



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

20/435-10

1. juli 2021

Høringsbrev - endring i forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket

For å bidra til bedre oppfølging og forvaltning av miljøkravene i forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, sender Landbruks- og matdepartementet med dette på høring forslag til endringer i forskriftens § 4 tredje og fjerde ledd om tilskudd for ivaretagelse av kulturlandskap og etablering av vegetasjonssoner mot vassdrag.

Landbruks- og matdepartementet tar sikte på at arbeidet med å endre bestemmelsene skal være slutført innen fristen for å søke produksjonstilskudd den 15. oktober 2021. Høringsfristen settes derfor til **10. september 2021**.

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på forslagene. Høringer er åpne, og enhver kan avgi høringssvar til oss.

Det bes om at høringsuttalelser sendes elektronisk ved bruk av den digitale løsningen for høringsuttalelser: <https://www.regjeringen.no/no/dep/lmd/id2864254/>

1. Bakgrunn

Etter forskrift 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket (produksjonstilskuddsforskriften) § 4 kan det gis areal- og kulturlandskapstilskudd (AK-tilskudd) for fulldyrket og overflatedyrket jord samt innmarksbeite. Formålet med tilskuddet er å bidra til å skjøtte og vedlikeholde kulturlandskapet gjennom aktiv drift. Tilskuddet medvirker også til å styrke og jevne ut inntektene mellom ulike produksjoner, og mellom distriktene. For å motta tilskuddet er det satt som vilkår at det ikke foretas inngrep som forringer kulturlandskapet samt at det er etablert vegetasjonssoner mot vassdrag. Hensikten er

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

Kontoradresse
Teatergata 9
www.lmd.dep.no

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

Avdeling
Landbrukspolitisk
avdeling

Saksbehandler
Line Meinert Rød
22 24 93 26

å bidra til en mer miljøvennlig jordbruksproduksjon, redusere forurensning og ivareta miljøverdier i landbrukets kulturlandskap.

Gjeldende § 4 lyder i dag slik:

§ 4. Tilskudd til jordbruksareal

Det kan gis areal- og kulturlandskapstilskudd for fulldyrket og overflatedyrket jord samt innmarksbeite som foretaket disponerer og driver aktivt på det tidspunkt eller i den perioden som fremgår av jordbruksavtalen.

Det kan gis ytterligere tilskudd for de arealene som drives økologisk i samsvar med produksjonskravene i forskrift 18. mars 2017 nr. 355 om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter, akvakulturprodukter, næringsmidler og fôr.

Det kan ikke gis tilskudd dersom det foretas inngrep som forringer kulturlandskapet. Dersom annet regelverk ikke er til hinder for det, kan kommunen likevel forhåndsgodkjenne inngrepet dersom det avhjelper betydelige driftsmessige ulemper.

Det kan ikke gis tilskudd dersom det ikke er etablert vegetasjonssoner mot vassdrag med årssikker vannføring. Vegetasjonssonen skal være tilstrekkelig bred til å motvirke avrenning til åpent vann under normal vannføring. Sonen må være på minst 2 meter målt fra vassdragets normalvannstand, og kan ikke jordarbeides.

Gjennom innspill fra landbruksforvaltningen og konkrete saker, er Landbruks- og matdepartementet blitt gjort oppmerksom på flere problemstillinger knyttet til § 4 tredje og fjerde ledd. I hovedsak knytter dette seg til at bestemmelsen i liten grad er håndhevet av forvaltningen, og at dette kan ha gått på bekostning av de hensyn regelverket er ment å ivareta. En viktig årsak til manglende håndheving er at konsekvensen av brudd på vilkårene er avslag på areal- og kulturlandskapstilskudd. Dette oppleves i mange tilfeller som en uforholdsmessig streng reaksjon. Det kan etter § 4 tredje og fjerde ledd ikke gis tilskudd dersom det har vært foretatt inngrep i vegetasjonssone eller kulturlandskap. Det åpnes ikke opp for skjønn for å differensiere mellom store og små inngrep. Konsekvensene av dette er f.eks. at samme type inngrep kan føre til ulik reduksjon for ulike foretak, i det samlede produksjonstilskuddet avhengig av størrelsen på foretakets areal- og kulturlandskapstilskudd. Et beskjedent inngrep kan med andre ord føre til en uforholdsmessig stor reaksjon for foretak med høyt tilskudd. I et slikt tilfelle, vil det av hensyn til likebehandling være krevende å avslå tilskudd for andre og tilsvarende inngrep selv om størrelsen på areal- og kulturlandskapstilskuddet skulle være mindre.

Dagens § 4 tredje ledd om inngrep i kulturlandskap retter seg mot inngrep som ikke er regulert av annet regelverk. Inngrep utført i strid med annet regelverk faller utenfor bestemmelsens virkeområde, og kan eventuelt følges opp med en skjønnsmessig avkorting etter produksjonstilskuddsforskriften § 11. De tilfellene som da står igjen er gjerne av mindre art,

samtidig som slike brudd gir fullt avslag på areal- og kulturlandskapstilskuddet. Dette misforholdet kan oppfattes som uforholdsmessig både av forvaltning og foretak.

Med bakgrunn i ovennevnte hensyn informerte Landbruks- og matdepartementet i brev av 22. januar 2021 forvaltningen om at det var igangsatt et arbeid med å revidere § 4 fra å være et absolutt vilkår for areal- og kulturlandskapstilskudd til en regel om en skjønnsmessig avkorting i tilskuddet. I påvente av at dette arbeidet ferdigstilles, ble landbruksforvaltningen bedt om å avvete praktiseringen av § 4 tredje og fjerde ledd.

Formålet med forslagene som nå sendes på høring er å rette opp skjevheter i eksisterende regelverk, gjøre dette enklere å forstå for næringen og lettere å håndheve for forvaltningen. Departementet er klar over at forslaget ikke løser alle utfordringer på området. I forlengelsen av endringene som foreslås i dette høringsbrevet, vil Landbruks- og matdepartementet derfor vurdere behovet for endringer i jordlova. Et slikt arbeid vil omfatte både vurdering av reaksjonshjemler og en gjennomgang av lovens ivaretagelse av miljøhensyn og forholdet til annet miljørelatert regelverk. Slik departementet ser det, er det i dag ikke gitt at kulturlandskaps-hensyn er tilstrekkelig ivaretatt i øvrig regelverk. Det vil derfor være aktuelt å vurdere om krav til vegetasjonssone og ivaretagelse av kulturlandskap skal tas ut av tilskuddsregelverket, og i stedet løftes opp som selvstendige krav i lov eller forskrift. Departementet har våren 2021 også bedt om innspill fra statsforvalterembetene knyttet til forvaltningen av § 4. I disse innspillene har det kommet opp flere problemstillinger som det er naturlig å ta inn i arbeidet med en eventuell endring av jordlova.

Et eventuelt lovarbeid vil av naturlige årsaker ta tid. For få å oppnå en mer målrettet og hensiktsmessig praktisering av miljøkravene, ser derfor departementet behov for å gjøre enkelte justeringer i produksjonstilskuddsforskriften § 4 tredje og fjerde ledd allerede nå.

2. Innholdet i forslaget

2.1 Avkortingsprinsippet

Krav om å unngå inngrep i kulturlandskapet og krav om vegetasjonssone mot vassdrag er i dag to spesifikke vilkår for å få areal- og kulturlandskapstilskudd, jf. § 4 tredje og fjerde ledd. Dette innebærer at det ikke skal gis areal- og kulturlandskapstilskudd dersom foretaket har brutt ett av de disse vilkårene. Departementets forslag innebærer i hovedtrekk at konsekvensen av brudd på vilkårene endres fra *avslag* på areal- og kulturlandskapstilskudd til en skjønnsmessig *avkorting* i tilskuddet, slik at reduksjonen i tilskudd skal kunne stå i et bedre forhold til inngrepets karakter.

Forvaltningens adgang til avkorting vil etter forslaget fremgå direkte av § 4, og utformes som en "kan"-bestemmelse. Det betyr at ikke ethvert brudd nødvendigvis skal følges opp med avkorting, dette avhenger av inngrepets art og omfang. I vurderingen av nivået på avkorting vil det dermed blant annet kunne tas hensyn til graden av alvorlighet, omfanget av inngrepet, størrelsen på berørt areal og konsekvenser av inngrepet. Selv om det etter dette vil være

opp til forvaltningens skjønn om det skal foretas avkorting, understreker departementet at den klare hovedregel vil være at det *skal* avkortes.

Avkorting i areal- og kulturlandskapstilskuddet skal etter forslaget begrenses til brudd på kravene i § 4. Avkorting er en konsekvens av inngrep i strid med tilskuddets formål. Dersom inngrepet også innebærer brudd på annet regelverk, legger departementet til grunn at det reageres på inngrepet etter dette regelverket. Avkorting etter § 4 skal ikke benyttes som et substitutt for reaksjoner etter annet regelverk. Etter forslaget kan det således i prinsippet avkortes i tilskuddet uavhengig av om bruddet i tillegg får konsekvenser etter andre myndigheters regelverk, f.eks. der det er gitt pålegg om retting eller det er ilagt tvangsmulkt, overtredelsesgebyr eller straff etter vannressurslovens kap. 12. Slike forhold vil det imidlertid kunne tas hensyn til i vurderingen av avkortingens størrelse. Dersom bruddet på miljøvilkårene etter produksjonstilskuddsforskriften § 4 samtidig utgjør et brudd på annet regelverk, skal det derimot ikke avkortes etter samme forskrifts § 11 for brudd på "annet regelverk for jordbruksvirksomhet." Avkortingsbestemmelsen i § 11 begrenses da til brudd på annet regelverk i andre tilfeller enn det som er regulert av § 4. Det kan likevel tenkes tilfeller der bruddet er så alvorlig at det kan stilles spørsmål ved om foretaket driver vanlig jordbruksproduksjon jf. § 2. Det følger av denne bestemmelsen at hele produksjonstilskuddet kan nektes i slike tilfeller.

Departementet foreslår at avkorting i tilskudd skal kunne foretas uavhengig av om foretaket selv har handlet uaktsomt. Heller ikke etter dagens bestemmelser kreves det at foretaket har utvist uaktsomhet for å kunne avslå areal- og kulturlandskapstilskudd. Etter forslaget vil det være tilstrekkelig å konstatere at det enten er foretatt et uhjemlet terrenginngrep eller at vegetasjonssonen ikke er tilstrekkelig bred, dvs. 2 meter, se pkt. 2.3 under. Ved inngrep i arealet, enten det er på leid eller eid jord, betyr det at avkorting gjøres i tilskuddet til det foretaket som "disponerer og driver" arealet og som står som tilskuddsmottaker jf. § 4 første ledd.¹ Dette vil også være tilfelle dersom grunneier gjør inngrep på utleid areal. Det vil dermed ikke være nødvendig å ta stilling til *hvem* som har brutt vilkårene. Forslaget innebærer slik sett en videreføring av det "objektive" ansvaret som ligger i dagens bestemmelse.

Når det gjelder eventuelle nærmere retningslinjer for selve avkortingsvurderingen, legger departementet opp til at disse på vanlig måte vil bli gitt i Landbruksdirektoratets kommentarrundskriv til forskriften.

¹ Forholdet mellom begrepene "foretak" og "grunneier" reiser for øvrig egne problemstillinger når det gjelder brudd på miljørelatert regelverk som knytter seg til jordbruksareal. Flere regelverk som f.eks. plan- og bygningsloven og vannressursloven retter seg i hovedsak mot grunneier, kulturminneloven retter seg i prinsippet mot "enhver", uavhengig om vedkommende er grunneier eller foretak, mens produksjonstilskuddsforskriften utelukkende retter seg mot "foretak" som tilskuddsmottaker.

2.2 Kulturlandskapskravet – utkastet § 4 tredje ledd

Det er i dag to hovedvilkår som gjelder brudd på kravet om ivaretagelse av kulturlandskapet. Det må for det første foreligge et inngrep, dvs. en faktisk handling som ikke kan karakteriseres som normal skjøtsel. For det andre må dette inngrepet føre til en forringelse av kulturlandskapet. Det er likevel en snever åpning for å kunne motta tilskudd til tross for terrenginngrepet dersom kommunen har gitt forhåndssamtykke til inngrepet. Et forhåndssamtykke forutsetter at inngrepet avhjelper "betydelige driftsmessige ulemper", og tiltaket er strid med krav i annet regelverk som legger begrensninger på råderetten over arealet.

Med unntak av endringen av bestemmelsen fra et absolutt vilkår til en avkortingsregel, foreslår departementet å videreføre vilkårene i dagens bestemmelse uten vesentlige realitetsendringer. Dette innebærer f.eks. at grensedragningen mellom begrepet "forringer kulturlandskapet" og tiltak som må regnes som normal skjøtsel fortsatt vil være den samme.²

Fra departementets side knytter den sentrale avklaringen i endringsforslaget seg til at landbruksforvaltningen i tilskuddssammenheng kan avkorte i areal- og kulturlandskapstilskuddet ved inngrep som innebærer brudd på vilkårene for tilskudd i § 4. Dette til sammenligning med dagens situasjon der § 4 tredje ledd bare kommer til anvendelse i de tilfeller der inngrepet i kulturlandskapet ikke er omfattet av annet regelverk, og inngrepet gir avslag på søknad om tilskudd. Etter forslaget vil det med andre ord være tilstrekkelig å konstatere at vilkårene for tilskudd i § 4 er brutt, og deretter fastsette en passende avkorting, uavhengig av om inngrepet også følges opp etter annet regelverk. En slik omlegging krever i seg selv ikke noen justering av vilkårene i § 4 tredje ledd, men forutsetter en endring av praktiseringen av bestemmelsen. Det vil dermed være tilstrekkelig å omtale dette i rundskriv eller egen instruks fra Landbruksdirektoratet i forbindelse med fastsetting av forskriftsendringen.

2.3 Kravet til vegetasjonssone – utkastet § 4 fjerde ledd

I dag er et av vilkårene for å kunne motta areal- og kulturlandskapstilskudd at foretaket har etablert vegetasjonssoner mot vassdrag med årssikker vannføring. Denne sonen må være tilstrekkelig bred til å motvirke avrenning, og minimum to meter målt fra vassdragets normalvannstand. Det er ikke sagt noe mer spesifikt om forholdet mellom disse to kravene, men departementet uttalte ved fastsettelsen av forskriften at det ved noen vassdrag vil være nødvendig med en bredere sone enn to meter for å oppfylle vilkåret for tilskudd.

Kravet til selve vegetasjonssonen skiller seg noe fra tilsvarende krav i vannressursloven § 11 første ledd ved at kravet utelukkende knytter seg til å unngå jordarbeiding, jf. fjerde ledd tredje setning. Forskriften § 4 fjerde ledd stiller ikke krav om at det skal være busker og trær i kantvegetasjonen. En vegetasjonssone kan dermed etter denne forskriften kun bestå av gress. Etter vannressursloven er kravet til sammenligning at det skal opprettholdes et "naturlig vegetasjonsbelte som motvirker avrenning og gir levested for planter og dyr."³

² Jf. [Ldirs kommentarrundskriv om produksjonstilskudd](#).

³ For en nærmere redegjørelse av forholdet mellom vannressursloven § 11 og produksjonstilskuddsforskriften § 4 fjerde ledd, se NVEs veileder 2/2019 "Kantvegetasjon langs vassdrag" s. 14.

Ved å gjøre om bestemmelsen fra å være et vilkår for tilskudd til et grunnlag for avkorting, ser departementet behov for å tydeliggjøre hvilke krav som stilles til det enkelte foretak i produksjonstilskuddssammenheng. Departementet foreslår derfor at kravet forenkles i forhold til någjeldende bestemmelse ved å utelukkende knytte avkorting til brudd på tometerssonen. Bakgrunnen for dette er at begrepene "tilstrekkelig bred" og "motvirke avrenning" er så vidt skjønnsmessige at brudd på tometerssonen i praksis uansett vil bli det bærende grunnlaget for avkorting.

Departementet presiserer at brudd på tometerssonen vil være et avkortingsgrunnlag, uavhengig av om foretaket selv kan sies å være ansvarlig for bruddet. Selv om brudd på tometerssonen foreslås som et eget avkortingsgrunnlag, vil tilskuddsmottaker også måtte forholde seg til krav til vegetasjonssone som følger av annet regelverk.

For det første følger krav til vegetasjonsbelte av vannressursloven § 11 første ledd. Dette innebærer at grunneieren må oppfylle de krav som er gitt her uavhengig av hvilke regler som gjelder foretaket etter produksjonstilskuddsregelverket. Grunneier har etter vannressursloven plikt til å opprettholde eksisterende kantvegetasjon langs vassdrag med årssikker vannføring, og denne plikten gjelder uavhengig av om kommunen har fattet enkeltvedtak eller planvedtak om bredden på kantvegetasjonen.⁴

For det andre kan krav til bredden på vegetasjonssonen også følge av annet regelverk. Slike krav kan f.eks. være fastsatt i kommuneplanens arealdel, eller det kan oppstå som følge av at det er gitt tillatelse til nydyrking etter nydyrkingsforskriften.⁵ Etter sistnevnte forskrift § 6 første ledd første setning skal det settes igjen en vegetasjonssone på 6 meter.

Der bredden på vegetasjonssonen er fastsatt i medhold av annet regelverk, vil det etter forslaget bare være mulig å avkorte i tilfeller der det regelstridige forholdet innebærer at også tometerssonen er brutt. Avkorting i produksjonstilskudd vil dermed ikke være en aktuell reaksjonsform ved brudd på vegetasjonssoner som utelukkende følger av annet regelverk, f.eks. der det er vassdragsmyndigheten har fastsatt krav til bredden på 10 meter, og faktisk kontrollert bredde viser seg å være 4 meter. Slike saker må løses i medhold av vannressursloven. Kommunen må som førstelinjemyndighet dermed både vurdere om kravet til vegetasjonssone etter produksjonstilskuddsforskriften og om kravet til naturlig kantvegetasjon etter vannressursloven § 11 er oppfylt, og deretter ta stilling til om det skal fattes vedtak om avkorting og/eller vedtak om å benytte reaksjonshjemplene i annet regelverk. At kommunen som forvaltningsmyndighet må forholde seg til ulike regelverk som retter mot samme forhold, er imidlertid også tilfelle i dag.⁶

⁴ Vedtaket om bredden må konkretiseres gjennom bindende planer, jf. særlig pbl. §§ 11-7 nr. 6 og 11-9 nr. 6 om arealformål og §§ 12-5 nr. 6 og 12-7 nr. 6 om bestemmelser for hhv. arealplan og reguleringsplan. Se også pbl. § 1-8 om forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag.

⁵ Jf. forskrift 2. mai 1997 nr. 423 om nydyrking.

⁶ Jf. NVEs veileder 2/2019 "Kantvegetasjon langs vassdrag" s. 15.

I någjeldende § 4 fjerde ledd kreves det at det er "etablert" en vegetasjonssone mot vassdrag. I vanlig språkbruk er begrepet "etablere" ofte knyttet til perioden rundt selve starttidspunktet for et tiltak. Når det gjelder vegetasjonssone som vilkår for tilskudd, er imidlertid kjernen i kravet at denne sonen skal være til stede på kontinuerlig basis. For å tydeliggjøre dette, kreves det etter høringsutkastet at arealet til enhver tid "har" en vegetasjonssone på 2 meter.

3. Administrative og økonomiske konsekvenser

Å forvalte flere regelsett gitt av ulike myndigheter som retter seg mot samme forhold, men mot til dels ulikt rettssubjekt er ingen administrativ optimal løsning. Hva gjelder landbruksmyndighetene rolle i dette samspillet, vil departementet adressere slike spørsmål i den kommende vurderingen av mulige endringer i jordlova. Departementet mener likevel at høringsutkastet vil være egnet til å avhjelpe en rekke av de problemstillinger som har dukket opp i praksis i de senere årene, jf. pkt. 2.1 over. En klargjøring av foretakets ansvar for jordbruksarealet etter produksjonstilskuddsforskriften vil gjøre dette lettere for bonden å forutberegne sin rettsstilling i slike saker, noe som i sin tur kunne forenkle forvaltningens saksbehandling. Landbruks- og matdepartementet har ikke tallfestet noen konkret innsparingsmulighet knyttet til dette.

Med hilsen

Kristin Orlund (e.f.)
avdelingsdirektør

Line Meinert Rød
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Vedlegg: Utkast til ny forskriftstekst

Adresseliste:

Kommunene

Statsforvalterne

Finansdepartementet

Klima- og miljødepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Landbruksdirektoratet

Miljødirektoratet

Riksantikvaren

Norges Bondelag

Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Norsk Landbruksrådgiving