



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Landbruksdirektoratet
Postboks 8140 Dep.
0033 Oslo

Deres ref
14/29479

Vår ref
13/674-

Dato
19.12.2014

Fastsettelsesbrev - forskrift om tilskudd for levering av husdyrgjødsel til biogassanlegg

Vi viser til vårt høringsbrev av 9. juli 2014.

Landbruks- og matdepartementet har i dag fastsatt forskrift om tilskudd for levering av husdyrgjødsel til biogassanlegg, se vedlegg. Forskriften trer i kraft 1. januar 2015.

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

Bakgrunn

Med henvisning til Prop. 122S (2011-2012) Jordbruksoppgjøret 2012 – endringer i statsbudsjettet for 2012 m.m. kapittel 7.3.6, sendte departementet forslag til forskrift om tilskudd for levering av husdyrgjødsel til biogassanlegg på høring.

Høringsnotatet ble sendt til 43 høringsinstanser (inkl. alle fylkesmenn). Departementet har mottatt høringsuttalelser fra til sammen 23 av disse. Uttalelsene er gjort tilgjengelig på departementets hjemmesider.

Landbruksdirektoratets høringsuttalelse inneholdt en så vidt grunnleggende kritikk av forslaget på en rekke helt sentrale områder, som f.eks. måloppnåelse, innretning av vilkår og kontroll. Landbruks- og matdepartementet fant det derfor ikke forsvarlig å iverksette forskriften uten en nærmere utredning. På anmodning fra departementet har direktoratet derfor kommet med en ytterligere vurdering av ulike sider av forslaget. Direktoratet foreslår å avgrense formålsparagrafen slik at den ikke går inn på den behandling som skjer i anlegget, men i stedet vektlegger at det foregår en leveranse. Videre foreslår direktoratet at det ikke kan

være avgjørende hvorvidt foretaket oppfyller vilkårene for tilskudd til husdyr. I samme bestemmelse foreslås det at det heller bør stilles krav om gjødslingsplan. For øvrig viser departementet til Landbruksdirektoratets brev av 30.10.2014.

Det generelle inntrykket fra høringen for øvrig er at departementets forslag i det vesentlige er godt mottatt. Høringsinstansene er positive til at det innføres et tilskudd for levering av husdyrgjødsel til biogassanlegg.

Flere av høringsinstansene har hatt merknader til enkelte av forslagene i høringsutkastet, og har foreslått endringer. Hovedtrekkene i høringsuttalelsene og departementets kommentarer til disse omtales nedenfor.

Høringsinstansenes syn

Når det gjelder forskriftens formål, stiller *Fylkesmannen i Hordaland* spørsmål ved om forurensing skulle vært omfattet fordi gjødselhåndtering i biogassanlegg også vil kunne redusere forurensing som skyldes manglende gjødsellagerkapasitet. *Landbruksdirektoratet* mener på sin side at formålet med tilskuddet bør endres slik at det kommer tydelig frem at det retter seg mot foretakets leveranse av husdyrgjødsel.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener at virkeområdet bør defineres nærmere, slik at opphavet til gjødselen kan dokumenteres. Dette er nødvendig for å kunne bruke bioresten. Enkelte produksjoner, som økologisk landbruk, krever slik deklarasjon. *Landbruksdirektoratet* forslår at virkeområdet skal defineres til ”innenlands produsert gjødsel.”

Til vilkårsbestemmelsen foreslår *Fylkesmannen i Rogaland* at tilskuddet bør være tilgjengelig for andre enn de som er berettiget produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket (produksjonstilskuddsforskriften), og at bioresten også bør inngå i forskriften. Både *Fylkesmannen i Buskerud* og *Nord-Trøndelag* mener at det bør åpnes for at ridesentre blir tilskuddsberettigete, selv om disse ikke oppfyller grunnvilkårene i forskrift om produksjonstilskuddsforskriften i jordbruket. *Landbruksdirektoratet* mener ”prøvingen av hvorvidt man tilfredsstiller ”vilkår for tilskudd til husdyrhold” reiser temmelig intrikate problemer”.

Hovedtyngden av høringsinnspillene var kommentarer til § 4 som omhandler selve beregningen av tilskuddet. *Fylkesmennene i Telemark, Rogaland, Vestfold, Buskerud, Oppland, Hedmark, Avfall Norge, og Norsk landbruksrådgiving* mener at beregningsmetoden for utmåling av tilskudd er komplisert. Det foreslås blant annet et flatt tilskudd basert på tørrstoffinnholdet i gjødselen. Videre mener flere av høringsinstansene, blant annet *Tel-tek, Fylkesmannen i Vestfold og Buskerud, Vesar, Norsøk, Norges Bondelag, Avfall Norge, Norsk landbruksrådgiving og Energigass Norge*, at forutsetningen om at all husdyrgjødsel må leveres, dersom eget biogassanlegg skal benyttes, blir for streng. *Landbruksdirektoratet* mener det bør kunne gis dispensasjon fra § 4.

Landbruksdirektoratet påpeker videre i sitt høringsinnspill at det kan være en viss fare for overforbruk av tilgjengelig ramme for ordningen, da tilskuddet betales ut etterskuddsvis.

Når det gjelder søknad og utbetaling, mener *Fylkesmannen i Rogaland* at søknadene bør sendes via fylkesmannen for kvalitetssikring og uttalelse før de sendes til Landbruksdirektoratet. *Fylkesmannen i Buskerud* mener at søknadstidspunktet bør samsvare med søknad om produksjonstilskudd, mens *Norsk Bonde- og småbrukarlag* og *Vesar* mener at det kan oppstå likviditetsproblemer som følge av sen utbetaling. *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* mener det bør være fylkesmennene som behandler søknader.

Landbruksdirektoratet foreslår at § 8 (retting av feilutbetalinger) og §10 (innkreving av tilbakebetalings- eller avkortingsbeløp) i høringsutkastet slås sammen og gjøres likelydende som i ny forskrift om produksjonstilskuddsforskriften. Til § 9 om avkorting foreslår *Landbruksdirektoratet* at det bør være mulig å avkorte i tilskuddet ved brudd på annet regelverk.

For øvrig mener *Miljøorganisasjonen Zero*, *Avfall Norge* og *Vesar* at ordningen bør forlenges grunnet forsinkelsen. *Miljødirektoratet* og *Tomb videregående skole* mener tilskuddssatsen er for lav til å få noen effekt, mens *Fylkesmannen i Vest-Agder* mener at det også burde vært tilskudd til investeringer. *Fylkesmennene i Hedmark* og *Hordaland* mener det burde vært tilrettelagt for utnytting av bioresten også.

Departementets vurdering

I sitt høringssvar pekte Landbruksdirektoratet på at det forslåtte formålet med forskriften, ”stimulere til at husdyrgjødselen ble behandlet i biogassanlegg”, indikerte at det var anleggets behandling av gjødselen som var det sentrale. Direktoratet tolket dette dit hen at søker med dette ble ansvarlig for at husdyrgjødselen faktisk ble nyttiggjort til biogass og for at biogassanlegget for øvrig holdt mål. Det ble vist til at utydighet rundt dette kunne føre til at foretak i god tro leverte husdyrgjødsel og søkte tilskudd, mens myndighetene i etterkant kunne finne at dokumentasjonen var ufullstendig eller upålitelig, eller at biogassanlegget ikke holdt mål, og dermed underkjente tilskuddet.

I høringsutkastet som Landbruks- og matdepartementet utarbeidet i samarbeid med Landbruksdirektoratet har det ikke vært tilsiktet at tilskuddssøker skulle måtte stå ansvarlig for hva biogassanlegget rent faktisk benyttet husdyrgjødselen til. I forslaget bestemmelse om vilkår kom det også tydelig frem at tilskuddet kunne gis til foretak som leverte husdyrgjødsel. Det eneste kravet som lå i høringsutkastet var at søker skulle dokumentere at anlegget som mottok og behandlet gjødselen faktisk produserte biogass. I den grad anlegget *ikke* benyttet gjødselen i samsvar med forutsetningene, lå det heller ikke noe i forslaget som tydet på at man mente at dette burde få konsekvenser for søker, f.eks. i form av krav om tilbakebetaling.

I etterkant av høringen har departementet vært i dialog med Landbruksdirektoratet. Som følge av denne prosessen har departementet valgt å justere formålsbestemmelsen. I samsvar med direktoratets forslag er det nå presisert at formålet med forskriften er å stimulere til at gjødselen ”blir levert” til biogassanlegg. Med denne presiseringen mener direktoratet at kon-

trollutfordringene ikke vil bli så store som de påpekte i sitt høringsvar. Direktoratet og departementet er omforent om den forskriften som i dag er vedtatt, og at dokumentasjonskravene som ligger i regelverket gir tilstrekkelig grunnlag for kontroll.

Det er ikke innarbeidet noen kobling mot forurensingshensyn i formålsbestemmelsen, slik Fylkesmannen i Hordaland foreslår. Dersom tilskuddet også kan bidra til mindre forurensing er det en positiv effekt, men departementet finner det likevel ikke naturlig å forskriftsfeste dette som en del av formålet. Gjødsekkapasitet reguleres av forskrift 4. juli 2003 nr. 951 om gjødsekkapasitet mv. av organisk opphav. Departementet legger til grunn at foretak med gjødsekkapasitet følger reglene i denne forskriften.

Når det gjelder forskriftens virkeområde, finner departementet det ikke nødvendig å regelfeste av husdyrgjødselen må være fra dyr i Norge. Dette skyldes at det følger direkte av jordbruksavtalen¹ at den gjelder norske produkter med mindre noe annet er særskilt bestemt. Departementet legger til grunn at husdyrgjødsel fra utenlandske dyr ikke kan anses å være et norsk produkt. Forskriften regulerer ikke bruk av biorest, og departementet mener derfor at det ikke er naturlig å stille noe krav om at opphavet til gjødsekkapasiteten skal kunne dokumenteres til bruk for dette formål.

Departementet er ikke enig med Landbruksdirektoratet i at et krav om at foretaket skulle oppfylle vilkårene for husdyrhold i produksjonstilskuddsforskriften reiser særlige problemer. Imidlertid mener departementet at et slikt vilkår ikke er absolutt påkrevd, all den tid det er leveransen av husdyrgjødsel som gir grunnlag for tilskudd. Departementet har derfor ut fra forenklingshensyn valgt å fastsette forskriften uten krav om husdyrhold. Gjødslingsplanlegging er viktig for en helhetlig forvaltning av gårdens ressurser. I tråd med direktoratets forslag har derfor departementet lagt inn et vilkår om krav til gjødslingsplan.

Noen av høringsinstansene er opptatt av at flere enn de som fyller grunnvilkårene i produksjonstilskuddsforskriften skal kunne motta tilskudd etter forskriften. Departementet viser til Prop. 122 S der det heter: *[...]Det foreslås å innføre et pilotprosjekt hvor det gis tilskudd på 15 kroner per tonn husdyrgjødsel som jordbruksforetaket leverer til et biogassanlegg.* Departementet mener det ligger i begrepet jordbruksforetak at dette kan få tilskudd etter produksjonstilskuddsforskriften. Ridesentre etc., som ikke driver med jordbruk faller dermed ikke innenfor den tiltenkte målgruppen. Departementet står fast ved at det bare er foretak som oppfyller grunnvilkårene i produksjonstilskuddsforskriften som kan motta tilskudd til levering av husdyrgjødsel til biogassanlegg.

Det er flere av høringsinstansene som har hatt kommentarer til utmålingsbestemmelsen. Flere av disse viser til at bestemmelsen er komplisert, og at det burde vært et flatt tilskudd basert på tørrstoffnivå. Departementet viser til at hovedregelen etter første ledd er et flatt tilskudd basert på tørrstoffnivå, slik høringsinstansene foreslår. Imidlertid vil en slik innretning utelukke dem som leverer til eget anlegg der det ikke finnes måleutstyr som kan beregne tørrstoffinnhold.

¹ Teknisk jordbruksavtale 2014–2015, kapittel 1.

For å imøtekomme høringsinstansene et stykke på vei, er bestemmelsen justert noe i forhold til forslaget som ble sendt på høring. Hovedregelen er som i forslaget at det gis tilskudd per tonn husdyrgjødsel, vektet for vanninnholdet. Bestemmelsens annet ledd er imidlertid endret i forhold til departementets høringsforslag. Det legges nå opp til at foretak, som leverer til eget anlegg med mulighet for måling av tørrstoffinnhold, ikke må benytte all husdyrgjødsel. I disse tilfeller vil tilskudd beregnes etter bestemmelsens første ledd. Foretak som har eget biogassanlegg som ikke kan måle tørrstoffinnhold, får utmålt tilskudd på basis av foretakets dyretall, jf annet ledd. I disse tilfellene stilles det krav om at all gjødsel må leveres dit. Departementet er kjent med at avgrensningen, både slik den var foreslått og slik den er fastsatt, kan avskjære foretak som ønsker å levere husdyrgjødsel til biogassanlegg fordi de vil kunne få problemer med å dokumentere leveransen godt nok. Departementet har imidlertid i utformingen av bestemmelsen vektlagt forvaltningens mulighet for å kontrollere at tilskuddet utbetales korrekt.

Direktoratet viser til at det er biogassanleggene som kan undersøke mengde og kvalitet, og dokumentere dette. Departementet er enig i dette, men dersom foretaket som leverer husdyrgjødsel til anlegget skal kunne få tilskudd, må man få denne dokumentasjonen av biogassanlegget. Departementet legger til grunn at det uansett vil kunne fremlegges kvittering eller lignende for levert gjødsel.

Når det gjelder direktoratets frykt for at søker og biogassanlegg kan ha omforent interesse av å overdrive leveransene for å motta mer tilskudd, kan ikke departementet se bort fra at dette kan skje. Slike straffbare forhold vil alltid kunne forekomme innenfor tillitsbaserte tilskuddsordninger. Eventuelle tilfeller som oppdages må i så fall håndteres i henhold til straffelovens bestemmelser om dokumentforfalskning og bedrageri mv.

Departementet har også i § 4 (beregning av tilskudd) inntatt et tredje ledd som viser til at tilskuddssatsen er en foreløpig maksimalsats. Dersom det omsøkte volum pr. år overstiger det som er bevilget, må tilskuddssatsen reduseres relativt, slik at forbruket tilpasses bevilgningen.

Bestemmelsen som omhandler søknad og utbetaling er ikke endret fra det som ble sendt på høring. Noen av høringsinstansene mener at fylkesmannen bør være førsteinstans i forvaltningen av denne ordningen. Ordningen antas imidlertid, slik departementet nå ser det, å være relativt liten av omfang. Departementet ser det derfor som lite hensiktsmessig at de enkelte fylkene skal forvalte den. Dersom ordningen skulle få et vesentlig større omfang enn departementet har lagt til grunn, vil spørsmålet kunne tas opp til ny vurdering. Av bestemmelsen fremgår det at søknad må være levert innen 20. januar året etter at leveringen av husdyrgjødselen har funnet sted. For 2015 ser departementet at det kan bli en knapp søknadsfrist, og er derfor åpen for at denne utsettes noe.

På bakgrunn av at det har tatt noe tid å få ordningen på plass kan det hende at enkelte søkere ikke har tilfredsstillende dokumentasjon på tørrstoffinnhold i gjødselen i det forskriften trer i kraft. I disse tilfellene vil direktoratet ha anledning til å fastsette tørrstoffverdi basert på gjennomsnittsberegninger. Ut over dette ser ikke departementet det som aktuelt å kunne dispensere fra utmålingsbestemmelsen. Dispensasjonsbestemmelsen er imidlertid utvidet i

forhold til forslaget som ble sendt på høring, til også å gjelde bestemmelsen som omhandler vilkår, jf. § 3.

Paragrafen om opplysningsplikt og kontroll er lik den som ble foreslått i høringen. Departementet vil understreke at avkorting skal vurderes ved brudd på bestemmelsen om opplysningsplikt, og at den klare hovedregelen er at tilskuddet skal avkortes dersom det konstateres brudd på denne plikten.

Landbruksdirektoratet foreslo å slå sammen bestemmelsen som omhandler retting av feilutbetalinger og den som omhandlet innkreving. Departementet er enig i dette forslaget. Departementet er videre enig med direktoratet i at det ikke bør være fritt fram for tilskudd dersom man bryter annet regelverk. Dette er i tråd med annet regelverk under Landbruks- og matdepartementet og burde ha vært inntatt som en del av høringen. Bestemmelsen er derfor utvidet slik at man også kan avkorte ved brudd på annet regelverk som gjelder jordbruksproduksjon.

Når det gjelder øvrige innspill om at ordningen bør forlenges grunnet forsinkelsen, at tilskuddsatsen er for lav til å få noen effekt og at det også burde vært tilskudd til investeringer, er dette forhold som ligger til jordbruksavtalepartene å avklare, og slik sett er uten for denne høringen.

Forskriften trer for øvrig i kraft 1. januar 2015

Med hilsen

Kristin Orlund (e.f.)
avdelingsdirektør

Line Meinert Rød
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer