kan rydde av veien enkelte vanskelige vurderinger. En presisering i forskriften vil også innebære at forholdet tillegges større vekt enn om det bare er kommentert i et rundskriv eller lignende. Ikke minst i en rettssak eller sak for Sivilombudsmannen vil dette kunne ha stor betydning.

En litt annen tilnærming kan være å betrakte dagens regler for begrensninger som følge av eierforhold, og begrensninger som følge av driftsfellesskap, som to sider av samme sak. I begge tilfeller dreier det seg om måter å organisere driften på som har som resultat at det oppnås stordriftsfordeler i strid med forutsetningene for strukturdifferensieringen i tilskuddene. Slik sett vil også forholdene som i dag er regulert i forskriften § 4 første ledd, om eierforhold, kunne betraktes som en form for driftsfellesskap. En mulighet vil da være å gi generelle regler som omfatter begge tilfellene, gjerne med presisering av at dette gjelder både formelle og uformelle samarbeid. Betegnelsen ”driftsfellesskap” kan da benyttes som den generelle betegnelsen på forholdet.

En innvending mot en slik tilnærming kan være at de unntakene som er gitt i forskriften § 4 skiller mellom begrensninger som følge av eierforhold og begrensninger som følge av driftsfellesskap. Dette gjelder unntaket for aksjeselskap eller andelslag som eier landbrukseiendom (fjerde ledd) og unntaket for foretak som helt eller delvis eies av deltaker i samdrift i melkeproduksjon (femte ledd). Ved utforming av en felles bestemmelse om driftsfellesskap vil det være nødvendig å innføre nye begreper i disse unntaksbestemmelsene. Reglene om begrensninger som følge av eierforhold bygger også i det vesentlige på objektive kriterier, som også kan avdekkes i en maskinell kontroll. Reglene om begrensninger som følge av driftsfellesskap bygger derimot på skjønnsmessige kriterier. Ved å opprettholde dagens skille vil reglene trolig bli mer oversiktlige, ved at skillet mellom det objektive og det skjønnsmessige kommer tydeligere fram.

1.3 Omvendt bevisbyrde

1.3.1 Mandat og tolkning

I jordbruksoppgjøret 2007 var partene enige om at forskriften justeres ved å innføre en ordning med såkalt omvendt bevisbyrde. En slik endring ble ikke gjennomført sammen med øvrige endringer (som følge av jordbruksoppgjøret) i juli 2007. SLF så et behov for en nærmere drøfting av hvordan dette skulle gjennomføres. I samråd med LMD kom en fram til at dette burde gjennomgås i sammenheng

med de øvrige endringene. Dette er også bekreftet i brevet fra LMD av 21. juni 2007 som beskriver mandatet for utredningen om driftssamarbeid. Det blir her bl.a. pekt på spørsmålet om nødvendig lovhjemmel.

Selv om avtalepartene er enige om at det innføres en omvendt bevisbyrde mener vi at det, i sammenheng gjennomgangen av reglene, er nødvendig å drøfte nærmere behovet for en slik ordning. I husdyrkonsesjonsloven er det innført en tilsvarende ordning, og erfaringene fra forvaltningen av disse reglene vil være nyttige i en slik vurdering. I forlengelse av dette vil det også være behov for å se nærmere på hensyn som taler for og imot å innføre en slik ordning. Endelig kan det også tenkes at reglene om driftsfellesskap – dvs. reglene som skal sikre at strukturdifferensierte utbetalinger skjer i samsvar med faktiske strukturkostnader – utformes på en slik måte at regler om omvendt bevisbyrde blir overflødig. Langt på vei bygger en ordning med omvendt bevisbyrde også på forutsetningen om at regelverket fortsatt skal være skjønnsbasert, og at skjønnet fortsatt skal være knyttet til samarbeid.

1.3.2 Hva menes med ”omvendt bevisbyrde”?

”Omvendt bevisbyrde” er ikke et entydig begrep. I juridisk terminologi kan det bli brukt i tilfeller der det er tvil om kravet til bevis er innfridd, slik at tvilen går ut over den som anses nærmest til å bevise forholdet. En taler da om at det er denne parten som må bære tvilsrisikoen. Eller det kan bli brukt i den forstand at bevistemaet snus. I forhold til reglene om driftsfellesskap vil disse tilnærmingene kunne innebære at tvilen om hvorvidt det foreligger et samarbeid som rammes av bestemmelsene gå ut over søker, forutsatt at det i utgangspunktet foreligger en tvil om forholdet. Og det vil kunne innebære at det som skal bevises ikke lenger er at det foreligger driftsfellesskap, men at det derimot skal bevises at slikt samarbeid ikke foreligger i den konkrete saken.

I sluttprotokollen fra jordbruksforhandlingene er begrepet presisert slik: ”... *samarbeidende foretak må kunne dokumentere at det ikke drives samarbeid i en slik grad at det gir grunnlag for produksjonstilskudd som én enhet*”. Vi er videre kjent med at noe av bakgrunnen for ønsket om innføring av omvendt bevisbyrde er reglene i husdyrkonsesjonsloven. På denne bakgrunn forstår vi det slik at her både dreier seg om at søker må bære tvilsrisikoen ut fra hensynet til å sikre bevis, og om at bevistemaet snus.

Vi ser grunn til å presiseres at dette ikke vil innebære at forvaltningen fritas fra ansvaret for å utrede saken. Den ”omvendte bevisbyrden” vil først bli aktuell der det foreligger en berettiget mistanke om et samarbeid som rammes av bestemmelsen om driftsfellesskap. Videre vil det fortsatt påligge forvaltningen å sørge for at saken er tilstrekkelig utredet og dokumentert før vedtaket treffes, jf. forvaltningsloven § 17.

1.3.3 Spørsmålet om nødvendig lovhjemmel

I norsk rett gjelder det et prinsipp om at visse tiltak krever hjemmel i lov på grunn av sitt innhold (se bl.a. Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 8. utgave, 2006, s.325). Dette prinsippet er også kalt legalitetsprinsippet, og er tradisjonelt formulert som at inngrep i den private rettssfære krever hjemmel i lov. Inngrepet kan i og for seg være utdypet i en forskrift, men dette forutsetter at inngrepet har tilstrekkelig forankring i selve loven. Hvor klar lovhjemmel som da må kreves vil være avhengig av hvor inngripende dette tiltaket er.

Forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket er hjemlet i jordloven § 18. Det heter her at det kan settes vilkår for utbetaling av tilskudd etter jordbruksavtalen. Slik vi ser det må en regel om ”omvendt bevisbyrde” også betraktes som et vilkår for å motta tilskudd. Men det er allikevel grenser for hva

slags type vilkår som kan settes. Noen særskilte grenser for dette er ikke gitt i jordloven § 18. Allikevel må det legges til grunn at vilkårene som kan fastsettes i forskrift må ha saklig sammenheng med det som vedtaket om tilskudd gjelder, og vilkårene må ikke være uforholdsmessig tyngende i forhold til det som søkes oppnådd med bestemmelsen. (Se også Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 8. utgave, 2006, s.392 flg.)

En regel om ”omvendt bevisbyrde”, også i den forstand det er skissert ovenfor, vil av en søker kunne oppfattes som et inngripende tiltak. Like fullt dreier det seg her om vilkår for å motta tilskudd, dvs. for en begunstigende ytelse. Tiltaket gjelder ikke inngrep i den personlige frihet eller integritet. Men et vilkår om ”omvendt bevisbyrde” vil kunne være tyngende for søker, ved at det vil innebære en ekstra belastning med å legge fram nødvendig dokumentasjon. Allikevel vurderer vi det slik at inngrepet ikke vil være uforholdsmessig tyngende i forhold til det som søkes oppnådd. Vi legger til grunn at det her dreier seg om et tiltak som avtalepartene i jordbruksoppgjøret vurderer som nødvendig for å sikre at tilskuddene utbetales i henhold til intensjonene i jordbruksavtalen. Dette forholdet illustrerer også at det må anses for å være en saklig sammenheng mellom vilkåret og det vedtaket om tilskudd gjelder.

1.3.4 Forholdet til reglene i husdyrkonsesjonsloven

I husdyrkonsesjonsloven er det gitt regler om en tilsvarende ordning. I denne lovens § 6 andre ledd heter det: ”Produksjonen anses som konsesjonspliktig dersom produsenten etter pålegg fra departementet ikke kan godtgjøre at det ikke foreligger forhold som utløser konsesjonsplikt etter § 3”. Også denne ordning er betegnet som ”omvendt bevisbyrde”. Noe av bakgrunnen for ordningen var et ønske om å gjøre det enklere for forvaltningen. En mente det ville være vesentlig enklere for produsentene å dokumentere at de driver for egen regning og risiko, enn det vil være for forvaltningen å bevise det motsatte, jfr. Ot.prp.nr.94 (2002-2003) s.6. Men en fant der også grunn til å presisere at det kun vil være aktuelt å benytte seg av hjemmelen til å snu bevisbyrden i de tilfeller forvaltningen har konkrete mistanker om økonomisk samarbeid.

En konsekvens av at en virksomhet drives i strid med husdyrkonsesjonsloven § 3 er at det kan ilegges standardisert erstatning (§ 10) dersom forholdet ikke bringes til opphør. Da et slikt erstatningskrav er betraktet som et inngrep som kan få store økonomiske konsekvenser for den det gjelder, ble det i forarbeidene forutsatt at det må foreligge klar sannsynlighetsovervekt for bruddet før det kan gripes inn med illeggelse av standardisert erstatning, jf. Ot.prp.nr.94 (2002-2003) s.12-13.

Et slikt kompliserende forhold vil imidlertid ikke oppstå i forhold til reglene om driftsfellesskap. Konsekvensene av at det konstateres driftssamarbeid i strid med produksjonstilskuddsforskriften § 4 er at det ikke kan gis produksjonstilskudd, og søknaden om tilskudd må avslås. I og for seg vil også dette kunne få store økonomiske konsekvenser for den det gjelder, men i motsetning til forholdet ved husdyrkonsesjon dreier det seg her om begunstigende ytelser som faller bort – eller sagt på en annen måte: om bortfall av kompensasjon for manglende strukturkostnader. Allikevel må det antas at det må foreligge en alminnelig sannsynlighetsovervekt for at reglene er overskredet, før søknaden om tilskudd kan avslås.

1.3.5 Konsekvenser av å innføre omvendt bevisbyrde

1.3.5.1 Hensyn som taler for

I og med at partene, i jordbruksoppgjøret 2007, var enige om å innføre en regel om omvendt bevisbyrde, vil dette være et forhold som taler for at regelen også innføres. Like fullt har vi sett behov

for å gjennomføre en nærmere vurdering av hvilke konsekvenser dette vil gi. Dersom det ikke kan påvises avgjørende forhold som taler mot en innføring, vil partenes enighet kunne tolkes som en oppfordring til å prøve ut hvordan en slik regel vil fungere.

En konsekvens kan tenkes å være at det vil bli enklere for forvaltningen å reagere på uønsket tilpasning. Det vil trolig bli mindre ressurskrevende å forfølge en sak med uønsket samarbeid. Sannsynligvis vil det også kunne føre til at terskelen for kommunen til å gripe inn mot uønsket tilpasning bli lavere.

I enkelte av innspillene fra fylkesmennene pekes det på at en regel om omvendt bevisbyrde vil få liten praktisk betydning. I retningslinjer til gjeldende bestemmelse om driftsfellesskap, som er gitt i rundskriv fra SLF, er det lagt til grunn at det i enkelte tilfeller vil være stor sannsynlighet for at driftsfellesskap foreligger. Det kan gjelde husdyrproduksjon, der flere søkere driver husdyrholdet i felles fjøs, eller det kan gjelde tilfeller der ektefeller/samboere splitter opp en eksisterende produksjon i flere foretak. Langt på vei er det de foretakene som søker produksjonstilskudd som i disse tilfellene må dokumentere at det ikke foreligger noe driftssamarbeid som gir reduserte strukturkostnader. Langt på vei vil det da i disse tilfellene allerede foreligge en form for "omvendt bevisbyrde". Allikevel kan det tenkes at en innføring av slik regel i forskriften vil kunne lette forvaltningen. Reglene vil komme tydeligere fram, og de vil gjelde alle forhold. I dag skal det relativt mye til, og fellesdriften må være ganske åpenbar, før søker må påvise at driften ikke innebærer et samarbeid som rammes av bestemmelsene om driftsfellesskap. Ved en innføring av regler om omvendt bevisbyrde i forskriften vil terskelen for dette bli lavere.

Videre kan dette også tenkes å ha en preventiv virkning overfor søker, mot uønsket tilpasning. Risikoen for å få sin søknad avslått som følge av en slik tilpasning kan bli større, og det vil kunne innebære en større belastning å selv måtte godtgjøre at det ikke foreligger brudd på bestemmelsene.

En slik regel vil også kunne øke muligheten for at intensjonene i jordbruksavtalen om strukturdifferensierte tilskudd blir realisert. Det kan tenkes at det i større grad vil kunne føre til at strukturdifferensierte utbetalinger skjer i samsvar med faktiske strukturkostnader. Dette vil imidlertid i stor grad også være avhengig av hvordan vilkårene for en bestemmelse om driftssamarbeid utformes. For at en regel om omvendt bevisbyrde skal øke mulighetene for å realisere intensjonene i jordbruksavtalen, må også vilkårene for å fastslå driftssamarbeid bli enklere å praktisere.

Endelig vil en regel om omvendt bevisbyrde kunne få avgjørende betydning i tilfelle av en retts sak om hvorvidt det foreligger driftssamarbeid. Erfaringer fra forvaltningen av ordningen ved husdyrkonsesjon tilsier også at det kanskje er på dette området at reglene i praksis kan få størst betydning. I forhold til driftssamarbeid vil imidlertid dette forholdet kunne ha mindre betydning, da sannsynligheten for en retts sak på dette området synes å være mindre. Imidlertid kan det tenkes å ha betydning ved forvaltningens behandling av en konkret sak. Der det oppstår uenigheter vil f.eks. søker ikke kunne høres med at det påligger forvaltningen å greie ut om forholdene.

1.3.5.2 Hensyn som taler mot

Sett på bakgrunn av erfaringer fra forvaltning av reglene ved husdyrkonsesjon er allikevel ikke den praktiske betydningen av å snu bevisbyrden nødvendigvis stor. Heller ikke i forhold til dagens regler i forskrift om produksjonstilskudd vil forskjellen nødvendigvis være stor.

I innspillene fra fylkesmennene er det også påpekt at kommunene fortsatt må foreta vanskelige vurderinger om driftsfellesskap, og at det blir forvaltningens ansvar å finne brist i den bevisføringen som legges fram. Det er riktig at det fortsatt vil være kommunene som må sørge for at saken er

tilstrekkelig utredet før det fattes vedtak, herunder at det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon for vedtaket, jf. forvaltningsloven § 17. Ved husdyrkonsesjon kompliseres dette ved at det på tross av den snudde bevisbyrden må foreligge klar sannsynlighetsovervekt for å ilegge den administrative reaksjonen standardisert erstatning. Ved produksjonstilskudd unngås trolig dette ved at det må antas å være tilstrekkelig at det foreligger en alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Regler om omvendt bevisbyrde kan også komplisere saksbehandlingen og forståelsen av regelverket ytterligere. Det er ikke gitt at kommunene har den nødvendige kompetansen til å håndheve prinsippet. En slik regelendring fordrer trolig opplæring i hvordan saksbehandlingen skal utføres.

En mulig konsekvens av å snu bevisbyrden er at et stort antall foretak "mistenkes" for å drive i strid med regelverket. En slik "mistanke" vil kunne føre til misnøye hos foretakene og en polarisering mellom forvaltningen på den ene siden og foretakene på den andre. Faren for dette anses imidlertid ikke for å være overhengende. Erfaringer fra husdyrkonsesjonsordningen gir ikke grunnlag for å si at produsentene føler seg mer mistenkeligjorte nå, enn hva tilfellet var før bevisbyrden ble snudd.

1.3.5.3 Konklusjon

Som drøftingen ovenfor viser vil det ikke være mulig å si noe sikkert om hvordan en regel om omvendt bevisbyrde vil fungere. Den kan tenkes å kunne gi enkelte positive utslag, men dette vil samtidig være avhengig av hvordan en regel om driftssamarbeid utformes. Sammenlikningen med den tilsvarende ordningen i husdyrkonsesjonsloven tilsier også at den praktiske betydningen av en slik regel vil være begrenset.

Vi vil samtidig understreke at en regel om omvendt bevisbyrde ikke alene vil kunne løse utfordringene i forhold til strukturdifferentierte tilskudd. En slik regel må kombineres med en endring av de generelle vilkårene for begrensninger for tilskuddsutbetalingen.

Men vi finner ingen avgjørende momenter for å ikke innføre en regel om omvendt bevisbyrde. På bakgrunn av partenes enighet i jordbruksoppgjøret 2007 foreslår vi derfor at en slik regel innføres. Samtidig må en være oppmerksom på usikkerheten rundt den praktiske betydningen en slik regel vil ha. Vi ser behov for at det høstes erfaringer med en slik regel. Dersom en slik ordning innføres bør den derfor også evalueres etter forholdsvis kort tid.

1.4 Spesialisert kjøttproduksjon som egen produksjon

1.4.1 Mandatet og tolkning

I mandatet for utredningen står bl.a. følgende: *"I denne utredningen bør det også særskilt vurderes en ordning der spesialisert kjøttproduksjon tilskuddsmessig skal kunne behandles som en egen produksjon"*.

Vi legger til grunn at det med "spesialisert kjøttproduksjon" er tenkt

- storfekjøttproduksjon med basis i kyr som ikke brukes til melkeproduksjon (dvs. på kjøttferaser), eller
- at storfekjøttproduksjonen skjer atskilt fra melkeproduksjon

I det videre bruker vi betegnelsen ”spesialisert storfekjøttproduksjon” i stedet for ”spesialisert kjøttproduksjon”.

I gjeldende markedssituasjon med en betydelig underdekning av innenlandsk produksjon av storfekjøtt, er det nærliggende å anta at et viktig formål med utredningen er å kunne legge bedre til rette for en økning av storfekjøttproduksjonen, og dette er også lagt til grunn i drøftingene og vurderingene. I tillegg legges det til grunn at det også ved vurderingen av tilskuddsordningene for spesialisert storfekjøttproduksjon er ønskelig å finne fram til og belyse mulige tiltak for å dempe insitamentene til å utfordre grensene for driftssamarbeid.

Mandatet bruker betegnelsen ”egen produksjon”. Vi har bl.a. etter innspill fra avtalepartenes medlemmer i referansegruppa for utredningen valgt å gi dette noen alternative tolkninger:

Alt. A: Betegnelsen ”egen produksjon” tolkes bokstavlig i samsvar med produksjonstilskuddsforskriftens bruk av begrepet, jf. § 4 andre ledd: ”Med produksjonstilskudd til samme produksjon menes tilskudd til husdyr, tilskudd til grøntproduksjon, ...” (tilsvarende formulering i avløserforskriften). ”Egen produksjon” tolkes da synonymt med ”ikke samme produksjon”.

Alt. B: Betegnelsen ”egen produksjon” tolkes som et ønske om å behandle storfekjøttproduksjon som produksjon på ”eget dyreslag”, jf. produksjonstilskuddsforskriften § 4 femte ledd bokstav a.

Alt. C: Betegnelsen ”egen produksjon” tolkes slik at det ønskes ”egne satser” for denne typen produksjon.

I drøftingen kommer vi nærmere inn på hva de alternative tolkningene vil kunne innebære. I drøftingen er alternativene først drøftet som isolerte alternativer, men alternativene B og C kan kombineres, og en slik kombinasjon er også vurdert.

Medlemmer i samdrift i melkeproduksjon vil som regel ha god kompetanse om storfehold, og i mange tilfelle vil de ha ledig bygningskapasitet. Det er naturlig å tenke at disse utgjør et potensial for økning av storfekjøttproduksjonen. I den videre drøftingen vil vi ta utgangspunkt i en generell vurdering av ulike alternativer, men også se på hvordan alternativene vil kunne slå ut for samdriftsmedlemmer spesielt.

1.4.2 Strukturprofil i tilskuddsordninger for storfe

1.4.2.1 De enkelte ordninger

Nedenfor er det en kort beskrivelse som viser strukturprofilen i de aktuelle tilskuddsordningene.

Driftstilskudd

Driftstilskudd til melkeproduksjon gis med full sats til foretak som har 5 eller flere melkekyr. Satsen for kumelk i Sør-Norge, 5 kyr eller mer, er 59 800 kroner pr. foretak pr. år, og det er lineær avtrapping ved færre melkekyr.

For driftstilskudd til spesialisert kjøttfeproduksjon er satsen 1420 kroner pr. ammeku, regnet fra første ammeku, for foretak med 6 til 50 ammekyr, og 71 000 kroner pr. foretak for foretak med mer enn 50 ammekyr.

Foretak som er berettiget driftstilskudd til melkeproduksjon kan ikke gis driftstilskudd til spesialisert kjøttfeproduksjon.

Husdyrtilskudd, inkl. toppavgrensning

Satsene for husdyrtilskudd til storfe er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 1. Foreløpige satser, kr pr. dyr pr. år, 2008

Dyreslag	Intervall	Sats i kr/dyr/år
Melkeku, ammeku	1-16	3 120
	17-25	1 584
	26-50	396
Storfe	1-250	787

Tilskuddet blir avgrenset til et maksimalt beløp pr. søker. For tilskudd som utbetales i 2008 er maksimalbeløpet 220 000 kroner pr. foretak. For godkjente samdrifter i melkeproduksjon som søkte Statens landbruksforvaltning om godkjenning før 01.07.04 og som startet opp innen 31.12.2005, er maksimalbeløpet 250 000 kroner pr. foretak.

Avløsertilskudd

Satsene for avløsertilskudd ved ferie og fritid for storfe er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 2: Tilskudd til avløsning for ferie og fritid i 2007(kr/dyr pr år) med utbetaling i 2008

Dyreslag	Intervall	Sats kr/dyr
Melkeku	1-8	3.086
	over 8 dyr	2.094
Storfe	alle dyr	446
Ammekyr		571

Maksimalbeløpet utgjør 55 500 kroner.

Bunnfradrag

Bunnfradrag for alle foretak er 4000 kroner pr. år

1.4.2.2 Eksempler på sum tilskudd ved ulike besetningsstørrelser

I Tabell 3 nedenfor er det vist eksempler på sum tilskudd for ulike besetningsstørrelser for foretak med melkeproduksjon og for foretak med spesialisert storfekjøttproduksjon. Tilskuddene/ordningene som er tatt med, er driftstilskudd, husdyrtilskudd, avløsertilskudd og bunnfradrag. Det er brukt satser fra jordbruksavtalen 2007-2008. Det er satsen for Sør-Norge som er brukt for driftstilskudd til melkeproduksjon. Det er forutsatt 1,75 andre storfe pr. ku. I tillegg til sum tilskudd ved ulike

forutsetninger om antall kyr, er det også vist marginalt endring i sum tilskudd ved utvidelse med 1 ku + 1,75 andre storfe.

Tabell 3. Sum av driftstilskudd, husdyrtilskudd, avløsertilskudd og bunnfradrag, samt marginalt tilskudd ved ulike besetningsstørrelser for foretak med enten melkeproduksjon eller spesialisert storfekjøttproduksjon, kroner pr. år avrundet til nærmeste 100 kr. Sats fra jordbruksavtalen 2007-2008.

Antall kyr	Sum tilskudd, kr		Marginalt tilskudd ved utvidelse med 1 ku + ungdyr, kr	
	Melkeproduksjon	Spesialisert storfekjøttproduksjon	Melkeproduksjon	Spesialisert storfekjøttproduksjon
4	77 300	19 400	20 300	5 800
6	106 000	39 600	8 400	7 300
8	122 700	54 200	7 400	7 300
10	137 500	68 700	7 400	7 300
12	152 200	83 200	7 400	7 300
14	166 900	97 800	7 400	7 300
16	181 700	112 300	4 500	5 700
18	189 200	123 800	3 000	5 700
20	195 100	135 200	3 000	5 700
22	201 000	146 700	3 000	5 700
24	206 900	158 200	3 000	5 700
26	211 700	168 400	1 800	4 500
30	218 800	186 600	1 800	4 500
35	227 600	209 300	1 800	4 500
40	236 500	232 100	1 800	4 500
50	254 200	265 400	1 400	1 400
60	268 000	279 200	1 400	1 400
70	281 800	293 000	1 400	1 400
80	295 600	306 800	1 400	1 400
100	323 100	334 300	1 400	1 400
200	331 300	342 500	0	0

Tabellen synliggjør at det ved økende kutall er en betydelig brattere avtrapping av tilskuddene pr. dyr i melkeproduksjon enn i spesialisert storfekjøttproduksjon. Satsene for husdyrtilskudd er like for melkekyr og ammekyr, så forskjellen som framkommer her skyldes driftstilskuddet og avløsertilskuddet. Det kan også være verd å merke seg at ved besetningsstørrelser fra vel 40 kyr og oppover er sum tilskudd, dvs. sum produksjons- og avløsertilskudd, like høyt eller høyere for spesialisert storfekjøttproduksjon som for melkeproduksjon.

1.4.3 Tilskuddsmessig behandling av spesialisert storfekjøttproduksjon som ”ikke samme produksjon” (alt. A)

I dette alternativet legges det til grunn en bokstavelig tolkning av spesialisert kjøttfeproduksjon som ”egen produksjon”, det vil si at den ikke vil være ”samme produksjon” i forhold til eierskaps- og driftsfellesskapsbegrensningene i produksjonstilskuddsforskriften § 4.

Dette alternativet er det som er mest vidtrekkende. Avtalepartenes representanter i referansegruppa for utredningen har signalisert at det neppe var partenes intensjon å gå så langt da mandatet ble formulert. Det er derfor lagt noe mindre vekt på å beskrive og vurdere dette alternativet.

1.4.3.1 Generelt

Om spesialisert kjøttproduksjon gjøres gjeldende som "egen produksjon" i den forstand som er beskrevet innledningsvis i dette kapitlet (1.4.3), vil dette innebære at driftsfellesskap ikke vil være noen problemstilling overfor annen husdyrproduksjon. Dette fordi eierskaps- og driftsfellesskapsbegrensningene nettopp gjelder søknad om tilskudd til samme produksjon. En konsekvens vil være at en og samme person kan ha eierinteresser i et foretak som driver melkeproduksjon og samtidig eierinteresser i et annet foretak som driver spesialisert kjøttproduksjon¹. Begge foretakene vil kunne søke og gis tilskudd, og dette alternativet vil gjøre det mulig å oppnå:

- 2 driftstilskudd (eks. melk og spesialisert storfekjøttproduksjon)
- 2 avløsertilskudd (betydning dersom maksimalbeløpet for et foretak er nådd)
- full struktureffekt i husdyrtilskudd for både melkekyr og kyr i spesialisert storfekjøttproduksjon

Med dette alternativet vil det uten andre begrensninger være mulig å maksimere tilskuddstildeling gjennom omdefinering av dyr mellom melkeproduksjon og spesialisert storfekjøttproduksjon. For å avskjære en ren tilskuddstilpasning og for å gjøre begrensningen kontrollerbar, ville det med dette alternativet være aktuelt å sette et krav om at kyr må være av raser som er uegnet for melkeproduksjon, i de tilfellene spesialisert storfekjøttproduksjon eiermessig eller geografisk skjer i nærheten av melkeproduksjon. Et slikt krav vil også være aktuelt for andre alternativ.

1.4.3.2 For samdriftsmedlemmer

Om alternativ A gjøres gjeldende, vil deltakere i samdrift i melkeproduksjon kunne ha egne foretak med spesialisert storfekjøttproduksjon og gis tilskudd til slik produksjon, forutsatt at samdrifta ikke driver slik produksjon. Samdriftsmedlemmenes foretak vil da få full struktureffekt av de aktuelle tilskuddene (driftstilskudd, husdyrtilskudd, avløsertilskudd).

Om samdrifta driver spesialisert storfekjøttproduksjon, vil ikke samdriftsmedlemmene kunne gis tilskudd til egne foretak, jf. produksjonstilskuddsforskriften § 4 femte ledd bokstav a.

1.4.4 Tilskuddsmessig behandling av spesialisert storfekjøttproduksjon som "eget dyreslag" (alt. B)

Betegnelsen "eget dyreslag" i dette alternativet er knyttet til at produksjonstilskuddsforskriften og avløserforskriften har unntaksbestemmelser som åpner for at foretak som eies av deltaker i samdrift

¹ Det vil også være mulig å ha spesialisert kjøttproduksjon som egen produksjon kombinert med annen husdyrproduksjon, innenfor bare ett foretak, men dette til trolig være mindre attraktivt fordi det ikke gir mulighet for ekstra driftstilskudd og ekstra avløsertilskudd

kan gis tilskudd for andre dyreslag enn de samdriftsforetaket disponerer så fremt disse dyrene ikke inngår i driftsfellesskap med samdriftens virksomhet.

1.4.4.1 Generelt

En rendyrking av dette alternativet vil så vidt vi kan se bare få direkte konsekvens for foretak som eies helt eller delvis av deltaker i samdrift i melkeproduksjon. For øvrige foretak som søker om tilskudd, vil forskriftenes begrensninger om eierforhold og driftsfellesskap være de samme som med någjeldende regelverk.

1.4.4.2 For samdriftsmedlemmer

Vi gjengir her ordrett bestemmelsen i produksjonstilskuddsforskriften § 4 femte ledd bokstav a og b:

”Foretak som eies helt eller delvis av deltaker i samdrift i melkeproduksjon, kan uten hensyn til det som ellers følger av denne paragrafen:

- a) gis tilskudd til husdyr for andre dyreslag enn de samdriftsforetaket disponerer så fremt disse dyrene ikke inngår i driftsfellesskap med samdriftens virksomhet.
- b) gis areal- og kulturlandskapstilskudd etter § 5 første ledd for det grovfôrarealet foretaket disponerer til husdyrhold som nevnt i bokstav a, så fremt foretakets grovfôrproduksjon ikke inngår i driftsfellesskap med samdriftens virksomhet.

Avløserforskriften har tilsvarende formulering som produksjonstilskuddsforskriften

Om alternativ B gjøres gjeldende, vil deltakere i samdrift i melkeproduksjon kunne ha egne foretak med spesialisert storfekjøttproduksjon og gis tilskudd til den, forutsatt at samdrifta ikke driver slik produksjon. Samdriftsdeltakernes foretak vil da få følgende tilskudd med full struktureffekt for spesialisert storfekjøttproduksjon.

- husdyrtilskudd
- driftstilskudd til spesialisert kjøttfeproduksjon
- avløsertilskudd

I bokstav a i produksjonstilskuddsforskriften § 4 femte ledd heter det ”gis tilskudd til husdyr”. ”Driftstilskudd til spesialisert kjøttfeproduksjon” er ikke særskilt nevnt. Vi mener likevel at dette tilskuddet må omfattes av ”tilskudd til husdyr”, i den forstand forskriften bruker begrepet. Det er i forskriften gitt en egen bestemmelse om ”tilskudd til husdyr”, jf. § 7. Uttrykket ”tilskudd til husdyr” er her benyttet som betegnelse på alle typer tilskudd på grunnlag av husdyr, se også § 7 andre ledd nr. 5 som gjelder ”driftstilskudd til spesialisert kjøttfeproduksjon”. Da må også de øvrige forskriftsbestemmelsene om ”tilskudd til husdyr” tolkes på samme måte.

Med dagens regelverk er samdriftsdeltakernes foretak ikke berettiget tilskudd for spesialisert storfekjøttproduksjon. Samdriftsdeltakere kan med gjeldene regelverk gis areal og kulturlandskapstilskudd til salgsproduksjon av grovfôr etter nærmere regler, med full struktureffekt. Med alternativ B vil muligheten for samdriftsdeltakere til å drive separat grovfôrproduksjon utvides

videre, men med mulighetene som allerede ligger i dagens regelverk har dette neppe vesentlig betydning.

Med dette alternativet vil det uten andre begrensninger kunne være mulig å maksimere tilskuddstildeling gjennom flytting av dyr mellom samdriftsforetak og foretak tilhørende deltakere i samdrift. For å avskjære en ren tilskuddstilpasning og for å gjøre begrensningen kontrollerbar, ville det med dette alternativet være aktuelt å sette et krav om at kyr som skal regnes som spesialisert storfekjøttproduksjon i foretak som eies av deltaker i samdrift, må være av rase(r) som er uegnet for melkeproduksjon. Det kan også være behov for å la samme krav gjelde om det er foretak tilhørende ektefelle eller samboer til samdriftsdeltaker, som søker tilskudd til spesialisert storfekjøttproduksjon.

Etter vår vurdering kan det være mindre behov for å sette tilsvarende krav til rase for andre storfe enn kyr. Grunnen til dette er at strukturprofilen er mye flattere for andre storfe enn kyr.

For husdyrtilskuddet er satsen lik fra 1-250 dyr, og for avløsertilskuddet er det lik sats pr. dyr uansett antall. For disse tilskuddene vil det være maksimalbeløpene som kan motivere til tilskuddsoptimalisering ved plassering/flytting av dyr. For samdriftsforetak hvor maksimalbeløpene er begrensende vil det imidlertid kunne oppnås betydelig mertilskudd for samdrifta og deltakerne sett under ett, om ungdyr spres ut i et eller flere samdriftsdeltakeres foretak gjennom salg og kjøp, eller evt. leie av dyr. Dette trekker i retning av at det også for andre storfe bør være krav til rase for at dyr skal kunne telle som spesialisert storfekjøttproduksjon. Uten et slikt krav vil også være vanskelig å skille hvilke individer av hunkjønn som faktisk inngår i spesialisert storfekjøttproduksjon og som ikke inngår i rekruttering til melkeproduksjon. Dersom en ser spørsmålet om krav til rase for andre storfe (enn kyr) i forhold til et ønske om å legge til rette for eller stimulere til økt storfekjøttproduksjon, taler dette også for å sette et slikt krav: Kalver som fødes av melkekyr vil jo i de fleste tilfeller føres opp uansett. En økning av storfekjøttproduksjonen vil i all hovedsak måtte skje utenom melkeproduksjonen, dvs. ved ammekyr.

1.4.5 Egne satser for ammekyr (alt C)

I gjeldende jordbruksavtale telles melkekyr og ammekyr under ett ved utmåling av tilskudd til husdyr, dvs. at et foretak som har 14 melkekyr og 6 ammekyr får utmålt husdyrtilskudd etter 16 dyr i satsintervallet 1-16 dyr og 4 dyr i satsintervallet 17-25 dyr. For avløsertilskudd er det i gjeldende jordbruksavtale egne satser for ammekyr.

Med dette alternativet er det tenkt å belyse hvilke konsekvenser det vil ha om det for husdyrtilskudd innføres egne satser for ammekyr, slik en har for avløsertilskudd.

1.4.5.1 Generelt

En innføring av egne satser for ammekyr vil åpne for:

- at foretak som driver kumelkproduksjon og som har ammekyr vil få full effekt av strukturinndelingen av satsene i husdyrtilskuddet både for melkekyr og for ammekyr
- mulighet for forskjellig nivåer og intervaller for satsene for melkekyr og ammekyr i husdyrtilskuddet.

I tabell 4 nedenfor vises sum tilskudd for ulike kombinasjoner av antall melkekyr og ammekyr, hvor det er forutsatt at gjeldende felles sats for melkekyr/ammekyr for husdyrtilskudd skal være egen sats

for melkekyr og ammekyr hver for seg. Som i Tabell 3 er driftstilskudd², husdyrtilskudd, avløsertilskudd og bunnfradrag tatt med i sum tilskudd. Utenom satsen for husdyrtilskudd som er gjort separat for melkekyr og ammekyr, er det brukt satser fra jordbruksavtalen 2007-2008. Satsen for Sør-Norge er brukt for driftstilskudd til melkeproduksjon. Det er forutsatt 1,75 andre storfe pr. ku.

I tillegg til ulike kombinasjoner av antall melkekyr og ammekyr, inneholder tabell 4 også en kolonne og en rad hvor antall ammekyr og antall melkekyr er 0, det vil si henholdsvis rein melkeproduksjon og rein spesialisert storfekjøttproduksjon. Tallene for sum tilskudd i nevnte kolonne og rad er derfor de samme som i Tabell 3.

Tabellen belyser hvordan endringer i antall kyr vil kunne slå ut tilskuddsmessig, forutsatt at gjeldende felles sats for melkekyr/ammekyr for husdyrtilskudd gjøres til en egen sats for melkekyr og ammekyr hver for seg. Eksempelvis vil en melkeprodusent som har 20 kyr og som utvider besetningen med 10 ammekyr (+ 1,75 andre storfe pr. ammeku), få økt sum tilskudd fra 195 100 til 240 100 kroner. Med dagens satser vil samme utvidelse medføre en økning fra 195 100 til 218 200 kroner. Den store forskjellen i økning i tilskudd skyldes den sterke struktur differensieringen i husdyrtilskuddet for kyr hvor satsen pr. ku er 3120 kroner opp til 16 kyr, mens den er 396 kroner pr. ku for høyere antall enn 25 kyr.

En innføring av egne satser for ammekyr, med samme nivåer og intervaller som dagens felles satser for melkekyr/ammekyr, vil være en betydelig styrking av tilskuddsinsitamentet for foretak med melkeproduksjon til å utvide med spesialisert storfekjøttproduksjon.

Med såpass sterk strukturprofil som er forutsatt i tabell 4, vil det også være et betydelig tilskuddsinsitament til å redusere antall melkekyr til fordel for ammekyr. Dette gjelder særlig for besetningsstørrelser fra vel 15 kyr og oppover. Eksempelvis vil et foretak med 40 melkekyr som har et beregnet sum tilskudd på 236 500 kroner, kunne øke sum tilskudd til

263 700 kroner ved å bytte ut 10 melkekyr med 10 ammekyr.

Av samme årsaker om omtalt under alt. B, dvs. for å avskjære en ren tilskuddstilpasning og for å gjøre begrensningen kontrollerbar, ville det med dette alternativet være aktuelt å sette et krav om at kyr som skal regnes som ammekyr i foretak som også driver melkeproduksjon, må være av rase(r) som er uegnet for melkeproduksjon. Ettersom, og så lenge som satsene og toppavgrensingen for tilskudd basert på andre storfe er de samme uavhengig av om dyrene "tilhører" melkeproduksjonen eller den spesialisert storfekjøttproduksjonen, er det ikke behov for å kunne henføre andre storfe til den ene eller andre produksjonen og dermed heller ikke behov for å sette krav til rase(r).

En innvending som kan reises mot dette alternativet (egne satser for ammekyr), er at det i mange tilfeller vil være stordriftsfordeler å hente ved å drive spesialisert storfekjøttproduksjon i kombinasjon med melkeproduksjon i samme foretak, sammenlignet med spesialisert storfekjøttproduksjon som drives atskilt fra melkeproduksjon, og at det derfor ikke er rimelig at det gis tilskudd med full struktureffekt både for melkekyr og ammekyr i samme foretak. Et motargument mot denne innvendingen, er at spesialisert storfekjøttproduksjon i kombinasjon med melkeproduksjon ikke vil motta driftstilskudd til spesialisert kjøttfeproduksjon, slik foretak med spesialisert storfekjøttproduksjon gjør når det ikke driver melkeproduksjon.

² *Gjeldende regelverk om at foretak som er berettiget driftstilskudd i melkeproduksjon ikke kan gis driftstilskudd til spesialisert kjøttfeproduksjon er forutsatt videreført.*

Om en skulle ønske å dempe strukturprofilen for spesialisert storfekjøttproduksjon når den drives i kombinasjon med melkeproduksjon, kan en mulighet være å flytte mer eller mindre av strukturdelen av husdyrtilskuddet til ammekyr over til driftstilskuddet til spesialisert kjøttfeproduksjon. På den måten kan en om ønskelig opprettholde strukturprofilen i sum tilskudd til separat spesialisert storfekjøttproduksjon mens den dempes for spesialisert storfekjøttproduksjon i kombinasjon med melkeproduksjon.

Tabell 4. Sum av driftstilskudd, husdyrtilskudd, avløsertilskudd og bunnfradrag ved ulike kombinasjoner av antall melkekyr og ammekyr. Det er forutsatt egne satser for melkekyr og ammekyr for husdyrtilskudd tilsvarende gjeldende felles sats. Øvrige satser fra jordbruksavtalen 2007-2008. Kroner pr. år avrundet til nærmeste 100 kr.

Ammekyr							
Melkekyr	0	6	10	20	40	80	120
0	0	39 600	68 700	135 200	232 100	306 800	342 500
2	36 600	71 700	95 100	147 500	209 600	268 700	295 400
4	77 300	112 400	135 800	188 100	242 500	301 600	319 300
6	106 000	141 100	164 500	216 800	263 500	322 500	331 300
8	122 700	157 800	181 200	231 100	272 500	331 300	331 300
10	137 500	172 500	195 900	240 100	281 500	331 300	331 300
12	152 200	187 300	210 200	249 100	290 500	331 300	331 300
14	166 900	201 200	219 200	258 100	299 500	331 300	331 300
16	181 700	210 200	228 200	267 100	308 500	331 300	331 300
18	189 200	216 200	234 200	273 000	314 400	331 300	331 300
20	195 100	222 100	240 100	278 900	320 300	331 300	331 300
22	201 000	228 000	246 000	284 800	326 200	331 300	331 300
24	206 900	233 900	251 900	290 700	331 300	331 300	331 300
26	211 700	238 700	256 700	295 500	331 300	331 300	331 300
28	215 200	242 200	260 200	299 000	331 300	331 300	331 300
30	218 800	245 800	263 700	302 600	331 300	331 300	331 300
32	222 300	249 300	267 300	306 100	331 300	331 300	331 300
34	225 900	252 900	270 800	309 700	331 300	331 300	331 300
36	229 400	256 400	274 400	313 200	331 300	331 300	331 300
38	233 000	259 900	277 900	316 800	331 300	331 300	331 300
40	236 500	263 500	281 500	320 300	331 300	331 300	331 300
42	240 100	267 000	285 000	323 900	331 300	331 300	331 300
44	243 600	270 600	288 600	327 400	331 300	331 300	331 300
46	247 100	274 100	292 100	330 900	331 300	331 300	331 300
48	250 700	277 700	295 700	331 300	331 300	331 300	331 300
50	254 200	281 200	299 200	331 300	331 300	331 300	331 300
52	257 000	284 000	302 000	331 300	331 300	331 300	331 300
54	259 700	286 700	304 700	331 300	331 300	331 300	331 300
56	262 500	289 500	307 500	331 300	331 300	331 300	331 300
58	265 300	292 200	310 200	331 300	331 300	331 300	331 300
60	268 000	295 000	313 000	331 300	331 300	331 300	331 300
70	281 800	308 800	326 800	331 300	331 300	331 300	331 300
80	295 600	322 500	331 300	331 300	331 300	331 300	331 300
90	309 300	331 300	331 300	331 300	331 300	331 300	331 300
100	323 100	331 300	331 300	331 300	331 300	331 300	331 300
110	331 300	331 300	331 300	331 300	331 300	331 300	331 300
120	331 300	331 300	331 300	331 300	331 300	331 300	331 300

For foretak som driver spesialisert storfekjøttproduksjon og som ikke har melkeproduksjon og som ikke er deltaker i samdrift, bør det trolig ikke settes krav til rase. Slike foretak kan for eksempel være foretak som tidligere har drevet melkeproduksjon, men hvor melkeproduksjonen er lagt ned, og tidligere melkekyr brukes som ammekyr. Vi ser ikke at det er behov for å ha et krav til rase for slike tilfeller.

1.4.5.2 For samdriftsmedlemmer

Bortsett fra utslaget for selve samdriftsforetaket, kan vi ikke se at en rendyrking av dette alternativet (egne satser for ammekyr) vil ha noen direkte konsekvens for foretak som eies helt eller delvis av deltaker i samdrift i melkeproduksjon.

1.4.6 Drøfting av andre mulige alternative løsninger (alt. D)

Prinsipielt vil en utflating av strukturprofilen i tilskuddssatsene dempe driftsfellesskapsproblematikken. De marginale tilskuddene pr. ku med dagens satser ved ulike besetningsstørrelser for foretak med melkeproduksjon og for foretak med spesialisert storfekjøttproduksjon, er belyst i tabell 3. Av tabell 3 ser en at det marginale tilskuddet pr. ku (med ungdyr) er betydelig lavere fra ca. 15 kyr i foretak med melkeproduksjon, enn det er for besetningsstørrelser opp mot 50 kyr for foretak med spesialisert storfekjøttproduksjon. Det er derfor et betydelig insitament til å finne måter å etablere separate tilskuddsberettigede foretak med spesialisert storfekjøttproduksjon, i stedet for å utvide besetningene i eksisterende melkeproduksjonsforetak. Forskjellen vil i svært mange tilfeller være i størrelsesorden 3000 kr pr. ku med ungdyr, eller høyere. Dersom en skulle fjerne dette insitamentet, måtte tilskuddssatsene pr. ku i foretak med melkeproduksjon økes i denne størrelsesorden fra ca. 15 kyr og oppover for foretak med melkeproduksjon. Alternativt kunne insitamentet i prinsippet fjernes ved å redusere tilskuddene for spesialisert storfekjøttproduksjon tilsvarende.

1.4.7 Statistikk

Tabell 5 nedenfor viser frekvensfordeling av antall foretak som søkte produksjonstilskudd i august 2007, etter antall kyr.

Tabell 5. Antall foretak som søkte om produksjonstilskudd i august 2007, etter antall kyr.

Antall kyr	Antall foretak etter antall ammekyr	Antall foretak etter antall melkekyr	Antall foretak med	
			både melkekyr og ammekyr, etter antall ammekyr	Antall foretak uten melkekyr, etter antall ammekyr
1	496	7	288	208
2	390	23	159	231
3	315	45	95	220
4	277	78	69	208
5	239	191	55	184
6	334	261	58	276
7	306	359	44	262
8	251	467	48	203
9	237	546	31	206
10	215	593	34	181
11	183	642	20	163
12	185	728	20	165
13	148	759	13	135
14	139	807	18	121
15	125	716	20	105
16	138	884	13	125
17	110	705	10	100
18	95	631	13	82
19	92	580	12	80
20	87	565	11	76
21	66	442	5	61
22	74	405	7	67
23	57	345	7	50
24	57	327	1	56
25	67	300	7	60
26-30	179	896	11	168
31-35	89	473	5	84
36-40	86	288	8	78
41-45	55	164	4	51
46-50	40	119	1	39
51-55	22	88	0	22
56-60	8	60	0	8
61-65	6	56	0	6
66 -	15	92	1	14
Sum antall foretak	5183	13642	1088	4095

1.4.8 Vurdering

Om alternativ A (spesialisert storfekjøttproduksjon som "egen produksjon") gjøres gjeldende, vil det være mulig å motta tilskudd som eier av både et foretak med spesialisert storfekjøttproduksjon og et foretak med annen husdyrproduksjon. Begge foretakene vil kunne gis tilskudd med full struktureffekt. Dette alternativet, vil som omtalt i kap.1.4.3.1, eliminere eierskaps- og driftsfellesskapsproblematikken overfor annen husdyrproduksjon, fordi bestemmelsene om eierskap- og driftsfellesskap nettopp gjelder foretak med samme produksjon. Alternativet vil trolig også være en nokså kraftig stimulans til økning i storfekjøttproduksjonen. Et moment som taler mot dette alternativet er det ikke tar hensyn til de stordriftsfordeler som måtte ligge i å kunne kombinere melkeproduksjon og spesialisert storfekjøttproduksjon. En såpass vidtrekkende særbehandling av spesialisert storfekjøttproduksjon vil trolig oppfattes som urettferdig av foretak som driver andre kombinasjoner av husdyrproduksjoner, ikke minst det at alternativet vil muliggjøre 2 avløsertilskudd for den som driver spesialisert storfekjøttproduksjon i kombinasjon med annen husdyrproduksjon. Alternativet er også mindre gunstig statistikkmessig. Et regelverk som stimulerer til at samme person er (med)eier i flere foretak som driver jordbruk vil trolig ha som konsekvens at det blir vanskeligere å tolke statistikk over antall enheter som driver jordbruksproduksjon.

Alternativ B (spesialisert storfekjøttproduksjon som "eget dyreslag") vil innebære at medlemmer i samdrift i melkeproduksjon kan ha egne foretak og gis separate tilskudd med full struktureffekt til spesialisert storfekjøttproduksjon, så sant samdrifta ikke også har slike dyr og så sant den spesialiserte storfekjøttproduksjonen ikke inngår i driftsfellesskap med samdriftas virksomhet. I dagens regelverk tillates dette for andre dyreslag enn storfe. En utvidelse til å omfatte også storfe, med en rasemessig avgrensning mot storfe i tilknytning til melkeproduksjon, kan ses på som en naturlig utvidelse av eksisterende ordning, ikke minst i lys av underdekningen av norsk produksjon: medlemmer i samdrift vil være blant de som er godt kvalifiserte til å drive spesialisert storfekjøttproduksjon. Dette alternativet vil trolig også redusere den betydelige interessen det er blant ektefeller/samboere eller nære familiemedlemmer til medlemmer i samdrift i melkeproduksjon, for å opprette foretak med spesialisert storfekjøttproduksjon. –En interesse som det er krevende for forvaltningen å følge opp og fatte forsvarlige og riktige vedtak i forhold til eierskaps- og driftsfellesskapsproblematikk. På den andre siden vil dette alternativet være en utvidelse av en særordning for medlemmer i samdrift i melkeproduksjon, og det er grunn til å tro at det fra andre hold vil komme innvendinger mot en slik utvidelse dersom den ikke også gjøres gjeldende for flere.

Alternativ C (egne satser for ammekyr) vil først og fremst innebære en forbedring av tilskuddsmulighetene for foretak som driver melkeproduksjon, og som vil drive spesialisert storfekjøttproduksjon i kombinasjon med eller i tillegg til melkeproduksjon. Slike foretak vil da kunne få full struktureffekt av husdyrtilskuddet til ammekyr. Det gis også avløsertilskudd for ammekyr, men for ammekyr er det allerede en egen sats som er den samme for alle ammekyr uavhengig av antall, så alternativ C vil ikke innebære noen endring for avløsertilskuddet. Avhengig av hvilket nivå og hvilken strukturprofil som legges på egne satser for husdyrtilskudd for ammekyr, vil dette alternativet stimulere melkeprodusenter til å også å etablere eller utvide spesialisert storfekjøttproduksjon. Også dette alternativet vil trolig redusere interessen det er blant ektefeller/samboere eller nære familiemedlemmer til melkeprodusenter, for å opprette foretak med spesialisert storfekjøttproduksjon. Imidlertid vil det fortsatt kunne være mer å hente ved å opprette et eget foretak med spesialisert storfekjøttproduksjon for å kunne få driftstilskudd til spesialisert kjøttfeproduksjon, og i tillegg høyere avløsertilskudd i de tilfellene at maksimalbeløpet er begrensende for avløsertilskuddet i melkeproduksjonsforetaket.

I kap.1.4.6 er det belyst hvilken utflating av tilskuddssatsene som ville være nødvendige om en skulle fjerne insitamentet til å søke å finne måter å etablere separate tilskuddsberettigede foretak med spesialisert storfekjøttproduksjon, i stedet for å utvide besetningene i eksisterende

melkeproduksjonsforetak. Den utflating som er nødvendige for fjerne dette insitamentet fullt ut, er såpass stor at den neppe er politisk ønskelig. Vi vil likevel peke på at en større eller mindre utflating av strukturprofilen vil dempe driftsfellesskapsproblematikken, og kan brukes som et alternativ eller supplement til andre tiltak.

Som omtalt ovenfor, vil alternativ B innebære en forbedring av tilskuddsordninger for spesialisert storfekjøttproduksjon, begrenset til medlemmer i samdrift i melkeproduksjon. Alternativ C vil først og fremst kunne innebære nye muligheter for spesialisert storfekjøttproduksjon for foretak som driver melkeproduksjon, men alternativ C vil ikke alene gi noen utvidede tilskuddsmuligheter for medlemmer i melkesamdrifter til å drive separat spesialisert storfekjøttproduksjon. Både ut fra et ønske om å legge til rette for en økning av storfekjøttproduksjonen og et ønske om å dempe insitamentet til å etablere foretak som medfører krevende vurderinger av mulig driftssamarbeid for forvaltningen, ser SLF liten grunn til å utelukke verken medlemmer i samdrift i melkeproduksjon, eller foretak med melkeproduksjon fra en utvidelse av tilskuddsmuligheter for spesialisert storfekjøttproduksjon.

Med en kombinasjon av alternativ B og C kan en treffe begge disse gruppene. Dersom en legger til grunn at driftstilskudd til spesialisert kjøttfeproduksjon ikke skal gis til foretak som er berettiget driftstilskudd til melkeproduksjon, vil det også være mulig å differensiere både samlet tilskuddsnivå og strukturprofil mellom på den ene siden samdriftsmedlemmer og på den andre siden melkeproduksjonsforetak med spesialisert storfekjøttproduksjon. Dette kan gjøres ved å endre nivået på driftstilskuddet til spesialisert kjøttfeproduksjon, evt. kan det også legges en strukturprofil på dette tilskuddet. I tabell 6 nedenfor er det vist en oversikt over tilskuddsordninger for spesialisert storfekjøttproduksjon for ulike typer foretak, forutsatt en kombinasjon av alternativ B og C. I kapittel 0 er det forslag til justering av jordbruksavtaleteksten for å åpne for alternativ B og C.

Tabell 6: Oversikt over tilskuddsordninger for spesialisert storfekjøttproduksjon for ulike typer foretak, forutsatt en kombinasjon av alternativ B og C omtalt i teksten.

Foretak med spesialisert storfekjøttproduksjon som ikke driver melkeproduksjon, og som ikke er eid av deltaker i samdrift	Foretak med spesialisert storfekjøttproduksjon som er eid av deltaker i samdrift i melkeproduksjon	Foretak med spesialisert storfekjøttproduksjon og med melkeproduksjon
Driftstilskudd spesialisert kjøttfeproduksjon	Driftstilskudd spesialisert kjøttfeproduksjon	
Husdyrtilskudd	Husdyrtilskudd	Husdyrtilskudd med full struktureffekt for ammekyr
Avløsertilskudd	Avløsertilskudd	Avløsertilskudd

1.4.9 Krav om kjøttferase for tilskudd til ammekyr/spesialisert storfekjøttproduksjon

Ved en eventuell endring av tilskuddsregelverket slik at spesialisert storfekjøttproduksjon tilskuddsmessig skal behandles som en egen produksjon (i den betydning som omfatter alle alternativene A, B og C), er det viktig å sikre at tilskudd til ammekyr/spesialisert storfekjøttproduksjon faktisk går til slikt produksjon, -dvs. at det er en tilstrekkelig avgrensing mot melkeproduksjon med tilhørende kjøttproduksjon.

For at melkeproduksjon og spesialisert storfekjøttproduksjon skal kunne håndteres hver for seg tilskuddsmessig når disse produksjonene foregår i nærheten av hverandre, er det behov for klare kriterier både for å hindre uønsket tilskuddstilpasning blant søkerne, og for at forvaltningen skal kunne kontrollere opplysningene i søknadene om tilskudd.

Etter SLFs vurdering vil et krav om at kyr skal være av rase(r) som ikke egner seg for melkeproduksjon, være et kriterium som i tilfredsstillende grad vil dekke en stor del av behovet for atskillelse og kontroll mellom melkeproduksjon og spesialisert storfekjøttproduksjon. Et slikt krav er nevnt som aktuelt i omtalen av alternativ A, B og C. Etter drøfting med Kukontrollen, Storfekjøttkontrollen og fagperson ved institutt for husdyrfag, UMB, vurderer SLF at kyr som er minst 50 pst av kjøttfaser³ vil være såpass lite egnet for melkeproduksjon at et rasekrav på dette nivået gjør at risikoen for uønsket tilskuddstilpasning kommer på et akseptabelt nivå.

I dag skjer en stor del av den spesialiserte storfekjøttproduksjonen på NRF-dyr. SLF ser at det kan stilles spørsmål ved om det er riktig å styre rasesammensetningen av en utvidelse av storfekjøttproduksjonen, men har ikke gått nærmere inn på dette forholdet. Vi ser ikke noen annen måte enn å sette krav til rase, dersom en skal ha en tilstrekkelig avgrensning mellom melkeproduksjon og spesialisert storfekjøttproduksjon når disse produksjonene foregår i nærheten av hverandre.

SLF mener derfor at for foretak som driver melkeproduksjon, bør det gjelde et vilkår om minst 50 pst kjøttferase for kyr som i tilskuddssammenheng skal regnes som ammekyr i spesialisert storfekjøttproduksjon med egne satser (alt. C). Det samme vilkåret bør gjelde for foretak eid helt eller delvis av medlem i samdrift i melkeproduksjon dersom spesialisert storfekjøttproduksjon skal regnes som "eget dyreslag" (alt. B). I tillegg mener SLF det for foretak eid av medlem i samdrift i melkeproduksjon bør gjelde et vilkår om at bare avkom av ammekyr som er minst 50 pst av kjøttfaser, skal telle som storfe ved beregning av husdyrtilskudd, jf. kap. 1.4.4.2.

For foretak som driver spesialisert storfekjøttproduksjon på eiendom hvor det drives melkeproduksjon eller på eiendom eid helt eller delvis av deltaker i samdrift i melkeproduksjon, bør samme tilskuddsvilkår gjelde som for foretak som eies helt eller delvis av medlem i samdrift i melkeproduksjon.

I slike tilfeller som nevnt i avsnittet over, må søker på forespørsel fra forvaltningen kunne peke ut de aktuelle dyrene og sannsynliggjøre det nødvendige rasenivå. Kukontrollen og Storfekjøttkontrollen inneholder opplysninger om rase basert på data om inseminering av mordyr. Slike registreringer vil kunne være et viktig, og i mange tilfeller tilstrekkelig bidrag til slik sannsynliggjøring. Blant melkeproduksjonsforetak er ca. 97 pst medlemmer i Kukontrollen. Storfekjøttkontrollen dekker omlag 40 pst av antallet foretak uten melkekyr, som søker produksjonstilskudd til ammekyr. For dyr som ikke er registrert i Kukontrollen eller Storfekjøttkontrollen, må det på annen måte sannsynliggjøres at ammekyr er av minst 50 % kjøttferase.

³ Foreløpig spesifisert til rasene Hereford, Charolais, Aberdeen Angus, Limousin, Blonde d'Aquitaine, Highland, Dexter, Piemontese, Galloway, Salers

Rasene Simmentaler og Tiroler Grauvieh vurderes til å ikke gi tilstrekkelig avgrensning mellom spesialisert storfekjøttproduksjon og melkeproduksjon.

I kap. 1.5.2.4 presenteres et utkast til justering av jordbruksavtaleteksten med sikte på å åpne for alternativ B og C og ivareta de hensyn som er pekt på i dette kapitlet. Det understrekes at utkastet kan trenge ytterligere bearbeiding for å få med nødvendige hensyn og tette flest mulig "hull", før det evt. iverksettes.

1.4.10 Budsjettkonsekvenser

I drøftingen er det argumentert for at det for dyr i foretak som er i "målgruppen" for alternativ B og alternativ C bør settes krav om at dyrene må være av raser som ikke er egnet til melkeproduksjon. Et slikt krav vil trolig begrense hvor raskt det vil være mulig å etablere tilskuddsberettiget produksjon under disse alternativene, fordi dette da i de aller fleste tilfeller ikke vil kunne skje gjennom en ren omdefinering av dyr, eller flytting av dyr mellom samdrift og medlemmer i samdrift. Etablering vil i de aller fleste tilfellene måtte skje ved kjøp av dyr av ammekurase, eller ved innkryssing av ammekurase i egen besetning. Det er derfor grunn til å vente at innføring av alternativ B og C vil føre til en økt interesse for kjøp og salg av livdyr.

I vurderingen nedenfor er det for alternativ C lagt til grunn en innføring av egne satser for ammekyr, med samme nivåer og intervaller som dagens felles satser for melkekyr/ammekyr,

I Kukontrollen er det registrert om lag 3600 kyr som er minst 50 pst av en av de rasene som er spesifisert som kjøttferaser i fotnoten i kap. 1.4.9. Sannsynligvis vil det være noen i tillegg som er minst 50 pst av blanding av de spesifisert rasene. Om en legger til grunn at det blant melkeproduksjonsforetak vil være 4 000 dyr som tilfredsstillt et vilkår om minst 50 pst kjøttferase, og om vi antar at disse i gjennomsnitt vil gi grunnlag for økt tilskuddsutbetaling med i gjennomsnitt 2000 kr pr. dyr, vil dette på årsbasis utgjøre et beløp på 8 mill. kr pr. år, som umiddelbar følge av alternativ C alene og før noen reell økning i storfekjøttproduksjonen.

Ved søknadsomgangen i august 2007 var det i alt ca. 60 000 ammekyr. En økning i ammekutallet vil i hovedsak måtte skje ved redusert slakting av ammekyr. Om en forutsetter at ammekutallet vil øke med 5000 i løpet av det kalenderåret en kombinasjon av alternativ B og C innføres, og at dette skjer ved oppretting av besetninger på 16 ammekyr med ungdyr, vil dette utgjøre vel 300 besetninger. Forutsetter en at dette fordeler seg med $\frac{3}{4}$ i nye foretak eid av medlemmer i samdrift hvor dette på årsbasis vil utgjøre et tilskuddsbeløp på ca. 112 000 kr, og $\frac{1}{4}$ i eksisterende melkeproduksjonsforetak, hvor dette på årsbasis vil utgjøre vel 46 000 kr for de foretak det gjelder, vil samlet beløp av dette med full årseffekt utgjøre ca. 30 mill. kr pr. år. Ettersom registreringsdatoen for den første søknadsomgangen kommer nokså kort tid etter jordbruksoppkjøret, vil muligheten for tilpasning være begrenset, og vi vil derfor anta at samlet beløp i det første budsjettåret vil ligge nærmere 20 mill. kroner. I tillegg til de 8 mill. som er anslått i avsnittet ovenfor, vil dette da totalt kunne utgjøre ca. 30 mill. kroner første budsjettår. Vi understreker at dette er et usikkert anslag basert på forutsetninger som er vanskelige å forutsi.

1.5 Konklusjoner

1.5.1 Primær tilråding

I drøftingene over har vi, så langt vi kan se, gått gjennom og vurdert de aktuelle forhold vedr. driftsfellesskap. Vi har imidlertid ikke lyktes i å finne tilfredsstillende løsninger som kan oppfylle alle de ønsker som er framsatt av avtalepartene. Ut fra så motstridende ønsker som er framsatt, om sikring av strukturprofil, og et enkelt regelverk å forvalte, lar oppdraget seg ikke fullt ut løse. Dette forsterkes av de andre hensynene som er nødvendig å ivareta gjennom en slik bestemmelse, dvs. hensynet til søkers rettssikkerhet og hensynet til kontroll, jf. ovenfor kap.1.2.1.

Gjennomgangen ovenfor viser generelt at prinsippet med strukturdifferentierte tilskudd er krevende å forvalte. Formålet med ordningen er solid forankret i politiske målsettinger for landbrukspolitikken, og er satt ut fra et ønske om utjevning av strukturforskjeller i landbruket. Samtidig gjør strukturdifferentieringen det økonomisk interessant for landbruksforetak å tilpasse driften slik at det hentes ut mer tilskudd enn det faktiske strukturkostnader tilsier. Strukturdifferentierte tilskudd innebærer at forvaltningen blir satt til en meget vanskelig oppgave, og regler som skal sikre at strukturdifferentierte tilskudd utbetales i samsvar med faktiske strukturkostnader vil nødvendigvis bli krevende å håndheve.

Slik vi vurderer det etter gjennomgangen ovenfor vil det grepet som virkelig kan gjøre noe med situasjonen være å flate ut satsene, og dermed gå bort fra ordningen med strukturdifferentierte tilskudd. En større omlegging av virkemidlene på dette punktet ligger utenfor mandatet for denne utredningen. Men samtidig må en være klar over at en ved å beholde tilskudd med strukturdifferentierte satser, beholder en ordning som er krevende å forvalte, og som vanskelig lar seg kontrollere. Med andre ord vil en opprettholdelse av dagens ordning innebære at en samtidig viderefører en risiko i forhold til feilutbetalinger.

I forhold til tilskuddssatsene kan det også tenkes andre tiltak som vil kunne bidra til at en slik tilpassning blir mindre attraktivt. En mulig løsning, som også er pekt på i drøftingen ovenfor (kap.1.2.2.5), kan være å bedre samordne maksimalbeløpet i tilskudd til husdyr og maksimalrefusjon i avløsertilskuddet, slik at disse takene nås ved om lag samme dyretall. På denne måten vil det bli mindre lønnsomt for et foretak å framstå som to eller flere enheter når de i realiteten er én stor enhet.

1.5.2 Tiltak som kan bidra til en forenkling

På tross av problemer med å fastsette en bestemmelse vil det allikevel være mulig å gjøre endringer i regelverket som løser dagens problemer med forvaltningen av regelverket et stykke på vei. Det er i drøftingene ovenfor pekt på enkelte muligheter både når det gjelder det generelle oppdraget om bestemmelse om driftssamarbeid, en ordning med omvendt bevisbyrde, og en tilskuddsmessig håndtering av spesialisert storfekjøttproduksjon som egen produksjon. Isolert sett vil dette være små bidrag, men samlet sett kan de tenkes å bidra til en forenkling. Vi vil derfor, sekundært, foreslå en slik løsning på oppdraget.

1.5.2.1 Generell bestemmelse om driftssamarbeid

For en generell bestemmelse om driftssamarbeid står vi etter drøftingene ovenfor igjen med tre aktuelle tilnæringer for utforming av forskriftsbestemmelse. Det kan være aktuelt å forskriftsfeste en

nærmere definisjon av begrepet "driftsfellesskap". Dette kan gjøres enten ved å definere nærmere dagens bestemmelse om "driftsfellesskap", eller ved å benytte begrepet "driftsfellesskap" som en felles betegnelse på de forhold som i dag omfattes av begrensningene i forskriften § 4, dvs. som betegnelse på både formelle og uformelle samarbeid. En tredje tilnæringsmåte kan være å foreta en nærmere harmonisering med husdyrkonsesjonsloven, ved å benytte de tilsvarende begrepene "felles eierinteresser" og "økonomiske interesser i samme produksjon". Ved alle tilnærmingene vil det, som påpekt ovenfor, være behov for å gi en nærmere forklaring på hva som menes med begrepene. Med fordel kan dette gjøres i selve forskriften.

De to første tilnærmingene vil altså gå ut på å gi en nærmere definisjon av begrepet "driftsfellesskap", se ovenfor kap. 1.2.5 En mulighet vil da være bare å forskriftsfeste en definisjon av dagens regel om "driftsfellesskap", sammen med en angivelse av hvilke tilfeller som omfattes. En litt annen tilnærming kan være å betrakte dagens regler for begrensninger som følge av eierforhold, og begrensninger som følge av driftsfellesskap, som to sider av samme sak. I begge tilfeller dreier det seg om måter å organisere driften på som har som resultat at det oppnås stordriftsfordeler i strid med forutsetningene for struktur differensiering i tilskuddene. Slik sett vil også forholdene som i dag er regulert i forskriften § 4 første ledd, om eierforhold, kunne betraktes som en form for driftsfellesskap. En mulighet vil da være å gi generelle regler som omfatter begge tilfellene, gjerne med presisering av at dette gjelder både formelle og uformelle samarbeid. Betegnelsen "driftsfellesskap" kan da benyttes som den generelle betegnelsen på forholdet.

Det er ovenfor (kap. 1.2.5) påpekt mulige svakheter ved den sistnevnte tilnæringsmåten. All den stund unntaksbestemmelsene i § 4 skiller mellom begrensningene for eierforhold og begrensningene for driftssamarbeid, vil det være en fordel å opprettholde dette skillet også i den generelle bestemmelsen. En bestemmelse som definerer dagens driftsfellesskaps-begrep kan tenkes utformet slik:

§ 4. (Begrensninger som følge av eierforhold mv.) fjerde ledd skal lyde:

Med driftsfellesskap menes samarbeid om produksjonen i en slik grad at det oppnås stordriftsfordeler. Hvorvidt det foreligger driftsfellesskap beror på graden av felles økonomi, maskinpark, driftsopplegg eller arbeidsinnsats mv.

Den tredje tilnærmingen vil gå ut på å benytte begreper som benyttes i husdyrkonsesjonsloven for å betegne tilsvarende forhold som i produksjonstilskuddsforskriften skal sikre at struktur differensierte tilskudd utbetales i samsvar med faktiske strukturkostnader. Begrepet "felles eierinteresser" vil da i det vesentlige tilsvare dagens regler om eierforhold (§ 4 første ledd). Begrepet "økonomiske interesser i samme produksjon" vil da tilsvare dagens regler om driftsfellesskap (§ 4 tredje ledd), jf. ovenfor kap. 1.2.4

Alt i alt ser vi fordeler med å benytte begrepene som er benyttet i husdyrkonsesjonsloven. Dette kan bidra til at bestemmelsen forenkles, samtidig som det blir enklere å se sammenhengen mellom de to regelverkene. En innvending kan være at det innebærer innføring av nye begreper i produksjonstilskuddssammenheng. Bruk av nye begreper kan imidlertid markere at det er gjort tiltak for å gjøre bestemmelsen enklere anvendelig, og det kan det gi signaler om at det foretas en nærmere samordning med tilgrensende lovverk. Vi ønsker derfor å foreslå en slik bestemmelse, som kan tenkes utformet slik:

§ 4. (Begrensninger som følge av eierforhold og økonomiske interesser mv.) første til tredje ledd skal lyde:

Produksjonstilskudd kan ikke gis til foretak som søker tilskudd til samme produksjon, og som har felles eierinteresser eller samarbeider i en slik grad at de må anses å ha økonomiske interesser i

samme produksjon. Produksjonstilskudd kan heller ikke gis til foretak som helt eller delvis eies av aksjeselskap eller andelslag.

Felles eierinteresser vil foreligge der foretaket som søker om produksjonstilskudd helt eller delvis eies av noen som har eierinteresser i andre foretak som søker om produksjonstilskudd til samme produksjon. Det samme gjelder der foretaket helt eller delvis eies av andre foretak som selv søker om produksjonstilskudd til samme produksjon.

Økonomiske interesser i samme produksjon vil foreligge der foretak samarbeider om produksjonen i en slik grad at det oppnås stordriftsfordeler. Hvorvidt det foreligger økonomiske interesser i samme produksjon beror på graden av felles økonomi, maskinpark, driftsopplegg eller arbeidsinnsats mv.

Vi understreker at utkastet kan trenge ytterligere bearbeiding for å sikre alle nødvendige hensyn.

Ved innføring av et nytt første til tredje ledd i forskriften § 4, slik det er foreslått ovenfor, vil disse erstatte dagens første og tredje ledd. Dagens § 4 andre ledd vil da bli nytt § 4 fjerde ledd.

1.5.2.2 Omvendt bevisbyrde

På bakgrunn av drøftingen ovenfor i kap.1.3 vil vi foreslå utforming av en forskriftsbestemmelse om omvendt bevisbyrde. Det har i prosessen vært trukket fram behovet for en samordning med regelverket for husdyrkonsesjon. Se også kap.1.2.4 ovenfor. Vi vil derfor foreslå en bestemmelse i likhet med den vi allerede har i husdyrkonsesjonsloven § 6 andre ledd.

En slik bestemmelse kan tenkes utformet slik:

§ 4. *(Begrensninger som følge eierforhold og økonomiske interesser mv.) femte ledd skal lyde:*

Et foretak anses rammet av begrensningene i første ledd dersom foretaket etter pålegg fra kommunen ikke kan godtgjøre at det ikke foreligger slike forhold.

Ved innføring av nytt § 4 femte ledd, vil dagens § 4 fjerde ledd bli nytt § 4 sjetteste ledd.

1.5.2.3 Øvrige endringer i forskriften § 4

Dersom de foreslåtte bestemmelsene i § 4 første til tredje ledd blir gjennomført vil det være behov med justeringer også i unntaksbestemmelsen i dagens § 4 femte ledd for samdriftsmedlemmer. Det er her benyttet begrepet "driftsfellesskap" for å avgrense forhold som ikke kan gis tilskudd. Ved bruk av uttrykket "økonomiske interesser i samme produksjon" i bestemmelsens første ledd blir det nødvendig å benytte et tilsvarende uttrykk her. Ved innføring av nytt § 4 første til tredje ledd, og nytt § 4 femte ledd, vil denne unntaksbestemmelsen bli nytt § 4 syvende ledd.

En slik bestemmelse kan tenkes utformet slik:

§ 4. *(Begrensninger som følge eierforhold og økonomiske interesser mv.) syvende ledd skal lyde:*

Foretak som eies helt eller delvis av deltaker i samdrift i melkeproduksjon, kan uten hensyn til det som ellers følger av denne paragrafen:

- a) gis tilskudd til husdyr for andre dyreslag enn de samdriftsforetaket disponerer så fremt *det for disse dyrene ikke foreligger økonomiske interesser med samdriftens virksomhet.*

- b) gis areal- og kulturlandskapstilskudd etter § 5 første ledd for det grovfôrarealet foretaket disponerer til husdyrhold som nevnt i bokstav a, så fremt *det for* foretakets grovfôrproduksjon ikke foreligger økonomiske interesser med samdriftens virksomhet.
- c) gis areal- og kulturlandskapstilskudd etter § 5 første ledd for det grovfôrarealet foretaket disponerer og som beites av samdriftsforetakets dyr.

Vi bemerker at de foreslåtte endringene vil gjøre bestemmelsen enda lenger, og kanskje enda mindre oversiktlig, enn den er i dag. Det vil da være en fordel om det samtidig vurderes om bestemmelsen mest hensiktsmessig bør deles opp, for eksempel slik at unntakene (dvs sjette og syvende ledd) plasseres i en egen paragraf. En mulighet vil da også være å plassere bestemmelsen om omvendt bevisbyrde, slik den er foreslått i nytt § 4 femte ledd, i forskriften § 10 om administrasjon.

1.5.2.4 Spesialisert storfekjøttproduksjon som egen produksjon

Boksen nedenfor inneholder forslag til justering av jordbruksavtaleteksten for å åpne for alternativ B og C omtalt i vurderingen i kapittel 1.4.8.

Husdyrtilskudd:

I satstabell (tabell 6.3 i gjeldende jordbruksavtalen)

Egen rad med egne satser for "Ammeku", for eksempel lik den som står for "Melkeku, ammeku) i gjeldende jordbruksavtale.

I definisjoner under satstabell

- Melkeku: ku som har kalvet minst en gang og som er satt inn i produksjon av melk innenfor gjeldende ordninger om produksjonsregulering av melkeproduksjon
- Ammeku (fotnote x): Ku som har født minst 1 kalv og som ikke er melkeku
- Storfe (fotnote y):

Fotnote x:

For foretak som eies helt eller delvis av deltaker i samdrift i melkeproduksjon, og for foretak som driver melkeproduksjon innenfor gjeldende ordninger om produksjonsregulering av melkeproduksjon, teller bare kyr som er minst 50 pst av raser spesifisert av SLF, som ammekyr ved beregning av husdyrtilskudd. Det samme gjelder for foretak som driver storfekjøttproduksjon på eiendom hvor annet foretak driver melkeproduksjon eller på eiendom eid helt eller delvis av deltaker i samdrift i melkeproduksjon.

Fotnote y:

For foretak som eies helt eller delvis av deltaker i samdrift i melkeproduksjon, teller bare avkom av ammekyr som er minst 50 pst av raser spesifisert av SLF, som storfe ved beregning av husdyrtilskudd. Det samme gjelder for foretak som driver spesialisert storfekjøttproduksjon på eiendom hvor annet foretak driver melkeproduksjon eller på eiendom eid helt eller delvis av deltaker i samdrift i melkeproduksjon.

Driftstilskudd til spesialisert kjøttfeproduksjon:**I omtale av driftstilskudd til spesialisert kjøttfeproduksjon i jordbruksavtalen (kap. 6.3)**

Til slutt:

Ammekyr som er minst 50 pst av raser spesifisert av SLF og avkom av slike ammekyr, regnes som et eget dyreslag i forhold til bestemmelsene i produksjonstilskuddsforskriften § 4 femte ledd.

Tilskudd til avløsning ved ferie og fritid (kap. 8.2 i jordbruksavtalen)

Før siste avsnitt:

Ammekyr som er minst 50 pst av raser spesifisert av SLF og avkom av slike ammekyr, regnes som et eget dyreslag i forhold til bestemmelsene i avløserforskriften § 4 femte ledd.

1.5.3 Behov for ytterligere utredninger

Gjennom arbeidet med denne utredningen har det fra flere hold, bl.a. gjennom innspill som er innhentet fra fylkesmennene, blitt pekt på behov for mer konkrete kriterier for tildeling av tilskudd, slik at en på den måten kan unngå de vanskelige vurderingene som dagens bestemmelse om driftsfellesskap har. Det er etterlyst klarere avgrensinger, eller ”stabbesteiner”, for tildelingen av tilskuddene. Det er ovenfor, kap.1.2.2, pekt på både muligheter og begrensinger som slike avgrensinger vil gi. Dette er løsninger som umiddelbart kan synes som vil kunne gjøre regelverket enklere å forvalte, men etter omfattende drøftinger har vi ikke lyktes å finne fram til bestemmelser som tilfredsstillende de målene som er satt i mandatet for utredningen. Det er bl.a. drøftet løsninger som knytter kriteriene til konkrete forhold som landbrukseiendom, driftsenhet og bosted. Dette er også kriterier som tidligere er blitt benyttet, men som en har valgt å gå bort i fra. I stor grad dreier det seg om forhold som er drøftet i tidligere utredninger, og der det bl.a. er pekt på problemer i forhold til avgrensing.

Det er ovenfor påpekt at dersom det skal velges slike avgrensinger for tildeling av tilskudd vil det i det minste være behov for egnede definisjoner av begrepene, som bedre enn tidligere kan ivareta behovet for kontroll. Så langt har vi imidlertid ikke lyktes i å finne slike egnede definisjoner.

Som drøftingen ovenfor viser er en ordning med kompensasjon for strukturkostnader gjennom strukturdifferentierte tilskudd en ordning som innebærer at en setter forvaltningen av ordningen til en veldig vanskelig oppgave. Vi mener derfor det bør vurderes om det er mulig å bruke andre virkemidler enn dagens for å kompensere for disse strukturkostnadene.

2 Utredning om markedet og prissettingen på økologisk kraftfôr

2.1 Innledning

SLF ble i revidert tildelingsbrev av 6. juli 2007 gitt i oppdrag å foreta en utredning om markedet og prissettingen på økologisk kraftfôr. Dette på bakgrunn av St.prp.nr.77, Om jordbruksoppgjøret 2007, kap. 7.7.2: ”Partene er enige om å foreta en utredning om markedet og prissettingen på økologisk kraftfôr.”

Bakgrunn for oppdraget er rapporten ”Forslag til strategier og tiltak rettet mot primærproduksjon for å nå Regjeringens målsetninger for økologisk matproduksjon og matforbruk”. Dette er en rapport fra partssammensatt gruppe – Jordbruksgruppen – som ble avgitt i desember 2006. Rapporten omtaler i vedlegg 1, under ulike dekningsbidrag, prisbildet på økologisk kraftfôr. I denne beskrivelsen trekkes det fram at det økologiske kraftfôret er dyrt, og at det er store distriktstvis variasjoner i prisen. Det vises til at i november 2006 kostet det økologiske fôret i gjennomsnitt 1,08 kroner mer pr. FEm enn konvensjonelt fôr. Videre omtales den ekstra prisnedskrivningen som ble innført på økologisk korn fra 1. juli 2006, og at denne skulle gjøre økologisk kraftfôr rimeligere.

I oktober 2007 ble SLF bedt av LMD om å utrede følgene av økte kraftfôrpriser og økte priser på økologisk kjøtt. SLF utarbeidet et notat med forslag til nye satser for de ulike kjøttslagene som inngår i ordningen med salgspremie for økologisk kjøtt for å kompensere for kostnadene på kraftfôr. Foreliggende notat inneholder ingen ny vurdering av prissettingen videre i verdikjeden.

På bakgrunn av revidert tildelingsbrev ble det i forkant av Virkemiddelvurderingen 2008 satt ned en prosjektgruppe i SLF, som har utredet forhold knyttet til markedet og prissettingen på økologisk kraftfôr. Resultatet er presentert på de neste sidene i form av en kartlegging av markedet, etterfulgt av en kartlegging av prisbildet og avslutningsvis noen tanker rundt behovet for økologisk kraftfôr i tiden som kommer og mulige endringer som må til for å nå målsetningene. For å kartlegge markedet er det både hentet inn tall for norsk, økologisk produksjon av korn som innsatsfaktor i kraftfôr og for husdyr som forbruker av fôret. Det er videre foretatt en kartlegging av rammevilkårene for økologisk produksjon av kraftfôr gjennom regelverk og virkemidler, samt omsetningstall for kraftfôr og råvarer til bruk i økologisk kraftfôr i 2006 og 2007.

SLF vil peke på motsetningsforholdet mellom intensjonen i økologisk drift og kanaliseringspolitikken for korn. Mens målsetningen innenfor økologisk husdyrproduksjon er at gården i størst mulig grad skal være selvforsynt med økologisk fôr, er det innenfor kanaliseringspolitikken for korn en målsetning at norskprodusert korn skal i omsetning, for å bidra til lik kraftfôrpris over hele landet.

2.2 Markedet for økologisk kraftfôr

2.2.1 Nøkkeltall om økologisk produksjon av korn og husdyr

2.2.1.1 Økologisk kornproduksjon

For å få et bilde av status for den norske produksjonen av råvarer til bruk i økologisk kraftfôr viser Tabell 7 antall dekar økologisk korn som ble dyrket i Norge fra 2004 til 2007. Kornslagene er valgt ut på bakgrunn av at de kan brukes som råvare til kraftfôrproduksjon. Gjennomsnittlig går ca. 84 prosent av det økologiske kornet til dyrefôr⁴.

Tabell 7: Oversikt over økologisk kornareal for produksjon av råvarer til kraftfôr, fra 2004 til 2007 (dekar)

	2004	2005	2006	2007	2007
	Ø	Ø	Ø	Ø	Karens
Hvete (vår og høst)	8 963	7 655	6 928	7 861	3 402
Bygg	15 864	26 205	24 799	20 087	6 433
Havre	23 412	18 470	22 250	24 053	2 693
Korn til krossing	2 734	2 649	2 651	2 056	141
Sum korn	50 973	54 979	56 629	54 057	12 669

Kilde: SLF, PT 900, pr. 31.07.07 og <http://www.debio.acos.no/> (tall fra databasen tatt ut 15.01.08)

I 2007 er økologisk areal med korn som er egnet som råvare til kraftfôr, på 54 057 dekar. Økologisk kornareal inkl. spelt og rug er på 59 656 dekar. I følge søknader om produksjonstilskudd (PT-900) er totalt kornareal i Norge i 2007 på 3,2 millioner dekar, dvs. at økologisk kornareal utgjør nesten to prosent. Totalarealet av korn som er lagt om til økologisk produksjon har hatt en svak økning de siste fire år. Bygg har økt mest fra 2004 til 2007, men gikk noe ned fra 2006 til 2007. Havre utgjør størst andel av det økologiske kornarealet, mens hveteproduksjonen har gått tilbake, jf. tabellen over.

På grunn av krav om vekstskifte i økologisk landbruk er det slik at kornareal som er registrert i karens et år ikke nødvendigvis blir økologisk kornareal neste år. Vekstskifte innebærer at ulike plantekulturer avløser hverandre på det samme arealet, for eksempel at det et år dyrkes korn og påfølgende år dyrkes grønngrødsvekster. Det er derfor vanskelig å anslå hvor stort areal som vil brukes til kornproduksjon i framtiden. I 2007 er det totale arealet under omlegging til økologisk (i karens) på nesten 88 000 dekar, og dette er en økning på 52 prosent fra året før. Eng-, beite- og fôrplanter utgjør hoveddelen av arealene i karens (83 prosent), og kornareal i karens utgjør nesten 15 prosent (12 669 dekar). Potensialet for å dyrke mer økologisk korn bør være tilstede.

Posten "havre" i tabellen over inkluderer blandinger av havre og erter. Siden det er et mål at man skal være selvforsynt med fôr ved økologisk drift, er korn til krossing (valsing og ensilering av kornet) tatt med i tabellen. På steder med kort vekstsesong og vanskelige innhøstingsforhold er korn til modning en usikker produksjon. Krossensilering kan derimot gjøre egenproduksjon av kraftfôr mulig i marginale områder for korndyrking. Som Tabell 7 viser har det vært en nedgang i arealet som brukes til å dyrke korn til krossing fra 2004 til 2007.

⁴ Kilde: SLF-rapport nr. 10/2007, tabell 15

De største arealene med økologisk korn er på Østlandet og i Nord-Trøndelag. Trøndelagsfylkene har størst andel økologisk areal sammenlignet med totalt kornareal i Norge, jf. Tabell 8. I følge Debio er det stor vekst i kornarealene i Vestfold og Østfold fra 2006 til 2007, på henholdsvis 40 og 8 prosent ⁵.

Tabell 8: Oversikt over fylker med mye kornproduksjon i 2007, sum korn (dekar)

Fylke	Økologisk kornareal	Kornareal i alt	Andel økologisk av totalt areal, %
Nord-Trøndelag	12 927	317 200	4,1
Oslo/Akershus	8 351	607 700	1,4
Østfold	8 015	586 300	1,4
Hedmark	7 841	552 900	1,4
Buskerud	7 143	233 100	3,1
Sør-Trøndelag	6 814	163 800	4,2
Oppland	3 231	220 400	1,5
Vestfold	3 064	274 300	1,1
SUM	57 386	2 955 700	1,9

Kilde: SLF Prognose pr. september 2007, <http://www.debio.acos.no/> (tall fra databasen tatt ut 15.01.08)

2.2.1.2 Økologisk husdyrproduksjon

For å se på behovet for økologisk kraftfôr er det innhentet tall for økologisk husdyrproduksjon. Tabell 9 viser at det har vært en stor økning i antall økologiske verpehøns de siste årene, med en vekst på 47 prosent fra 2004 til 2007. Antallet økologiske slaktegris er mer enn fordoblet de siste fire år, men antall gris er ikke på mer enn ca. 1 200 stykk pr. 1. januar 2007⁶. Antall økologiske melkekyr, andre storfe⁷ og sau har holdt seg stabilt de siste årene.

Tabell 9: Oversikt over økologiske kraftfôrkrevende husdyr fra 2004 til 2007 og dyr i karens i 2007 (antall dyr)

	2004	2005	2006	2007	Karens
	Ø	Ø	Ø	Ø	
Andre storfe	9 926	10 428	10 824	11 415	1 148
Melkekyr	5 484	5 364	5 441	6 030	249
Vinterfôra sauer og lam	29 937	28 922	31 789	34 728	381
Slaktegris	451	226	942	1 197	8
Verpehøns	57 329	37 194	66 273	84 310	0

Kilde: SLF, PT 900, per01.01.07 og 31.07.07, SLF rapport nr. 10/2007 og <http://www.debio.acos.no/> (tall fra databasen tatt ut 15.01.08)

⁵ Kilde: Statistikk 2007, Debio

⁶ I følge statistikken er det få økologiske slaktegris i 2007. Dette kan skyldes at SLF og Debio registrerer antall økologiske slaktegris ved årsskiftet. I følge SLFs registreringer om produksjonstilskudd i jordbruket ble det søkt om tilskudd til 2 905 økologiske griser, slaktet eller solgt som livdyr i 2006 (tall for 2007 foreligger ikke p.t.) og for 602 økologiske avlsgriser i 2007. Totalt antall økologiske slaktegris i 2007 er derfor sannsynligvis høyere enn de 1 197 stk. som Debios statistikk viser.

⁷ Med andre storfe menes ungdyr og okser (ammekyr er ikke inkludert).

Det er få slaktegris og verpehøns som er i karen i 2007. Dette kan skyldes at karenstiden er kort (hhv. seks måneder og seks uker), og at Debio registrerer status ved årsskiftet. Dyra rekker sannsynligvis å gjennomgå karenstiden, bli økologiske og slaktet innen et kalenderår er gått, og blir derfor ikke registrert i statistikken.

Tabell 10: Fylker med flest antall økologiske dyr av utvalgte husdyrslag i 2007

Husdyrslag	Fylker (rekkefølge etter antall dyr)	Antall dyr
Andre storfe	Sør-Trøndelag, Hedmark, Nord-Trøndelag, Østfold, Oslo/Akershus	6 533
Melkekyr	Sør-Trøndelag, Hedmark, Oslo/Akershus, Nord-Trøndelag, Østfold	3 731
Vinterfôra sauer og lam	Sør-Trøndelag, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Hedmark, Nordland	13 119
Slaktegris	Vestfold, Buskerud, Hedmark	1 165
Verpehøns	Østfold, Vestfold, Vest-Agder, Sør-Trøndelag, Buskerud	78 861

Kilde: <http://www.debio.acos.no/> (tall fra databasen tatt ut 15.01.08)

Tabell 10 viser at det er flest økologiske melkekyr og andre storfe i de fylkene som også har størst økologisk kornproduksjon, dvs. Trøndelag og Østlandet (jf. Tabell 8). Trøndelagsfylkene er størst på landsbasis hva gjelder innveid økologisk slakt av storfe, pr. tonn⁸. Selvforsyningskravet til fôr (se 2.3.2.2) kan forklare at disse fylkene også har den høyeste andelen økologisk dyrket korn. Slaktegrisproduksjonen er konsentrert i Vestfold og Buskerud, mens det er flest verpehøns i Østfold og Vestfold. Med tanke på økt etterspørsel etter økologisk kjøtt og egg, og geografisk plassering av disse produksjonene pr. i dag, kan det være gode muligheter til, og behov for, økt økologisk korndyrking på Østlandet.

2.2.2 Råvareforbruk til økologisk kraftfôr

2.2.2.1 Tilgang på norske råvarer

Tabell 11 viser kvantum økologisk korn omsatt gjennom markedsordningen for korn i 2006 og i de 10 første månedene i 2007. I 2006 var det 7 700 tonn korn (karbohydratråvarer) til disposisjon for kraftfôrindustrien, og for de 10 første månedene i 2007 var tilsvarende tall 6 888 tonn. For oljefrø og ertyer (proteinråvarer) samlet er tilsvarende kvantum i 2006 og 2007 henholdsvis 471 tonn og 303 tonn.

⁸ Kilde: SLF-rapport nr. 10/2007, figur 20

Tabell 11: Økologisk korn omsatt gjennom markedsordningen for korn (tonn)

	Totalt 2006	Førkorn 2006	Matkorn 2006	Totalt 2007 (10 mnd)	Førkorn 2007 (10 mnd)	Matkorn 2007 (10 mnd)
Hvete	1 834	613	1 221	1 293	549	742
Rug	159	14	145	132	20	112
Bygg	4 005	3 972	33	3 098	3 098	-
Havre	3 162	3 101	61	3 274	3 221	53
Rughvete	4	4	-	-	-	-
Totalt korn	9 164	7 700	1 460	7 797	6 888	907
Oljefrø	72	72	-	61	21	40
Erter	399	399	-	283	282	1
Samlet	9 635	7 700	1 460	8 141	7 191	948

2.2.2.2 Importerte råvarer

Tabell 12: Import av utvalgte karbohydratråvarer, økologisk og totalt, innenfor kvoten for karbohydratråvarer til kraftfôr (tonn)

Karbohydratråvare	2006		2007 (10 mnd)	
	Økologisk	Totalt	Økologisk	Totalt
Bygg	94	23 481	699	76 752
Durra	-	1 198	111	188
Førhvete	90	37 181	3 079	52 212
Havre	357	55 680	1 693	47 657
Mais	-	15 822	558	30 063
SUM	541	-	6 139	-

I Tolltariffen skilles det ikke mellom økologisk og konvensjonell vare. Både økologisk og konvensjonell vare importeres derfor på samme varenummer i tolltariffen. Tallmaterialet som Tabell 12 bygger på er hentet fra Tollvesenets TVINN-system, hvor hvert enkelt parti er vurdert som enten økologisk eller konvensjonelt, avhengig av prisen på råvaren. Det tas derfor forbehold om systemfeil i dette utplukket.

Høsten 2004 ble det produsert et større kvantum av økologisk korn enn det markedet hadde behov for. Ved inngangen til ny sesong ble det derfor i Jordbruksoppkjøret 2005 avsatt midler til å nedskrive prisen på økologiske karbohydratråvarer til ordinær vare. Importen av økologiske råvarer avhenger av tilgangen på norske økologiske råvarer, og etter 2005 har importen av økologiske karbohydratråvarer til kraftfôr vært økende, noe som fremgår av Tabell 12.

I 2006 ble det importert over 500 tonn økologiske karbohydratråvarer. Importen av karbohydratråvarer i 2005 besto til sammenligning av kun 70 tonn økologisk mais. Det er her viktig å merke seg at det er råvarer som tradisjonelt dyrkes i Norge, som bygg, hvete og havre, som ble importert i 2006. Hittil i 2007 (10 første måneder) er det blitt importert over 6000 tonn økologiske karbohydratråvarer. Denne stigningen skyldes lave norske avlinger generelt i 2007. Etter hva SLF kjenner til importeres det ikke ferdig økologisk kraftfôr.

2.2.3 Salg av ferdig kraftfôr

Markedet for økologisk kraftfôr er langt fra å utgjøre 15 prosent av det totale markedet for kraftfôr i Norge. Tall SLF har innhentet viser imidlertid at dette er et marked som de siste årene kan fremvise økende salgskvantum. De fleste store aktørene innenfor kraftfôrbransjen tilbyr nå kundene sine ett eller flere økologiske fôralternativ, og det selges klart mest økologisk fôr til drøvtyggere. Fôr til fjørfe/egg og særlig til svin utgjør en mer beskjeden del av kraftfôrforbruket. SLF er kjent med at det ligger an til en økning i produksjonen innenfor økologisk svin og slaktekylling i 2008. Det er derfor innhentet tall også for disse produksjonene. Blant annet har Nortura planer om å starte kontraktsproduksjon innenfor begge disse områdene, og Grøstadsgris øker også sitt produksjonsvolum.

Etter innhenting av opplysninger fra produsentene av økologisk kraftfôr over samlet salg av slikt kraftfôr, er sannsynlig salg i ulike landsdeler satt opp. For 2007 er det imidlertid bare 10 måneders salg som ligger til grunn. Det er grunn til å anta at tallene for hele 2007 vil være ca. 20 prosent høyere, dvs. et totalsalg på ca. 15 500 tonn. Dette er en salgsovergang på 20 prosent i forhold til 2006.

Tabell 13: Salg av økologisk kraftfôr i ulike landsdeler (tonn)

Landsdel/kraftfôrslag	Drøvtygger	Svin	Fjørfe	Totalt
2006				
Østlandet	4 953	1 171	740	6 864
Trøndelag og Møre og Romsdal	3 700		91	3 791
Sør- og Vestlandet	1 138	37	868	2 043
Landet	9 791	1 208	1 699	12 698
2007 (10 mnd)				
Østlandet	5 183	1 068	917	7 168
Trøndelag og Møre og Romsdal	3 542		117	3 659
Sør- og Vestlandet	1 067		982	2 049
Landet	9 792	1 068	2 016	12 876

Sammenholdes tabellen over med Tabell 10, er det relativt godt samsvar mellom tallene. Stort salg av drøvtyggerkraftfôr i Østlands- og Trøndelagsfylkene samsvarer godt med at det er stort antall drøvtyggere i disse fylkene. Salg av svinefôr er konsentrert i Østlandsfylkene der også svinebesetningene er samlet. Når det gjelder fjørfefôr er hovedtyngden av salget samlet i Østlandsområdet og videre mot Sør- og Vestlandet. Dette samsvarer også godt med at fjørfebesetningene i hovedsak befinner seg der.

2.3 Rammebetingelser for økologisk kraftfôr

2.3.1 Virkemidler

Det er gjort en kartlegging av hvilke virkemidler som forvaltes av SLF og som direkte påvirker prissettingen av økologisk kraftfôr. Arealtilskudd og kulturlandskapstilskudd påvirker indirekte kraftfôrprisene, men disse holdes utenfor i denne kartleggingen av rammebetingelsene.

Fra 1. juli 2001 ble det innført ny markedsordning for korn. For at ordningen skal fungere etter formålet er det blant annet tatt i bruk følgende virkemidler: Prisnedskrivningstilskudd, prisutjevningbeløp på kraftfôr, tollvern og frakttilskudd for korn og kraftfôr. *Forskrift om*

prisnedskrivningstilskudd, matkornstilskudd og prisutjevningsbeløp på kraftfôr under markedsordningen for korn, FOR-2004-07-08-1122, inneholder blant annet bestemmelser om de to førstnevnte virkemidlene.

2.3.1.1 Prisnedskrivningstilskudd

Prisnedskrivningstilskuddet er i tillegg til fraktordningene et grunnleggende virkemiddel i korn- og kraftfôrpolitikken. Det skal bidra til å opprettholde den regionale produksjonsfordelingen, som igjen er grunnlaget for den ønskede kanaliseringspolitikken. Formålet med prisnedskrivningstilskuddet er følgelig å sikre at avsetning av norskprodusert korn skjer gjennom markedsordningen. Dette gjelder korn som kjøpes fra kornprodusent for videresalg eller bruk i kommersiell matmel- og kraftfôrindustri. Tilskuddet utbetales til kornkjøper. Hensikten med tilskuddet er å bidra til likeverdige vilkår mellom husdyrprodusenter med egen kornproduksjon og husdyrprodusenter uten slik produksjon. Det gis derfor ikke tilskudd ved hjemmemaling. Dette innebærer at prisnedskrivningstilskuddet skal stimulere til at kornet omsettes gjennom markedsordningen og at det ikke går til hjemmemaling. Satsen for prisnedskrivningstilskuddet skal være på et slikt nivå at denne målsettingen oppnås. Tilskuddet skal også bidra til reduserte priser på korn som råvare til matmel og kraftfôr. Satsene fastsettes årlig i jordbruksoppgjøret med virkning fra 1. juli.

Frem til 1. juli 2006 var det lik sats for prisnedskrivningstilskudd for konvensjonelt og økologisk produsert korn. Gjeldende fra 1. juli 2006 er tilskuddet for økologisk korn 60 øre pr. kg og for konvensjonelt korn 31,8 øre pr. kg. Hensikten med høyere tilskudd til økologisk enn til konvensjonelt produsert korn, er primært å redusere prisen på de økologiske råvarer til matmel og kraftfôr. Aktørene valgte å legge påslaget i prisnedskrivningstilskuddet gjeldende fra 1. juli 2006 dels som pristillegg til kornprodusentene og dels som nedskrivning av kornet som råvare til matmel og kraftfôr.

Tabell 14: Sats for prisnedskrivningstilskudd f.o.m. 1. juli 2007 (øre/kg)

	Konvensjonelt	Økologisk
Korn	31,8	60,0
Oljefrø	165,0	165,0
Erter	73,0	73,0

Pristillegget til kornprodusentene for økologisk vare skal styres av markedskreftene. I St. prp. nr 69 (2004-2005) *Om jordbruksoppjøret 2005* er det under pkt. 7.7 om økologisk landbruk presisert: "Det understrekes at produksjon av økologisk korn framover må styres av markedsaktørene gjennom kontrakt dyrking og markedsrettet prising av det økologiske kornet". Utsagnet signaliserer videre at prising av kornet til primærprodusent skal styres av markedet.

2.3.1.2 Prisutjevningsbeløp på kraftfôr

Formålet med prisutjevningsbeløpet på kraftfôr er å bidra til likeverdige priser på korn og andre råvarer som anvendes i tilvirking av kraftfôr. Dette gjøres ved at kraftförråvarer ilegges prisutjevningsbeløp slik at alle råvarer går inn i kraftfôrproduksjonen til likeverdige priser i forhold til den enkelte råvares fôrverdi. Økologiske og konvensjonelle råvarer behandles likt.

2.3.1.3 Tollvern for råvarer til kraftfôr

Tollvernet for råvarer til kraftfôr er regulert i kapittel fire i *Forskrift om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer*, FOR-2005-12-22-1723, samt i kapittel tre i *Forskrift om fordeling av tollkvoter for landbruksvarer*, FOR-2003-06-20-907.

Formålet med tollnedsettelsene er å sikre korn-, mel- og kraftfôrpriser i samsvar med jordbruksoppgjørets forutsetninger, samtidig som norskproduserte kraftfôrråvarer sikres avsetning til de målpriser som er fastlagt i jordbruksoppjøret. Dette gjøres ved at markedet tilføres vare slik at markedsbalanse oppnås. Konvensjonelle og økologiske varer ilegges samme tollsats, og ved fastsettelse av tollsats tas det utgangspunkt i prisen på konvensjonelle varer.

2.3.1.4 Frakttilskudd for korn

Frakttilskuddsordningene er regulert i *Forskrift om frakttilskuddsordninger for korn og kraftfôr under markedsordningen for korn*, FOR-2001-05-23-548.

Formålet med tilskudd til innfrakt av økologisk korn er å utjevne forskjeller i oppgjørprisen til kornprodusent som skyldes lokalisering i forhold til forbrukssted. Det gis innfrakttilskudd for transport av økologisk korn fra primærprodusent til nærmeste mottaksanlegg som kan ta imot den aktuelle arten etter satsene gjengitt i Tabell 15. Det gis ikke tilskudd til innfrakt av konvensjonelt korn.

Tabell 15: Innfrakt – satser og soner for frakt av økologisk korn i 2007

Soner	0	1	2	3	4	5	6	7
Km	0-20	21-40	41-60	61-80	81-100	101-120	121-140	141-160
Sats, kr/tonn	0	13	25	37	48	59	70	81

Tilskudd til mellomfrakt av korn gjelder både for konvensjonelt og økologisk korn. Formålet med ordningen er å utjevne regionale råvareprisforskjeller til mel- og kraftfôrindustrien, ved å gi tilskudd til frakt og håndtering av korn fram til forbruksstedene.

Ordningen med stedsfrakttilskudd på kraftfôr gjelder både for konvensjonelt og økologisk kraftfôr. Formålet med ordningen er å utjevne fraktkostnader ved omsetning av kraftfôr til husdyrproduksjon. Det er ingen egen sats for økologisk vare innenfor verken mellomfrakt- eller stedfraktordningen.

2.3.1.5 Effekt av prisnedskrivningstilskudd og frakttilskudd på kraftfôrprisen

Av virkemidlene som SLF forvalter er det differansen mellom prisnedskrivningstilskuddet for økologisk og konvensjonelt korn, som direkte påvirker differansen mellom prisen på økologisk og konvensjonelt kraftfôr. Som nevnt tidligere ble prisnedskrivningstilskuddet for økologisk korn hevet med 28,2 øre pr. kg fra 1. juli 2006. I rapport fra "Jordbruksgruppen" av desember 2006 forutsettes det at påslaget i prisnedskrivningstilskudd for økologisk korn benyttes til nedskrivning av råvarepris til økologisk kraftfôr. Oversikten nedenfor viser utslaget i pris på bygg som råvare til økologisk kraftfôr dersom hele tilskuddet blir kanalisert til kornprodusent (Alt 1) og til råvareprisen på økologisk kraftfôr (Alt 2).

Tabell 16: Prisnedskrivningstilskuddets effekt på prisen på økologisk kraftfôr. Priser gjeldende fra 1.7. 2007 (øre/kg)

Scenario	Målpris, bygg	Prisnedskrivningstilskudd, påslag for økologisk korn	Pris til kornprodusent	Råvarepris, kraftfôr
Alt 1	181	28,2	209,2	181
Alt 2	181	28,2	181	152,8

Dersom hele eller hovedtyngden av differansen i prisnedskrivningstilskuddet videreføres til kornprodusenten vil prisen til produsent øke, mens tilskuddet får ingen eller liten innvirkning på kraftfôrprisen. I motsatt fall vil videreføring av hele eller hovedtyngden av tilskuddet til prisen på kraftfôrråvaren medvirke til redusert kraftfôrpris.

Ved endringen i prisnedskrivningstilskuddet pr. 1. juli 2006 valgte aktørene som nevnt å legge mye av det økte tilskuddet som pristillegg til kornprodusentene, og effekten av dette går også fram av Tabell 18 der pristillegget viser en markant økning fra kornåret 2005-2006 til 2006-2007.

Innfrakttilskuddet for økologisk korn ble innført fra 1. juli 2001. Årsaken til at ordningen ble innført var at det er få mottaksanlegg som kan ta imot økologisk korn, og følgelig blir det relativt lange transportavstander for mange produsenter av økologisk korn. Mottaksanleggene for konvensjonelt korn ligger relativt tett, og det gis ikke innfrakttilskudd på slik vare. Innfrakttilskuddet for økologisk korn skal følgelig kompensere for de ekstra fraktkostnadene som påløper på økologisk korn fram til primærmottaket, i forhold til konvensjonelt korn.

2.3.2 Regelverk

2.3.2.1 Produksjon av økologisk korn, kjøtt og kraftfôr og merking av produktene⁹

Det er kun tillatt å markedsføre produkter som økologiske dersom disse er produsert og kontrollert i henhold til *Forskrift om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter og næringsmidler*, FOR-2005-10-04-1103 (Økologiforskriften). For at et areal, en husdyrbesetning eller produksjon av mat/fôr skal kunne kalles økologisk, må produksjonen være godkjent av Debio. Dette innebærer bl.a. innmelding i kontrollordningen og årlige inspeksjonsbesøk.

Forutsetningene for økologisk godkjenning av kraftfôr er at produksjonsanlegget er godkjent av Debio og at kravene i Økologiforskriften følges. Det er ingen karenperiode for et produksjonsanlegg, og anlegget kan produsere både økologiske og konvensjonelle varer.

Ø-merket fôr inneholder minst 95 prosent økologiske ingredienser av landbruksopprinnelse. De resterende 5 prosent skal fortrinnsvis være av økologisk opprinnelse, men kan være konvensjonelle dersom tilsvarende økologiske ingredienser ikke kan skaffes. Et produkt som inneholder 70-95 prosent økologiske ingredienser av landbruksopprinnelse kan ikke merkes med Ø-merket, men det kan henvises til økologiske ingredienser på førseddel. I listene til Debio er slikt fôr merket "Ingrediensmerking" eller "Henvisning til Debio".

⁹ Kilde: *Veileder C, Veileder til forskrift om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter og næringsmidler*, av 4. oktober 2005 nr. 1103.

2.3.2.2 Fôring av økologiske husdyr¹⁰

I følge Økologiforskriften bør gården i størst mulig grad være selvforsynt med økologisk fôr. Dyrene, både økologiske og de i karens, skal oppdrettes med økologisk fôr. I mangel av eget fôr kan fôr fra andre virksomheter som driver økologisk benyttes. Alt fôr som skal brukes i økologisk husdyrproduksjon må kun bestå av godkjente ingredienser.

Fra 24. august 2005 ble det krav om 100 prosent økologisk fôring, men det ble samtidig åpnet for å bruke en viss andel konvensjonelt fôr i en periode, på grunn av mangel på økologisk fôr. Det er pr. dato tillatt å bruke en viss andel konvensjonelt fôr til svin og høner, men ikke til drøvtyggere. Muligheten til å bruke konvensjonelt fôr er en overgangsordning som gradvis blir trappet ned ettersom tilgangen til økologisk fôr er forventet å bli bedre. Det betyr økt behov for økologisk korn til kraftfôrproduksjon framover.

Tabell 17: Oppsummering, bruk av ulike typer fôr for ulike husdyrslag

	Storfe, hest, småfe	Svin og fjørfe
Fôrandel fra egen virksomhet	Minst 50 prosent må komme fra egen virksomhet	Ingen krav
Økologisk fôr	Ingen øvre grense	Ingen øvre grense
2. års karensfôr	Innkjøpt fôr: maksimalt 50 prosent Dyrket på egen gård: maksimalt 80 prosent (Fra 2009 vil maksimalandelene være henholdsvis 30 prosent og 60 prosent)	Innkjøpt fôr: maksimalt 50 prosent Dyrket på egen gård: maksimalt 80 prosent (Fra 2009 vil maksimalandelene være henholdsvis 30 prosent og 60 prosent)
Grovfôr	Minimum 60 prosent. Unntak: minimum 50 prosent de første 3 måneder av laktasjonen	Fri adgang for svin. Adgang i dagtimene for alt fjørfe
Konvensjonelt fôr	Ikke tillatt. Ved uforutsette hendelser kan det gis særskilt tillatelse	Maksimalt 10 prosent, regnet på årsbasis og i tørrstoffinnhold (fram til 31.12.2009, deretter en nedtrapping) Ved uforutsette hendelser kan det gis særskilt tillatelse

Kilde: Veileder B, Veileder til forskrift om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter og næringsmidler, av 4. oktober 2005 nr. 1103.

I praksis vil den konvensjonelle fôrandelen hovedsakelig være kraftfôrbasert, men det blir også brukt for eksempel mask og potetrasp.

Fra 25. august 2005 og ut 2007 var det tillatt å bruke høyst 5 prosent konvensjonelt fôr til drøvtyggere og hest og høyst 15 prosent konvensjonelt fôr til andre dyreslag. I perioden 26. februar til 15. juni i 2007 ble mengde konvensjonelt fôr som er tillatt å bruke justert opp, på grunn av mangel på økologisk korn i verden. Det var da tillatt til å bruke opp til 15 prosent konvensjonelt fôr til drøvtyggere og opp til 30 prosent konvensjonelt fôr til enmaga dyr. Muligheten for å bruke konvensjonelt fôr gjaldt bare for ingredienser i fôrblandinger, og ikke grovfôr. Fra 1. januar 2008 gjelder at alt fôr, inkl. kraftfôr, som skal brukes til drøvtyggere og hest må være 100 prosent økologisk (og Ø-merket). Salt, mineraler og vitaminer o.l. holdes utenfor ”prosent-regnskapet”. Kraftfôr til enmaga dyr kan inneholde inntil 10

¹⁰ Kilde: Veileder B, Veileder til forskrift om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter og næringsmidler, av 4. oktober 2005 nr. 1103.

prosent konvensjonelle ingredienser av landbruksopprinnelse dersom tilsvarende økologiske ingredienser ikke kan skaffes (gjelder ut 2009).¹¹

For enmaga, økologiske dyr vil det finnes økologisk fôr som kan være Ø-merket og fôr hvor det henvises til økologiske ingredienser på førseddell, mens det for drøvtyggere bare vil være Ø-merket fôr å få tak i. I følge Debio og fôrprodusentene er flere økologiske ingredienser vanskelig å få tak i (f.eks. melasse, maisgluten), og sannsynligvis vil prisene på økologisk kraftfôr øke fra 2008. Det er derfor viktig å fortsette å følge utviklingen på prisen på økologisk kraftfôr i forhold til de nye kravene om økologisk fôring, for å se om prisdifferansen på økologisk og konvensjonelt kraftfôr vil øke fra januar 2008. En større endring i kraftfôrpriser kan forventes igjen fra 2010, da det blir endring i fôrkravene til enmaga, økologiske dyr.

Som nevnt innledningsvis bør gården i størst mulig grad være selvforsynt med økologisk fôr. For produsenter med både korn og husdyr fører dette forholdet til at hjemmemaling av eget korn til kraftfôr er svært aktuelt. Bruk av slikt hjemmeproduert kraftfôr er følgelig i samsvar med Økologiforskriften. Det må i denne sammenheng presiseres at økt hjemmemaling med tilhørende mindre omsetning av korn gjennom markedsordningen, ikke er i henhold til intensjonen med prisnedskrivningstilskuddet og markedsordningen. Ordningen skal ifølge gjeldende landbrukspolitikk, bidra til å opprettholde den regionale produksjonsfordelingen som grunnlag for den ønskede kanaliseringspolitikken.

I LMDs handlingsplan for økologisk landbruk for 2000-2009, basert på St.meld. nr. 19 1999-2000 "Om norsk landbruk og matproduksjon", heter det:

For å nå målsetningene er det trolig behov for en omstrukturering i næringen til fordel for en mer allsidig produksjon der produksjonen av vegetabilier og animalier foregår innenfor det samme geografiske område. En slik omstrukturering må imidlertid skje på en balansert måte og slik at det ikke går utover utkantene hvor produksjonsomfanget aldri kan bli det samme som på flatbygdene.

Med dagens nivå på prisnedskrivningstilskuddet til økologisk korn er trolig økonomien ved hjemmemaling dårligere enn ved omsetning av kornet og kjøp av kraftfôr.

2.4 Prissetting av økologisk kraftfôr

Økologisk kraftfôr er generelt dyrere enn konvensjonelt kraftfôr, og for å kunne se nærmere på hvor stor prisforskjellen er, samt hvorvidt det er regionale forskjeller, har SLF innhentet prisinformasjon fra til sammen syv større produsenter/omsettere av økologisk kraftfôr i ulike deler av landet. Det er ikke tatt hensyn til eventuell rabattstruktur etc. Det er også innhentet anslag over solgte mengder økologisk fôr hos de ulike aktørene det er hentet priser fra. Disse mengdetallene er benyttet til vektning av prismaterialet. Det er innhentet prisobservasjoner fra fire måneder¹² i hvert av årene 2006 og 2007, slik at prisutviklingen kan ses over noe tid. Dette bl.a. fordi prisen på økologisk fôr ofte viser større månedlige variasjoner enn prisene på konvensjonelt fôr. Aktørene har videre gitt informasjon om hvilket konvensjonelt fôr de omsetter som er mest likt det enkelte økologiske fôrslaget, og de har gitt tilsvarende prisinformasjon om dette fôret som det økologiske – slik at det kan beregnes en prisdifferanse mellom økologisk fôr og konvensjonelt fôr.

¹¹ Kilde: Debio-meldinger nr. 1, 2007

¹² Januar, april, juli og november begge år

Det er innhentet prisinformasjon for fire ulike kategorier fôr. Drøvtyggerfôr med moderat energiinnhold, drøvtyggerfôr med høyt energiinnhold, samt fôr til produksjon av økologiske egg. Det er også innhentet prisinformasjon om økologisk fôr til svineproduksjon, men da økologisk produksjon av svin fremdeles har et marginalt omfang er mengden omsatt fôr liten. Dette betyr at tallene for svin er mer usikre enn det øvrige materialet.

2.4.1 Pris på råvarer

2.4.1.1 Norske råvarer

En av hovedårsakene til at økologisk fôr koster mer enn det konvensjonelle ligger i råvarepris. En annen årsak ligger i produsert kvantum. Råvareprisene er generelt høyere både for norske og importerte råvarer, og tabellen nedenfor viser merpris til kornprodusent for produksjon av økologiske kornvarer i Norge.

Tabell 18: Pristillegg til kornprodusent for leveranser av økologisk korn siste fire kornår (kr/kg)

	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Mathvete	1,20	0,30	0,40	0,50
Matrug	1,20	-	0,40	0,40
Fôrhvete	1,20	-	0,40	0,40
Fôrrug	0,85	-	0,40	0,40
Bygg	1,15	0,50	0,60	0,65
Havre	0,95	0,20	0,40	0,40
Rughvete	-	-	0,40	0,50
Erter	0,85	0,50	0,50	0,50
Åkerbønner	-	0,50	0,50	0,50
Oljefrø	-	0,50	0,50	0,50

Kilde: Norske Felleskjøp

Tabellen over viser en betydelig nedgang i pristillegget til produsent fra avtaleåret 2004-2005 til 2005-2006. Denne nedgangen samsvarer med det signalet som ble gitt i Jordbruksavtalen i 2005, der det ble bevilget penger til å skrive ned overskuddet av økologisk korn dette året. Som et signal ut i markedet, ble da pristilleggene kraftig redusert.

Satsøkningen i prisnedskrivingsbeløpet fra 1. juli 2006 som ble omtalt under kapitlet om virkemidler, og som Jordbruksgruppa mente skulle gjøre økologisk kraftfôr rimeligere, kan en også se utslag av i tabellen over. For å stimulere til produksjon av større mengder norske økologiske kornvarer, gikk deler av den økte satsen til å finansiere økte pristillegg til kornprodusent fra og med sesongen 2006-2007. Ettersom dette er midler finansiert fra prisnedskrivingsordningen, bør det forutsettes at korn til bruk i produksjon av økologisk kraftfôr likevel ikke økte tilsvarende mye i pris ved videresalg til kraftfôrfabrikk. SLF er ikke kjent med prisen på økologisk korn ved videresalg, men det er klart at det har en merpris sammenlignet med konvensjonelt korn og således bidrar til dyrere kraftfôr. Bygg er regnet for å være det viktigste kornslaget til produksjon av økologisk kraftfôr, og tabellen viser at det gis størst prisstimuli for bygg. Stort pristillegg har også sammenheng med at avlingene ved produksjon av økologisk bygg generelt er vesentlig mindre enn ved konvensjonell produksjon.

2.4.1.2 Importerte råvarer

Tabell 19: Pris på importerte karbohydratråvarer innenfor kvoten for karbohydratråvarer til kraftfôr (kr/kg)

Karbohydrat- råvare	2006		2007 (10 mnd)	
	Økologisk	Konvensjonell ¹³	Økologisk	Konvensjonell
Bygg	2,15	0,93	3,19	1,13
Durra	-	1,04	3,04	2,57
Fôrhvete	2,28	0,98	2,55	1,33
Havre	2,19	1,21	2,79	1,45
Mais	-	1,17	2,59	1,39
Gjennomsnitt	2,20	1,15	2,70	1,26

Som tidligere beskrevet i tilknytning til Tabell 12, er også her tallmaterialet hentet fra Tollvesenets TVINN-system. Det tas derfor forbehold om systemfeil i dette utplukket.

Prisen på de importerte råvarene er eksklusiv toll og avgifter, og råvarekostnaden inn i kraftfôrproduksjonen er derfor høyere enn det som er angitt som pris pr. kg. Prisen på råvarene har, i likhet med konvensjonelle råvarer, steget kraftig siste halvdel av 2007. Dette gir seg utslag i at gjennomsnittlig pris har økt fra 2,20 kroner pr. kg til 2,70. Videre tyder tallmaterialet på at cif¹⁴ importpris for økologisk vare er omtrent dobbelt så dyr som konvensjonell vare. Store deler av denne merprisen kan tilskrives frakt- og logistikkostnader, og er ikke direkte knyttet til pristillegget for økologisk vare.

I en kraftfôrblending må det, i tillegg til karbohydratråvarer, tilsettes både proteinråvarer og fett. I Norge er det god tilgang på fiskemel, som er rikt på både proteiner og fett. Uten god tilgang på fiskemel ville det økologiske kraftfôret både vært dyrere og dårligere. Fiskemel har vært dyrt de siste årene, men har den senere tiden falt i pris. Av andre proteinråvarer benyttes gjerne raps- og soyamel. Både økologisk raps- og soyamel er relativt godt tilgjengelige varer på verdensmarkedet, og pristillegget for økologisk vare er omtrent det samme (prosentvis) som for karbohydratråvarene. Kostnadsdriveren for disse råvarene er frakt- og logistikkostnader, noe som vil bli belyst senere i rapporten.

Oppsummert kan en si at det er importerte råvarer som trekker råvarekostnaden for økologisk kraftfôr opp. Dette skyldes i noen grad de økologiske tilleggene på importert vare, men hoveddelen kan forklares med dårlig logistikk og høye fraktkostnader. Et eksempel er økologisk soyamel som importeres fra Brasil i egne containere. Før dette soyamelet har kommet frem til kraftfôrprodusenten i Norge har det en pris på ca. åtte kroner pr. kg (pris pr. februar 2008 er ca. tre kroner pr. kg for konvensjonell vare). Det meste av merkostnaden er logistikk.

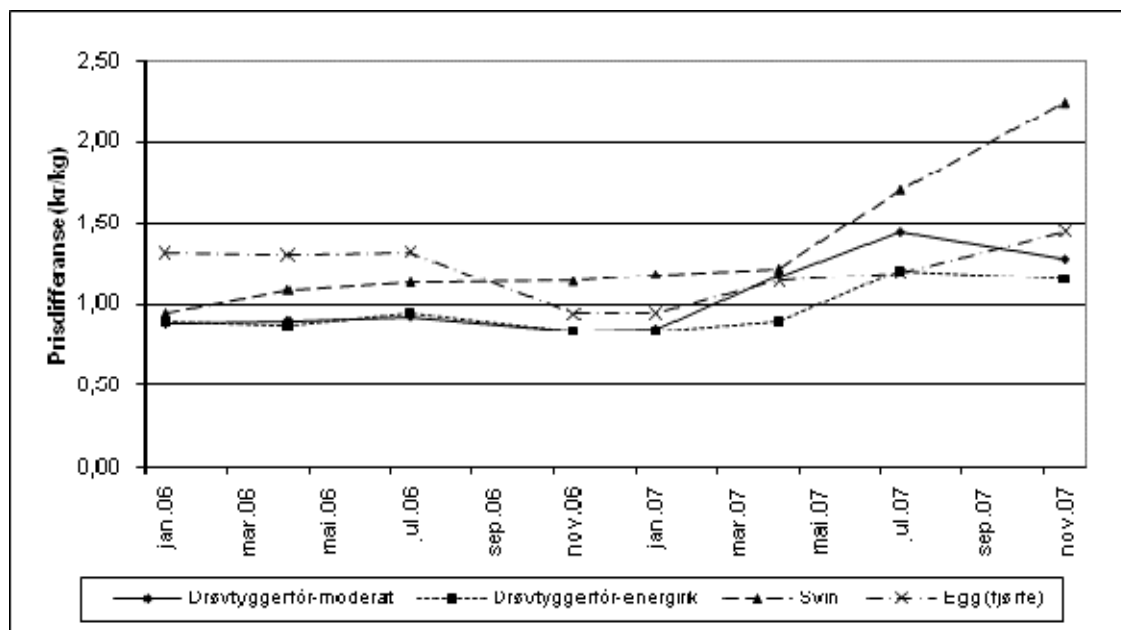
¹³ Prisen på konvensjonell vare er for all import innenfor kvoten for karbohydratråvarer til kraftfôr (avvikende kvoteår, september til august). Altså er prisen på økologisk vare inkludert i prisen på konvensjonell vare. Dette har imidlertid liten betydning i denne sammenheng, grunnet at økologisk kvantum er forholdsvis lite.

¹⁴ Pris på varen levert til havn (cost, insurance and freight)

2.4.2 Pris på kraftfôr

De enkelte kraftfôrproduzentene lager fôr med ulikt innhold av vitaminer, mineraler osv., og de ulike typene har ulik næringsverdi (måles i føreheter). Det gir derfor liten mening i å sammenligne priser direkte. Prosjektgruppa har av den grunn konsentrert seg om differansen i pris mellom et økologisk fôr og det tilsvarende konvensjonelle fôret. Dette gir et uttrykk for merprisen ved å kjøpe økologisk, og således et uttrykk for en av merkostnadene i økologisk husdyrproduksjon.

Ettersom fôr til drøvtyggere utgjør det største salgsvolumet innenfor økologisk kraftfôr er det valgt å se på to ulike fôrslag til drøvtyggere, mens for egg (fjørfe) og svin er det kun innhentet informasjon om ett kraftfôrslag. Merprisen for økologisk kraftfôr er vist i Figur 1.



Figur 1: Prisdifferanse mellom økologisk og konvensjonelt kraftfôr i 2006 og 2007 for fire ulike fôrtyper

Figur 1 viser at det er en betydelig merkostnad ved å kjøpe økologisk kraftfôr uansett hvilket av dyreslagene primærproduzentene har. Prisdifferansen er høyest for fôr til svin og produksjon av egg. I første halvdel av 2006 var størrelsen på merprisen stabil, mens den i andre halvdel av 2006 ble noe redusert for de fleste fôrslagene. Dette sammenfaller i tid med økt prisnedskrivning til økologisk korn. Figuren viser at differansen økte i første halvår av 2007, noe som samsvarer med at det på dette tidspunkt var meget vanskelig å fremskaffe økologiske råvarer for import. Mangelen på økologiske råvarer førte til økning i råvareprisene, og dermed en økt prisdifferanse mellom konvensjonelt og økologisk fôr. Ved inngangen til avtaleåret 2007-2008 ble de nye kornavlingene høstet, og med ny tilgang på økologiske råvarer ble prisdifferansen redusert i september. Imidlertid har prisene utover høsten 2007 igjen blitt påvirket av prisen på råvarer på verdensmarkedet, hvor prisøkningen har vært av en slik størrelse at den har ført til tollfri import av korn siden september 2007. Disse høye prisene har imidlertid ikke påvirket prisen på norsk korn, og en ser at drøvtyggerblandingen med høyt innhold av korn har hatt en noe avvikende prisutvikling i slutten av 2007.

Figur 1 viser et gjennomsnitt av prisdifferansene hos alle aktørene, vektet etter omsatte mengder. Det er ikke tatt hensyn til eventuell endring i energiinnhold, noe som betyr at det ikke kommer til uttrykk dersom prisøkning skyldes høyere førehetsinnhold. Hos enkelte aktører er prisforskjellen betydelig mindre enn Figur 1 gir uttrykk for, mens hos andre er den større. Prisdifferansens størrelse varierer

også betydelig over tid. Tabell 20 viser som en illustrasjon spennet i månedlige prisdifferanser hentet fra ulike enkeltaktører i perioden.

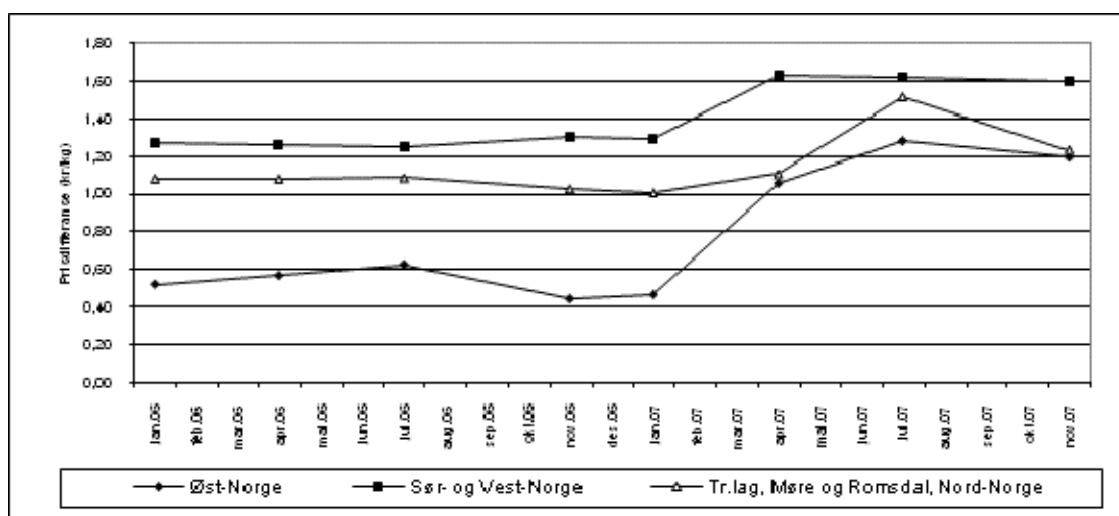
Tabell 20: Prisdifferanser for ulike fôrslag – max og min verdier, ulike måneder og ulike aktører i 2006 og 2007 (kr/kg)

	Laveste differanse	Høyeste differanse
Drøvtyggerfôr-moderat	0,44	1,73
Drøvtyggerfôr-energirik	0,69	1,94
Svin	0,59	2,27
Egg (fjørfe)	0,75	1,64

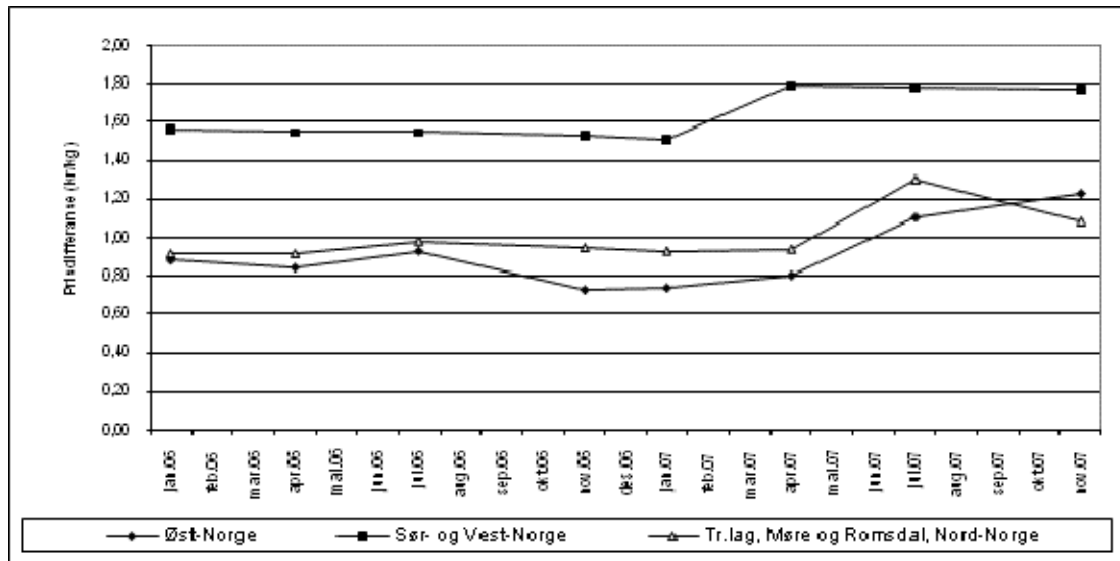
Den største prisdifferansen er hentet fra fôr til svin, og den er fra november 2007. Dette er således et uttrykk for at merkostnaden enkelte primærprodusenter har ved å drive økologisk svineproduksjon kan være ganske høy for tiden, selv uten at det tas hensyn til andre innsatsfaktorer enn fôr. Som en tommelfingerregel kan en beregne at det brukes fem kg kraftfôr for å fremstille én kg svinekjøtt. Med en prisdifferanse på over to kroner pr. kg, betyr dette en merpris på svinekjøtt på i overkant av ti kroner utelukkende på grunn av høyere kraftfôrpris på økologisk fôr enn på tilsvarende konvensjonelt.

2.4.2.1 Regionale prisdifferanser

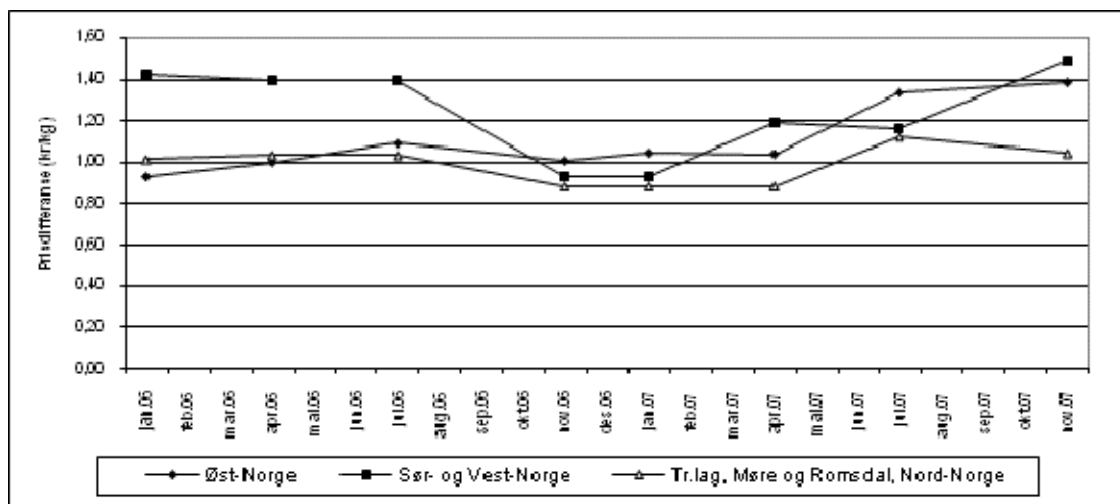
Prosjektgruppa har sett på hvorvidt det kan observeres noen regionale forskjeller i størrelsen på prisdifferansen mellom økologisk og konvensjonelt fôr. Det er ingen eksakte skillelinjer i geografisk omsetning, da de ulike aktørene overlapper hverandre i mange områder. Det er imidlertid foretatt en inndeling i Østlandet, Sør- og Vestlandet, samt en region som omfatter Trøndelagsfylkene, Møre og Romsdal, samt Nord-Norge. Selv med en slik inndeling vil det kunne forekomme at salg i et fylke er innlemmet i en annen region enn hva som er mest naturlig. Figurene nedenfor viser regionale prisforskjeller for drøvtyggerfôr og fôr til produksjon av økologiske egg. Det er ikke laget en egen figur for økologisk svinefôr, da det er hovedsakelig i Vestfold og Buskerud de økologiske svinebesetningene finnes foreløpig. Mengde omsatt svinefôr i øvrige regioner er for lavt til at det kan beregnes noen vektete priser.



Figur 2: Regionale prisdifferanser mellom økologisk drøvtyggerfôr med moderat innhold av energi og tilsvarende konvensjonelt fôr.



Figur 3: Regionale prisdifferanser mellom økologisk drøvtyggerfôr med høyt innhold av energi og tilsvarende konvensjonelt fôr.



Figur 4: Regionale prisdifferanser mellom kraftfôr til produksjon av økologiske egg og tilsvarende konvensjonelt fôr.

Figurene over viser at det ser ut til å være regionale forskjeller i hvor mye høyere prisen på økologisk kraftfôr er i forhold til tilsvarende konvensjonelt fôr. Det er hovedsakelig mindre prisforskjell mellom økologisk og konvensjonelt fôr på Østlandet, der mye av kornet som viktig innsatsråvare produseres. Prisdifferansene ser ut til å være større i andre deler av landet. Det produseres imidlertid også en del økologisk korn i Trøndelag, og her ser merprisen ut til å være noe mindre enn sør og vest i Norge. Figuren over kraftfôr til produksjon av økologiske egg viser et mer ujevnt prisbilde, der det varierer hvor prisforskjellen er størst.

En del av årsaken til høyere differanse i ulike deler av landet skyldes trolig at kvantaene med økologisk vare stort sett er små. En får dermed høye logistikkostnader pr. enhet for økologisk korn sammenlignet med konvensjonelt korn som brukes i kraftfôrblandinger i de samme områdene. Det har dessuten vært mangel på økologisk korn til bruk i kraftfôr de siste par årene, og en har derfor måttet importere dyre økologiske råvarer hvor det også tilkommer høye logistikkostnader. Det er mulig

anlegg i kornområdene har kunnet trekke en fordel av dette. Frem mot årsskiftet 2007 har imidlertid alle aktørene måttet importere dyre, økologiske råvarer. Det er imidlertid viktig å understreke at figurene ikke viser prisen på kraftfôr i ulike områder, kun prisforskjellen. Disse tallene gir et anslag på størrelser, ikke eksakte tall, da flere aktører selger i samme områdene. Det er imidlertid foretatt en inndeling etter hovednedslagsfeltet til den enkelte kraftfôraktøren, da det ikke finnes tilgjengelig geografisk oversikt over solgte mengder etter det SLF er kjent med.

For å kunne sammenligne prisen i 2006 med prisen i 2007 i de ulike delene av landet, er det beregnet en gjennomsnittlig prisdifferanse mellom økologisk fôr og konvensjonelt fôr i de ulike regionene materialet er delt inn i. Årsgjennomsnittet er basert på priser fra fire måneder innen hvert år. Ved å ta en slik årlig gjennomsnittspris utjevnes de mange svingningene i månedlige priser. Dette er presentert i tabellen under, og det er tydelig at prisen, med unntak av økologisk fôr til produksjon av egg, har økt fra 2006 til 2007 i alle regionene. Dette er for øvrig som forventet med de høye prisene på økologiske råvarer på verdensmarkedet i 2007. Siden kornprisene har vært høye siste halvdel av 2007, har det vært tollfritt å importere de fleste kornråvarene som brukes ved tilvirking av fôr i Norge. Høyere råvarekostnader gir utslag i høyere pris, og det har derfor vært en ekstra fordel å få tak i norsk økologisk korn, særlig i siste halvdel av 2007.

Tabell 21: Gjennomsnittlige regionale merpriser på økologisk kraftfôr i forhold til tilsvarende konvensjonell vare i 2006 og 2007 (øre/kg)

	Østlandet		Sør- og Vestlandet		Tr.lag, Møre og Romsdal og Nord-Norge	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Kraftfôrslag						
Drøvtygger moderat	0,55	1,00	1,27	1,53	1,07	1,21
Drøvtygger energirik	0,84	0,97	1,54	1,71	0,93	1,06
Svin	1,07	1,59	-	-	-	-
Egg (fjørfe)	1,01	1,20	1,28	1,19	0,99	0,98

2.5 Behov for økologisk kraftfôr fremover

Det er lagt politiske føringer for å stimulere til økt produksjon og omsetning av økologiske landbruksvarer. I regjeringserklæringen fra 13. oktober 2005 "Soria Moria-erklæringen" slår regjeringen fast at det skal være et mål at 15 prosent av matproduksjon og matforbruk i 2015 skal være økologisk. Omsetningstallene som er hentet inn i forbindelse med dette prosjektarbeidet viser at det ved årsskiftet 2007-2008 er omlag 0,8 prosent av det omsatte kraftfôret som er økologisk. Ut fra målet om at man skal være selvforsynt med fôr ved økologisk drift, er 0,8 prosent trolig en underestimert i forhold til reelt forbruk av økologisk kraftfôr på norske gårder.

Nortura planlegger å produsere ca. 30 tonn økologisk kyllingkjøtt i 2008. De planlegger også å starte opp med økologisk svinekjøtt fra 16 produsenter, og regner med å trenge 2000 tonn kraftfôr til denne produksjonen.

TINE har satt som mål å tredoble produksjonsvolumet av økologisk melk, fra dagens to prosent til seks prosent i 2012¹⁵. Denne økningen i produsert volum forutsetter også at det blir flere økologiske

¹⁵ <http://www.tine.no/page?id=148&key=57444&rid=5>, 01.12.2007

melkeprodusenter. Etterspørselen etter kvote som var lagt ut for salg i 2006 var stor. Det var imidlertid få melkeprodusenter i karens i 2006. TINE regner derfor med liten vekst i produksjonen i 2008¹⁶. Etterspørselen etter økologiske kvoter i 2007 var ikke så stor, og det er fortsatt noen kvoter igjen. Fra 1. januar 2008 opphører dagens klyngesystem. Dette betyr at det nå satses økologisk over hele landet i stedet for i avgrensede områder (klynger). I tillegg skal alle melkeprodusenter få en merpris på økologisk melk på 60 øre pr. liter, også i karenstiden på seks måneder.

Prosjektgruppa har gjort et forsøk på å anslå behovet for kraftfôr gitt målsetningen om 15 prosent økologisk i 2015. Det er tatt utgangspunkt i antall husdyr i Norge i 2007, og på bakgrunn av disse tallene er det beregnet behovet for kraftfôr dersom 15 prosent av dagens husdyr var økologiske. Det er med andre ord ikke tatt hensyn til for eksempel eventuell vekst i etterspørselen etter kjøttprodukter.

Sammenligning av søknader om produksjonstilskudd 2007 (PT-900 pr. 1. januar 2007) med Debio sin statistikk, viser at økologiske melkekyr utgjør 2,3 prosent av totalen, andre storfe 2,0 prosent, sau og lam 3,5 prosent, slaktegris 0,3 prosent og verpehøns 2,5 prosent. For alle disse dyreslagene er det en økning sammenlignet med 2006.

Tabell 22: Estimert behov for økologisk kraftfôr dersom 15 prosent av husdyrene var økologiske i 2007

Husdyrslag	Totalt antall dyr ¹⁷	15 % Ø, antall dyr	Behov for kraftfôr, Behov for kraftfôr,	
			kg pr. dyr pr. år ¹⁸	kg pr. år
Melkekyr	253 000	38 000	1 150	43 700 000
Andre storfe	589 000	88 000	500	44 000 000
Vinterfôra sauer og lam	2 244 000	337 000	50	16 900 000
Slaktegris	449 000	67 000	240	16 100 000
Verpehøns	3 436 000	515 000	42	21 600 000
SUM	6 971 000	1 045 000		142 300 000

Tabell 22 viser at estimert behov for økologisk kraftfôr er på ca. 140 000 tonn, dersom 15 prosent av de utvalgte husdyrslagene var økologiske i 2007. Behovet vil være større hvis alle husdyrslag blir tatt med i regnestykket. I 2007 er det omsatt ca. 15 500 tonn kraftfôr (se 2.2.3). Dersom 15 prosent av alle husdyr var økologiske, betyr det at produksjonen og importen må tidobles.

De fleste aktørene SLF har vært i kontakt med i forhold til dette oppdraget rapporterer om økende salgsvolumer i 2007, og de gir signaler om at det forventes ganske kraftig økning i det økologiske kraftfôrsalget videre. Dette skyldes både økt stimulering av økologisk produksjon, økt etterspørsel etter økologiske produkter, samt kravet om 100 prosent økologiske varer i kraftfôret til drøvtyggere. En større endring i kraftfôrbehovet kan forventes igjen fra 2010 da det blir endring i fôrkravene til økologiske fjørfe og svin.

Skal en imidlertid komme opp i en økologisk kraftfôrproduksjon på rundt 140 000 tonn, må det til en kraftigere stimulering til omlegging av arealer til økologisk drift enn i dag. Mye av dagens korn- og husdyrproduksjon må legges om til økologisk drift.

¹⁶ basert på SLF Rapport nr. 10/2007

¹⁷ SLF, PT-900, per 31.07.07

¹⁸ <http://www.agropub.no/index.gan?id=2993&subid=0> (100 % økologisk fôr i økologiske mjølkekubesetninger, 30.03.05) og NILF, handbok for driftsplanlegging 2007/2008

2.6 Forslag til endringer i virkemiddelbruk, rutiner og regelverk

Som en del av utredningen er det sett på hva som kan gjøres for å bidra til at forskjellen i pris mellom økologisk kraftfôr og konvensjonelt kraftfôr reduseres. Eventuelle nye tiltak, samt endringer i eksisterende tiltak vil måtte vurderes i forhold til WTO-status.

Samtidig skal man ha i minne at en av målsetningene med økologisk husdyrproduksjon er at hvert enkelt bruk i størst mulig grad skal være selvforsynt med fôr. Dette er i strid med målsetningen innenfor korn- og kraftfôrpolitikken om at kornet skal i omsetning for å bidra til lik kraftfôrpris over hele landet. Arbeidsgruppa har derfor diskutert grundig hvorvidt begge disse målsetningene kan tilfredsstilles samtidig. Konklusjonen er at disse målsetningene vanskelig kan kombineres, og arbeidsgruppa anbefaler at det stimuleres til at også økologisk korn kommer i omsetning, slik at det skal være mulig å drive økologisk husdyrproduksjon også i kornunderskuddsområdene.

2.6.1 Forslag til endringer

SLF har vært i kontakt med de største kraftfôrprodusentene for å innhente deres vurdering av hva som bør gjøres for å redusere kostnadsnivået i økologisk kraftfôr. Følgende tilbakemeldinger har blitt gitt:

1. Sørg for å få opp produksjonen av norsk økologisk korn
2. Sørg for å få opp produksjonen av norske økologiske proteinråvarer (bønner og erter)
3. Administrative tollnedsettelse for enkelte råvarer som det i dag ikke gis tollnedsettelse for (lusernepellets, vegetabilsk fett)
4. Fjern kravet om 100 prosent økologiske råvarer og gi dispensasjon til bruk av konvensjonelle råvarer ved behov

De to første punktene er en løsning på det som i dag er hovedproblemet, nemlig kostbar logistikk ved import av råvarer til kraftfôr. Den enkleste metoden for å redusere disse kostnadene er å øke nasjonal produksjon. SLFs vurdering er at dette er den enkleste og billigste måten å redusere kostnadene i økologisk kraftfôrproduksjon.

Punkt tre er grunnet i et behov for å ha et bredt varespekter å velge i ved sammensetning av et økologisk kraftfôr. Flere av de råvarene som SLF gir administrative tollnedsettelse for p.t. finnes ikke som økologiske, eller er vanskelig tilgjengelig som økologiske. SLFs vurdering er at dette kan gjennomføres, men at det er administrative utfordringer knyttet til en slik løsning. Det skiller ikke mellom økologisk og konvensjonelle råvarer innenfor importvernet, og begge typer kan derfor, ved en administrering av tollsatsen, importeres til samme tollsats. Slike varer som er nevnt (lusernepellets, linolje, rapsolje og soyaolje) kan i tillegg være vanskelig å fastsette korrekt tollsats for, all den tid disse varene ikke er tradisjonelle handelsvarer til kraftfôrindustrien.

Punkt fire omhandler en del av regelverket som Mattilsynet forvalter, men SLF finner det allikevel korrekt å omtale punktet. Fra 1. januar 2008 er det krav om 100 prosent økologiske råvarer i kraftfôr til drøvtyggere og hest. Dette innebærer blant annet at kraftfôrprodusentene for å få smakelighet på kraftfôret ønsker å importere økologisk melasse fra India. Den økologiske melassen fraktes i små volum, og over lange avstander, noe som gir en meget høy råvarekostnad. Kraftfôrprodusentene er avhengige av å ta denne kostnaden ut i høyere kraftfôrpris. Det er pr. i dag få alternativ til bruk av melasse i drøvtyggerfôr. SLFs vurdering er at det er motstand i kraftfôrindustrien mot bruk av økologiske råvarer importert fra ”andre siden av jordkloden”, både av hensyn til det miljøetiske i en

slik frakt og råvarekostnaden, og at regelverket ikke burde vært strammet inn før man hadde fullverdige alternativer til de råvarene som ikke lengre kan benyttes.

Kravet om 100 prosent økologisk fôring av drøvtyggere er hjemlet i Økologiforskriften (produksjonsregler på bakgrunn av *Forordning (EØF) nr. 2092/91*, med senere endringsforordninger), og det er Mattilsynet som forvalter dette regelverket. I følge Mattilsynet på Ås¹⁹ er det pr. i dag ingen signaler fra EU om at denne regelen vil endres. Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å følge samme regelverk som EU/EØS-området, og det vil altså ikke bli noe særskilt norsk unntak. I følge Økologiforskriften/EU-forordningen er det kun ved uforutsette hendelser at det kan gis særskilt tillatelse til å fravike kravet om 100 prosent økologisk fôring av drøvtyggere.

2.6.2 Endret arealtilskudd

For å øke produksjonen av norsk økologisk korn, kan et virkemiddel være å øke arealtilskuddssatsene. Arealtilskuddet for økologisk korn til modning ble hevet fra kr 250 til kr 300 pr. dekar ved siste jordbruksoppgjør. SLF mener at en videre økning av arealtilskuddet vil kunne stimulere til ytterligere omlegging og til opprettholdelse av økologisk drift. Gitt at målet er å øke produksjonen av norsk økologisk korn og proteinvekster, er økt arealtilskudd imidlertid noe mindre målrettet enn økt prisnedskrivning på korn og proteinvekster. Økt arealtilskudd er for øvrig uproblematisk i forhold til Norges forpliktelser til WTO, da disse tilskuddene notifiseres som grønn støtte i WTO-sammenheng.

2.6.3 Endret prisnedskrivning

Dersom målsetningen er å redusere prisen på økologisk kraftfôr, og samtidig stimulere norsk produksjon av økologiske råvarer til kraftfôr, er økt prisnedskrivning det mest målrettede virkemidlet. Prisnedskrivningstilskuddet utbetales til kornkjøper ved kjøp av korn fra kornprodusent. SLF har ingen kontroll med hvordan kornkjøper anvender tilskuddet. Det er følgelig ingen garanti for at en økning av tilskuddet vil medføre redusert kraftfôrpris. Som vist i Tabell 16 kan prisnedskrivningstilskuddet enten benyttes til å redusere kraftfôrprisen, eller til å stimulere til økt norsk produksjon gjennom økte økologitillegg til kornprodusent. Det sannsynlige scenarioet er en kombinasjon av disse elementene.

Økt prisnedskrivningstilskudd gjør norsk økologisk korn relativt sett billigere for kraftfôrprodusenten, sammenlignet med importert økologisk korn. Hvordan fordelingen av et økt prisnedskrivningstilskudd for økologisk korn vil bli mellom kornbønder, kraftfôrprodusenter og melke- og kjøttprodusenter avhenger av priselastisiteten i de ulike markedene.

Økt prisnedskrivningstilskudd på økologisk korn vil stimulere til at større kvanta omsettes gjennom markedsordningen, og at omfanget av innkjøpt økologisk kraftfôr øker tilsvarende. Dette gjelder uansett om økningen i tilskuddet går til kornprodusent eller til nedskrivning av prisen på kraftfôrråvarer. Økt prisnedskrivningstilskudd kan følgelig bidra til at intensjonene i Økologiforskriften, om at gården i størst mulig grad skal være selvforsynt med økologisk fôr, kan bli vanskelig å tilfredsstille. Det vises til kapittel 2.3.1.1 og 2.3.2.2 vedrørende intensjonen med prisnedskrivningstilskuddet og markedsordningen for korn, og regelverkskrav.

Prisnedskrivningsordningen for korn notifiseres ikke i WTO, og er følgelig uproblematisk i forhold til våre internasjonale forpliktelser.

¹⁹ Karen Beate Grimstad, Nasjonalt senter for planter og vegetabilsk mat, Mattilsynet Ås

2.6.4 Endret fraktordning

Innfraktordningen gjelder bare for økologisk korn. Ordningen er innført fordi det er lengre avstand mellom mottaksanleggene for økologisk korn enn for konvensjonelt korn. Ordningen skal kompensere for ekstra fraktkostnader. Prosjektgruppa foreslår ingen endringer i denne ordningen.

Mellomfraktordningen for korn og stedsfraktordningen for kraftfôr gjelder både for økologisk og konvensjonell vare. Det foreslås ingen differensiering i fraktsatsene mellom økologiske og konvensjonelle varer.

Fraktstøtte notifiseres som gul støtte til WTO, og det kan derfor være utfordrende å øke denne støtten.

2.6.5 Endringer i tollvernet

Det skilles pr. i dag ikke mellom økologiske og konvensjonelle varer ved fastsettelse av administrative tollnedsettelse for råvarer til kraftfôr. Av hensynet til administrative og kontrollmessige utfordringer ved en slik differensiering foreslås det ingen endringer i dagens praksis.

2.6.6 Behov for nye rutiner

Gjennom arbeidet med dette prosjektet har det fremkommet et behov for å hente inn prisinformasjon om økologisk kraftfôr på mer regelmessig basis, slik at det vil være enklere å følge endringene i dette markedet i tiden fremover. Oversikt over disse prisene på jevnlig basis vil i større grad gjøre det mulig å vurdere konsekvenser og se mulige utslag av endring i virkemidler og regelverk. SLF vil derfor i etterkant av dette prosjektet utvide sin rutinemessige innsamling av kraftfôrpriser fra ulike aktører til også å omfatte priser på økologisk kraftfôr.

2.6.7 Oppsummering av anbefalte endringer i virkemidler

For å øke produksjonen av norsk økologisk korn, er økte arealtilskuddssatser for økologisk korn et virkemiddel. SLF anbefaler at arealtilskuddet for økologisk korn til modning økes med i størrelsesorden 50 kroner.

SLF foreslår at det innføres en differensiering av satsene for prisnedskrivning på erter og oljefrø/bønner mellom konvensjonelle og økologiske varer. Videre foreslås en ytterligere differensiering mellom prisnedskrivningen for konvensjonelt og økologisk korn. Det foreslås å øke prisnedskrivningstilskuddet for korn i størrelsesorden med 10-20 øre pr. kg. For oljefrø og erter, der det i dag ikke er noen differensiering, foreslås det å innføre et tilskudd på i størrelsesorden henholdsvis 250 øre pr. kg og 110 øre pr. kg.

Tabell 23: Forslag til nye satser for prisnedskrivningstilskudd (øre/kg)

Kategori	Dagens satser		Nye satser	
	Konvensjonelt	Økologisk	Konvensjonelt	Økologisk
Korn	31,8	60,0	31,8	75,0
Oljefrø/bønner	165,0	165,0	165,0	250,0
Erter	73,0	73,0	73,0	110,0

Gitt uendret produksjon av økologiske varer (2006) vil dette forslaget innebære en økning av prisnedskrivningstilskuddet med om lag 1,6 mill. kroner.

Prosjektgruppa har ikke forslått endringer i dagens fraktordninger eller endring av tollvernet.

2.7 Konklusjon

For å nå regjeringens målsetning om 15 prosent økologisk produksjon og forbruk i 2015, er det behov for betydelig større tilgang på økologisk korn og andre kraftfôrråvarer av norsk og utenlandsk opprinnelse nå og på litt lengre sikt. Et anslag arbeidsgruppa har gjort basert på produksjonstall fra 2007, tilsier en tidobling av mengden kraftfôr i 2015 fra dagens nivå på 15 500 tonn.

Arbeidsgruppa har identifisert en betydelig høyere pris på økologisk kraftfôr ved å sammenligne pris på et økologisk kraftfôr med prisen på et tilsvarende konvensjonelt kraftfôr. Merprisen har variert, men generelt har den steget i 2007 i forhold til andre halvdel av 2006. Prisen på økologisk kraftfôr ser ut til å ha steget mer enn prisen på tilsvarende konvensjonelle varer i samme periode. Det er underskudd av norskprodusert korn i forhold til behovet for korn til produksjon av ferdig kraftfôr, og behovet for råvarer må derfor dekkes opp ved hjelp av importerte råvarer. Økologiske råvarer er stort sett mangelvare, og import av slike råvarer skjer i små kvanta, adskilt fra øvrig import. Dette har ført til at importen av økologiske råvarer skjer til dels til meget høye priser, og med høy kraftfôrpris som konsekvens. For både norsk og importert økologisk vare betyr små kvanta relativt høye logistikkostnader pr. enhet. Ved mangel på økologiske råvarer virker også regelverket prisdrivende med sitt krav om 100 prosent økologisk kraftfôr til drøvtyggerne. Gjennom arbeidet med prosjektet er det også avdekket at det ser ut til å være regionale forskjeller i merprisen på økologisk kraftfôr.

Større tilgang på norsk økologisk korn vil bety mindre behov for dyre importerte råvarer, og lavere logistikkostnader pr. enhet. Arbeidsgruppa anbefaler at det stimuleres til dyrking av mer økologisk korn i Norge gjennom økt arealtilskudd, samt at satsene for prisnedskrivning økes for å redusere førkostnadene videre i verdikjeden.

3 Skisse til evaluering av SMIL

3.1 Mandat

I sluttprotokoll for jordbruksforhandlingene 2007 er følgende nedfelt:

”SMIL-ordningen ble innført i 2004. Det er behov for at ordningen evalueres i forhold til miljøresultatene. Statens landbruksforvaltning får i oppdrag å lage en skisse for en ekstern evaluering til jordbruksoppgjøret 2008. Evalueringen ferdigstilles til jordbruksoppgjøret 2009.”

I revidert tildelingsbrev fra LMD til SLF bekreftes oppdraget med frist 15.02.08.

3.2 Bakgrunn og tidligere evalueringer/gjennomganger

Formålet med tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket er å fremme natur- og kulturminneverdiene i jordbrukets kulturlandskap og redusere forurensningen fra jordbruket, utover det som kan forventes gjennom vanlig jordbruksdrift. Gjennom SMIL-ordningen har en mulighet til å støtte de biologisk mest verdifulle arealene, de verneverdige bygningene, eller gi støtte til etablering av fangdammer og hydrotekniske anlegg som hindrer forurensning til vassdrag.

I 1997 foretok Telmarksforskning en evaluering av tilskudd til ”Miljøplantinger og økologiske rens tiltak” som en del av ordningen med ”Investeringsstøtte til miljøtiltak (IMT)”. Ordningen med Spesielle miljøtiltak i landbrukets kulturlandskap (STILK) ble evaluert i 2001 (Rapport nr 188/2001 Telemarksforskning-Bø). SMIL-ordningen ble gjennomgått i 2006 (Rapport nr 6/2006 SLF). I tillegg har Norsk Senter for Bygdeforskning gjennomført en undersøkelse der målet var å se på om økt myndighet og et utvidet handlingsrom for kommunene fører til en virkemiddelhåndtering som på en bedre måte ivaretar de lokale utfordringene på landbruksområdet. I denne undersøkelsen inngikk bl.a. SMIL-ordningen (Økt landbruksmakt til kommunene – samlede erfaringer fra prosjektet ”Kommunalisering Pluss” - Rapport 4/07).

Tidligere gjennomganger og evalueringer av SMIL-ordningen har hatt en bred orientering der både forvaltningseffektivitet og miljøresultater har vært tema. Når det gjelder miljøresultater, har dette i hovedsak dreid seg om fordeling på formål, og gjerne målt i aktiviteter (volum/fordeling av tiltak og pengeinnsats). I henhold til jordbruksoppgjøret legger SLF til grunn at ordningen nå skal evalueres i forhold til miljøresultatene. Dette forstås slik at det skal foretas en evaluering av ordningen som viser i hvilken grad SMIL-ordningen har bidratt til å gi ”miljøgevinster” i tråd med formålene for ordningen, og at arbeidet i større grad enn tidligere evalueringer og de årlige rapporteringene i forkant av jordbruksoppgjøret, bør gi en mest mulig konkret vurdering av miljøresultater.

I tilknytning til arbeidet med virkemiddelrapporten for 2008 ba SLF om innspill fra fylkesmennene om aktuelle tema for SMIL-evalueringen. I tilbakemeldingen ønsker fylkesmennene bl.a at evalueringen tar for seg spørsmål om målretting og miljøresultater, blant annet relatert til formålet med ordningen. Det ønskes også at evalueringen ser på i hvilken grad tiltaksstrategiene bidrar til å oppnå de ønskede miljøeffektene.

Vi vurderer situasjonen slik at tidligere vurderinger om forvaltningsprosesser m.v. fortsatt står ved lag. Det vises også til pågående RMP-evaluering, hvor noen forvaltningsspørsmål knyttet til SMIL vil bli belyst.

Evalueringen bør på bakgrunn av dette i liten grad omfatte spørsmål om forvaltningseffektivitet, men konsentreres om å måle resultater ”i marka”. Å måle slike miljøresultater og effekter er imidlertid en stor utfordring. Ofte ønsker en å måle tilstander i naturen som er påvirket av komplekse forhold der flere og ulike faktorer virker samtidig. Det er også slik at en til dels ønsker kunnskap om forhold som ikke lar seg observere direkte ved ulike former for måling eller telling. I lys av dette, og i lys av innspillene fra fylkesmennene, bør evalueringen også omfatte en vurdering av virkeområde og måloppnåelse for ordningene slik de generelle miljømålene er beskrevet i regelverk og veiledningsmateriell m.v.

Innenfor denne rammen er det naturlig å benytte ulike metodiske tilnærminger for å kartlegge og evaluere de ulike sidene ved ordningen. For å belyse spørsmål knyttet til omfang, utbredelse og fordeling av tiltak og tilskuddsmidler, kan en basere seg på eksisterende statistikk. For å få oversikt over forvaltning av en ordning, er det ofte naturlig å basere seg på intervjuer eller spørreundersøkelser. I tillegg er det aktuelt å bruke indikatorer eller modeller, dvs. en absolutt eller relativ størrelse som et uttrykk for det en ønsker å måle, eller estimerte tall basert på en modellberegning.

3.3 Hovedinnretning

Det anbefales at det foretas en evaluering og nasjonal rapportering av miljøresultater som inneholder følgende:

1. Sammenstilling og enkel analyse av aktivitetstall (gjennomføres av SLF, som en oppdatering av tidligere analyser).
2. En nærmere belysning av miljøresultater relatert til formålene for ordningen (ekstern evaluering).
3. Analyse av miljøresultater ved hjelp av utvalgte målinger, modeller og indikatorer kombinert med spørreundersøkelser for enkelte tema (ekstern evaluering).

Siden SMIL-ordningen omfatter en stor bredde av tiltak som kan støttes, vil det være nødvendig med en utvelgelse eller avgrensning av de temaene og områdene som gjøres til gjenstand for ekstern evaluering. Et landsdekkende opplegg for alle temaene vil bli svært ressurskrevende. Det er derfor nødvendig å velge ut noen fylker/kommuner som case-områder, hvor det tilstrebes en geografisk spredning på landsdeler og viktige jordbruksregioner.

SMIL-virkemidlene har eksistert i fire år, og det kan være vanskelig å observere signifikante endringer innenfor en så kort periode. For enkelte analyser kan det derfor være aktuelt å gå noe lenger tilbake i tid for å se på miljøresultatene.

3.4 Forslag til gjennomføring

Formålet med evalueringen skal, ut fra ovennevnte, være å undersøke i hvilken grad tilskuddene har miljøeffekter og bidrar til måloppnåelse som forventet eller forutsatt. I tillegg bør behov og muligheter for forbedringer påpekes. Resultatene fra evalueringen presenteres i en rapport som gir en samlet framstilling på nasjonalt nivå. Det utarbeides egne evalueringsrapporter for delområde 2 og 3. Disse må leveres tidsnok til at det kan gjøres en samlet vurdering av rapportene før jordbruksoppgjøret 2009. SLF er ansvarlig for sammenstilling.

3.4.1 Sammenstilling og enkel analyse av aktivitetstall (gjennomføres av SLF)

SLF vil lage en sammenstilling av aktivitetstall for hele perioden 2004 tom. 2007 med analyser og vurderinger. I den grad det foreligger sammenlignbare data, tas det sikte på å lage en sammenstilling som viser utviklingen i forhold til de tidligere fylkesvise ordningene (STILK, IMT, MOMLE, Områdetiltak), og i forhold til tidligere evalueringer/gjennomganger av ordningen.

I sammenstillingen tas det utgangspunkt i aktivitetstall innenfor de ulike hovedområdene (planleggings- og tilretteleggingstiltak, tiltak mot forurensning og kulturlandskapstiltak), og formålsgrupper for kulturlandskap (biologisk mangfold, gammel kulturmark, tilgjengelighet/opplevelseskvalitet, freda- og verneverdige bygninger, kulturminner/-miljøer og investeringstiltak org.beitebruk) og formålsgrupper for forurensning (hydrotekniske tiltak, klima- le- og landskapsplantinger, vegetasjonssoner, fangdammer og våtmarker, miljøretta omlegging i kornområder, andre tiltak).

3.4.2 En nærmere belysning av miljøresultater relatert til formålene for ordningen (ekstern evaluering)

Det bør foretas en nærmere belysning av miljøresultater relatert til forvaltning av ordningen. Dette tenkes gjort gjennom spørreundersøkelser/intervjuer av fylker/kommuner.

Det vil etter bestilling og innspill fra SLF, være opp til oppdragstaker å foreslå hvordan oppdraget skal gjennomføres. Det vil være naturlig at følgende spørsmål/tema på en eller annen måte berøres gjennom en analyse av et utvalg kommuner/tiltaksstrategier og landbruksforetak:

- Har tiltaksstrategiene fungert som grunnlag for tildeling av SMIL-midler, og i hvilken grad blir tiltaksstrategiene fulgt?
- I hvilken grad er miljøresultatene ivaretatt målt opp mot formålet og virkeområdet for ordningen?
- På hvilken måte ivaretas behovet for fagkunnskap som grunnlag for behandling av søknader, kvalitetssikring av tiltak, oppfølging og kontroll.
- I hvilken grad ivaretas helhetlige tiltak som kan berøre flere landbruksforetak/ kommuner?

3.4.3 Analyse av miljøresultater ved hjelp av målinger, modeller og indikatorer kombinert med spørreundersøkelser for enkelte tema (ekstern evaluering)

Miljøresultatene bør også måles og synliggjøres ved at en gjør ”dypdykk” i enkelte hovedtema/aktiviteter ved hjelp av modeller og/eller konkrete målinger/målinger via indikatorer. Slike undersøkelser vil trolig ikke være representative for hele landet, men kan gi et mer konkret svar på faktiske resultater/effekter for enkelte tiltak og områder. Resultatene vil imidlertid kunne ha overføringsverdi til andre områder.

På kulturlandskapsområdet er fagsystemet inndelt i formålsgruppene biologisk mangfold, gammel kulturmark, tilgjengelighet/opplevelseskvalitet, freda- og verneverdige bygninger, kulturminner/-miljøer og investeringstiltak organisert beitebruk. Tilsvarende på forurensningsområdet er hydrotekniske tiltak, klima- le- og landskapsplantinger, vegetasjonssoner, fangdammer og våtmarker, miljøretta omlegging i kornområder og andre tiltak.

Det bør velges ut enkelte formålsgrupper og tiltak som belyses spesielt. Som nevnt foran, vil det ikke være aktuelt å foreta målinger i alle fylker/kommuner, men gjøre en utvelgelse basert på antall tiltak og representativitet for å sikre at en har stort nok datagrunnlag for å gjennomføre en analyse. Oppdragstaker må også her være med å foreslå hvordan oppdraget skal gjennomføres. SLF vil imidlertid foreslå følgende tematiske ”dypdykk”:

3.4.3.1 Ivaretagelse av biologisk mangfold tilknyttet våtmarksmiljøer og gammel kulturmark

I desember 2006 ga Artsdatabanken ut en revidert utgave av den norske rødlista. Ca. 20 pst av artene på rødlista er truet av intensivt jordbruk, mens 25 pst av artene er truet av opphør av drift, endret drift eller for liten jordbruksaktivitet. Omfattende og raske endringer, både ensretting av jordbruksdrift, gjengroing av slåtteeenger og beiteområder, drenering av våtmarker, avrenning av næringsalter og eutrofiering forklarer forverringen av levekårene for mange arter. Mange tiltak og driftsformer som ikke lenger er lønnsomme i ordinær jordbruksdrift kan gis støtte blant annet gjennom SMIL-ordningen. Samtidig gis det støtte til å gjenopprette viktige habitater for biologisk mangfold slik som dammer/våtmarker. Det foreslås å se på miljøresultatene i forhold til biologisk mangfold på 2 konkrete områder :

a) Biologisk mangfold knyttet til etablering av dammer for biologisk mangfold og fangdammer

Det er ved hjelp av SMIL-midler etablert en rekke dammer og våtmarker blant annet for å øke det biologiske mangfoldet. Tiltakene utgjør små avgrensede ”lommer” med et helt spesielt plante- og dyreliv. Det finnes flere tidligere undersøkelser/tellinger på utbredelsen av arter tilknyttet små våtmarksmiljøer, og det bør foretas nyregistreringer/tellinger av et utvalg av disse artene i områder med dammer etablert ved hjelp av SMIL-midler. I henhold til Norsk Rødliste 2006 ble hornedykkeren oppgradert fra sårbar til sterkt truet i 2006, storsalamanderen er kategorisert som sårbar og småsalamanderen som nær truet. Dette er arter som er avhengige av små dammer/våtmarksmiljøer, og som dermed kan være egnet som ”indikatorer”.

b) Ivaretagelse av spesielt verdifulle kulturlandskapsområder

Ivaretagelse av gammel kulturmark er et prioritert tiltak i svært mange fylker. Tiltak knyttet til gammel kulturmark kan også ha betydning for biologisk mangfold. Det bør foretas en analyse av i hvilken grad tildeling av SMIL-midler til gammel kulturmark er sammenfallende med de mest verdifulle kulturlandskapsområder registrert i Naturbasen. En utfordring er imidlertid at kartleggingen av verdifulle kulturlandskap fortsatt er ufullstendig. Dette betyr at SMIL-midler tildelt også utenfor disse områdene kan være svært målrettet, uten at dette framkommer i analysen. En må imidlertid velge ut fylker/kommuner der en har kommet forholdsvis langt i kartleggingsarbeidet.

3.4.3.2 Kultur - kulturminner, kulturmiljøer og freda og verneverdige bygninger i landbruket

En stor andel automatisk fredede kulturminner, vedtaksfredede kulturminner og andre kulturminner og kulturmiljøer finnes på landbrukseiendommer. Nær halvparten av SMIL-midlene i perioden 2004 – 2006 er disponert til kulturminneformål.

Ved undersøkelse av miljøeffekten av tilskudd er det av interesse å kunne undersøke om tiltak det innvilges tilskudd til ville bli gjennomført uansett, eller om SMIL-tilskudd er en utløsende faktor for at tiltak faktisk blir gjennomført. Det bør foretas spørreundersøkelse på hvorvidt verneverdige bygninger

ville ha blitt ivaretatt uten SMIL-tilskudd. Dette bør undersøkes i forhold til bygningstype, og om bygningen fortsatt har interesse i forhold til næringsvirksomheten, eller om den kun ivaretas av kulturhistoriske/antikvariske hensyn. Dette med tanke på at mindre landbruksbygg uten interesse for næringsvirksomheten, vil kunne være mer utsatt for forfall enn andre bygninger. Det bør også ses på om tiltaket har blitt gjennomført på en tilfredsstillende måte i forhold til antikvariske prinsipper.

3.4.3.3 Forurensning - fangdammer

SFT har grovkarakterisert alle ferskvannforekomster i Norge. Ca. 5 prosent av norske vannforekomster har dårlig status på grunn av forurensning. Ca. 65 prosent har liten eller ingen påvirkning av jordbruk, 10 prosent har moderat påvirkning og 25 prosent har mye påvirkning av jordbruk. Overvåkingsprogrammet JOVA viser at det fortsatt er utfordringer med jorderosjon og nærings saltavrenning. Klimaendringer de siste 10-20 årene har ført til at erosjon og avrenning av næringsstoffer i forsøksfeltene er like stor i dag som på midten av 80-tallet, til tross for gjennomføring av en rekke generelle tiltak som eksempelvis redusert jordarbeiding.

I tillegg til de generelle tiltakene, er det gjennom SMIL-ordningen støttet opp om etablering av økologiske rens tiltak/fangdammer for å fange opp jord- og næringsstoffer fra jordbruksarealer. Bioforsk har gjennom flere prosjekter undersøkt oppsamlingsegenskapene i norske fangdammer. Hovedtyngden av fangdammene er etablert på Østlandet og Jæren og det foreslås gjennomført en analyse av miljøeffekten av økologiske rens tiltak/fangdammer anlagt ved hjelp av SMIL-midler på Østlandet og/eller Jæren.

3.5 Kostnadsramme for arbeidet

Gjennomføring av det skisserte opplegget krever kjøp av eksterne tjenester. For å få en målrettet evaluering i forhold til miljøresultatene er det nødvendig å benytte ulike metodiske tilnærminger. Dette innebærer blant annet måling av resultater ”i marka” jfr. skissert opplegg. Slike målinger er kostnadskrevende men nødvendige for å kunne gi gode svar, og de antatte kostnadene for kjøp av tjenester er på bakgrunn av dette kr 1 050 000,-. Det kan være aktuelt med en praktisk samordning av enkelte delaktiviteter, noe som kan føre til en viss omfordeling av midler mellom de ulike aktivitetene.

Tabell 24: Anslag over kostnader for ekstern evaluering av SMIL-ordningen

	<i>Anslag kostnader, kroner</i>
1) Sammenstilling og enkel analyse av aktivitetstall (SLF):	-
2) En nærmere belysning av miljøresultater relatert til formålene for ordningen: Ekstern evaluering	350 000
3) Analyse av miljøresultater ved hjelp av målinger, modeller og indikatorer kombinert med spørreundersøkelser for enkelte tema: Ivaretagelse av biologisk mangfold tilknyttet våtmarksmiljøer og gammel kulturmark	
a) Biologisk mangfold knyttet til etablering av dammer for biologisk mangfold/fangdammer (Ekstern evaluering)	150 000
b) Ivaretagelse av spesielt verdifulle kulturlandskapsområder (Ekstern evaluering)	150 000
Kulturminner, kulturmiljøer og freda og verneverdige bygninger i landbruket (Ekstern evaluering)	200 000
Forurensning – fangdammer (Ekstern evaluering)	200 000
SUM	1 050 000

SLF ber om fullmakt til å belaste LUF med inntil kr 1 050 000,- til gjennomføring av SMIL-evaluering.

Statens landbruksforvaltning

Postadresse: Postboks 8140 Dep,

NO-0033 Oslo, Norway

Besøksadresse: Stortingsgt. 28

Telefon: + 47 24 13 10 00

Telefaks: + 47 24 13 10 05

E-post: postmottak@slf.dep.no

Web: www.slf.dep.no

