

Rapport som gjeld sommersambeite i mjølkeproduksjonen – 26.03.08

Bakgrunn:

Sommersambeite har vi når fleire mjølkeprodusentar samarbeider om mjølkeproduksjonen i beitesesongen. Kyrne blir mjølka i eit av fjøsa til ein av dei samarbeidande partane. Formålet med beitesamarbeid i sommersesongen er å redusere den totale arbeidsmengden slik at det kan bli meir fritid til bøndene som er med i samarbeidet. Ut i fra dette legg vi til grunn at det er i bøndene sin interesse at det blir lagt opp til høstkalving, slik at produksjon av melk i sommersesongen blir mindre, og den totale arbeidsmengde går ned. Andre stader i landet vil det og vere aktuelt at drifta om sommaren blir organisert gjennom fellessetre. Samla sett legg ordninga til rette for at beiteressursene blir nytta på ein god måte.

Det motsette har skjedd som ei klar regeltilpassing. Det har gjennom Nationen blitt retta søkelys på ordninga gjennom ei sak i Rogaland kor det blir hevda at ein rekkje Roglandsbønder gjennom ordninga med sommarsambeite slepp å mjølka kyrne i ti av årets tolv månader. Dette ved at bønder i fylket sender kyrne til eit samdriftsfjos i byrjinga av mai og henter dei mot slutten av oktober. Dei er då avsina og kalvar ikkje før rett før dei på ny vert sende til samdriftsfjoset. Gjennom oppslaget blir det synt til at det ved nybygg blir tatt høyde for driftsbygninger som er større enn eige behov fordi det er lagt opp til inntekter via "utleige" av "båsplass" til sommersambeite. På desse anlegga er vanlegvis ikkje kyrne på beite i det heile.

Det har og kome innspel frå kommunal landbruksforvaltning samt bønder som ber om at det blir sett nærare på praktiseringa av reglane om sommersambeite. Utan at det er mogleg å dokumentera om så er tilfelle, er det bønder som stillar seg undrande til at storfe på denne måten blir flytta mellom gardsbruk.

Føremål:

Føremålet med rapporten er å vise omfanget og praktiseringa av sommersambeite i Rogaland. Sommersambeite er heimla i kvoteforskrifta og har konsekvens for retten til produksjonstilskot som det ligg til kommunen, Fylkesmann og SLF å forvalta. Gjennom å sjå nærare på tilgjengeleg dokumentasjon og mjølkeleveranse gjennom året håper vi å gi SLF eit betre grunnlag for vidare utvikling av kvoteordninga samt samordning mellom regelverka for produksjonstilskot og kvoteordninga.

Heimel

Fylkesmannen har heimel for kontroll i § 11 i forskrift om produksjonstilskudd i landbruket samt § 15 i reglement for økonomistyring i staten.

Om tilhøve mellom kvoteordninga og produksjonstilskot

Husdyrtilskot til mjølkeyr samt driftstilskot til mjølkeproduksjon (forskrift om produksjonstilskudd) legg til grunn at kvoteforskrifta sine reglar om krav til mjølkeproduksjon er stetta.

Det er § 4 første ledd nr. 1 i kvoteforskrifta som opnar for at fleire mjølkeprodusentar samarbeider om mjølkeproduksjonen i beitesesongen. SLF er tillagt vedtaksmyndighet etter kvoteforskrifta og har mynde til å sjå til at kravet ” normal heilårsproduksjon” er stetta. Når kommunen handsamer søknader om vilkår for produksjonstilskot må det leggjast til grunn at mjølkeproduksjonen er i samsvar med regelverket så lenge SLF ikkje har gjort vedtak om det motsette.

Føretaka kan uavhengig av kvoteregelverket vurderast etter reglene om driftsfelleskap. I følgje SLF er dette regler som kjem til anvendelse uavhengig av reglene om ” normal heilårsproduksjon”. I § 4 tredje ledd i forskrift om produksjonstilskot er det heimel for å nekte tilskot til føretak som driv på ein slik måte at det inngår i eit driftsfelleskap med andre føretak som også søker produksjonstilskot til same produksjon.

Spørsmålet om driftsfelleskap vil vere aktuelt å vurdere nærare i tilfelle dyra frå dei ulike besetningane står i same fjøs etter at sesongen for beitesamarbeid er avslutta. I praksis vil dette berre kunne gjerast i samband med 5 % kontrollen i januar då dyra i august er samla i felles besetning. Utanom å sjekke at dyra er tilbake i fjøset for vintersesongen er det i praksis ikkje andre moglegheiter å sjekke om tilskotsutbetaling er i samsvar med regelverket. Det at kyrne står i eige fjøs gjennom vintersesongen gjev ikkje aleine svar på om det er reell mjølkeproduksjon på bruket eller ikkje. Det er såleis i praksis nærast umogleg å kontrollere om vilkåra for produksjonstilskot er stetta.

Då beitesamarbeid i Rogaland gjerne strekkjer seg frå mai til ut oktober omfatter samarbeidsperioden halve året. I reglane for kvoteordninga er det i rettleiinga nemnt at opphald i mjølkeleveranse gjerne er 2 til 3 månader, men at det kan aksepterast eit opphald på inntil 5 månader. Det er eit krav at det foregår mjølkeproduksjon i eige fjøs både før og etter beitesamarbeid.

Omfanget av beitesamarbeid i 2007

For å få ein samla oversikt over beitesamarbeid i fylket ba vi sommeren 2007 Tine og Q meieriet om en samlet oversikt over melkeprodusenter med beitesamarbeid for 2007. Fra Tine ble det sendt kopi av gjeldende samarbeidsavtale mellom produsentene. Fra Q meieriet ble det opplyst om navn på de samarbeidende partene. Fylkesmannen tok i ettertid skriftlig kontakt med leverandørene til Q meieriet med forespørsel om kopi av samarbeidsavtale da slikt ikke var å oppdrive fra meieriet. Det har ikke vært mulig å få inn dokumentasjon i form av skriftlige avtaler. Fra Q meieriet blir det vist til at SLF har bekreftet at det ikke er stilt krav til at samarbeidene produsenter skal ha skriftlig samarbeidsavtale. I SLF sin rapport ” kvoteordningen for melk – samarbeid i beitesesongen ” av 2006 heiter det ” Kravet om opprettelse av en avtale om beitesamarbeid har falt bort, og dette gjør at det i ettertid er vanskelig å kontrollere varigheten av samarbeidsperioden og om det går over til å bli samarbeid utenom beiteperioden”

Vi undrer oss likevel over at det ikke kan fremvises skriftlige avtaler når ulike melkeprodusenter inngår næringssamarbeid av et slikt omfang som sommersamarbeid medfører. At det berre er Tine sine produsenter som sikrer seg via en skriftlig avtale som regulerer dei økonomiske forholda i slike samarbeid er neppe bra.

Vi har henta ut informasjon frå mjølkeleveranseregisteret hjå SLF. Registeret syner kvote samt års og månadsleveranse frå kvar produsent. Fullstendige tal frå 2007 var ikkje tilgjengelege då dei blei henta ut frå registeret.

Mattilsynet sitt storferegister er gjort tilgjengeleg for Fylkesmannen. Registeret har tilgjengeleg informasjon som syner individnummer og antall storfe på ønska tidspunkt. Det er og mogleg å få meir informasjon om detaljer til dømes kjøp og salg av dyr. Å nytta registeret er tidkrevjande og ikkje godt nok for å få sikker oversikt over dyretal og mjølkeleveranse.

Antal avtaler i 2007	Antal verksemder pr avtale
45	2
3	3
1	5

Dokumentasjon/opplysninger

Statistikk

Oversikt over sommersamarbeid for 2007 syner at Tine har 29 slike avtaler, av desse er 28 stk mellom 2 parter samt 1 avtale mellom 3 parter.

Q meieriet har 20 avtaler, av desse 17 mellom 2 verksemder, 2 avtaler er mellom 3 verksemder samt 1 er mellom 5 verksemder

Samla oversikt over alle dei 49 samarbeida syner at langt dei fleste sommersambeitene skjer mellom to verksemder. Totalt er 23 samdrifter med i sommersambeite 2007.

Norges Bondelag har i brev til Landbruks- og matdepartementet den 31.07.07 foreslått at kvotetaket på 750 000 liter omfatter alle samarbeidsformer, og sommersambeite (begrepet sommersamdrift blir nytta av bondelaget). For å få eit betre datagrunnlag har vi nedenfor sett nærare på den samla kvoten for produsentane som er i beitesamarbeid. På grunn av noko ufullstendig datagrunnlag er det 42, og ikkje 49 verksemder som er med i denne oversikta.

Av dei 6 sommarsambeitetiltaka som samla har over 750 000 kvoteliter har halvdelen av dei over 1 millioner liter i samla kvote, 2 sommersambeiter har om lag 900 tusen liter og eit av samarbeida om lag 800 000 liter i kvote.

Tabell 2 – grunnlag 42 sommersambeiter

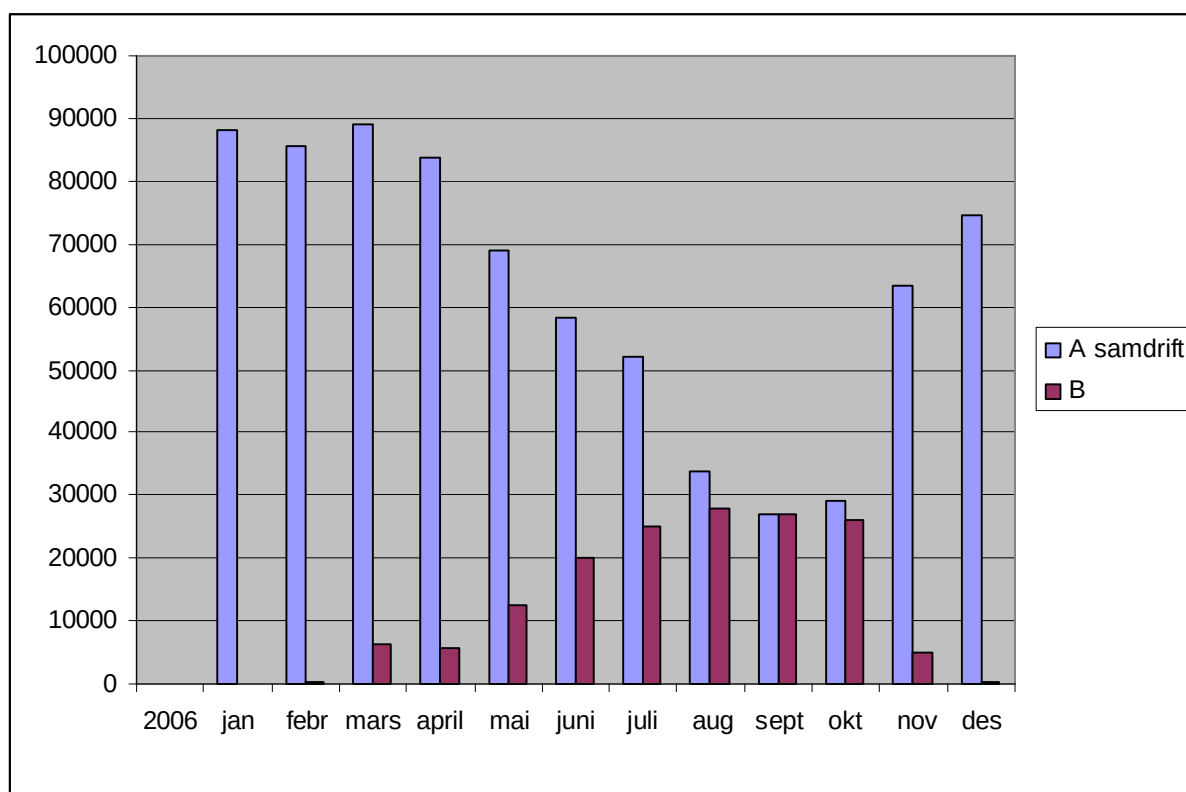
kvote i tusen liter	antall	samdrifter
100 - 400	30	> 4
400 – 750	6	3
> 750	6	6

Nedenfor har vi for to av sommersambeitene sett nærare på kor stor del av samla mjølkeproduksjonen som skjer i sommarsesong frå mai til og med oktober, og i vintersesongen frå oktober til og med april. samt november og desember.

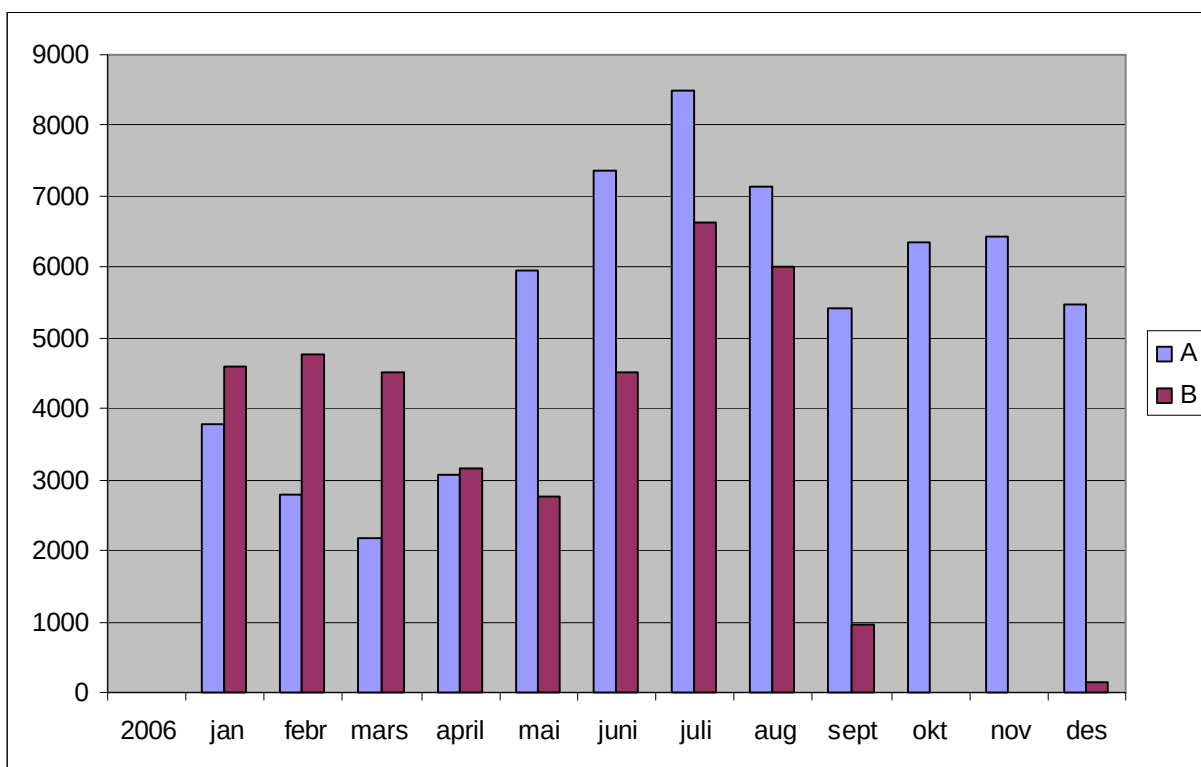
Døme 1 syner at den eine produsenten har svært lite av den totale mjølkeleveranse som skjer gjennom vintersesongen., og dei to produsentane har svært ulike produksjonskurver

Tabell 2 – eks 1 (2006 tal)

Samarbeidende føretak	Leveranse liter	% mjølkeleveranse Sommer	% mjølkeleveranse vinter
Døme 1			
A samdrift	753 000	36	64
B	156 000	89	11
Døme 2			
A	64 000	63	37
B	38 000	54	45



Døme 1 som syner at storparten av kvoten for produsent B blir produsert i sommarsesongen: Mjølkeleveranse frå produsent A som er ei samdrift blir redusert i same tidsrom. Leveransene samla sett frå dei to føretaka har meir likskap med ein produksjon av ein ” normal ” mjølkekvote.



Døme 2 som syner at samla mjølkeproduksjonen er størst i sommersesongen. Produsent B har marginalt med mjølkeleveranse august – desember.

Vurderinger

For å sikra at ordninga for sommersamarbeid skal takast vare på må regelverket utformas med tanke på at det skal vere normal melkeproduksjon gjennom vintersesongen. Om det er opphald i mjølkinga så bør dette leggjast til sommersesongen. Etter vår vurdering må det dessutan i alle høve setjast krav om at dyra er ute på beite i sommersesongen. Det kan ikke være godt nok at dyra står inne, ei heller kan det være tilstrekkelig at dyra bare har tilgang på luftgarde for at det skal kunne godkjennast som sommersambeite.

Vi har tidlegare sett dei ytre grensene for sommersamarbeid i Rogaland til 6 månader, noko som etter den praksis som har fått utvikla seg er for lenge. Vi er i Rogaland innstilt på å avgrense beiteperioden til 4 ½ månad som er frå midten av mai til ut september. Sommersamarbeid vil framleis vere ein god ordning om perioden blir avgrensa. I praksis vil dette vere meir i samsvar med perioden det er reell beitemoglegheit for kyrne.

Vi har og gått nærare inn på Mattilsynet sitt husdyrregister for å sjå nærare på buskapen gjennom året. Nokre av dei verksemdene vi har fatta interesse for å sjå nærare på har hatt stor omsetning av storfe gjennom året, og gjerne til tider som kan forklara sesongvariasjonane i mjølkemengdene. Informasjon om kalvingstidspunkt ville ha gjeve oss nærare informasjon i så måte. For å sjå om ein slik tendens gjer seg gjeldande kunne vi då sett nærare på om det var høgtytande eller avsina dyr blir flytta mellom besetningar.

Husdyrregisteret har potensiale for auka datafangst som kan nyttast i kontrollverksemd.

Vi har stor tro på at ei videreutvikling av dette register kan ha stor nytteeffekt. Samarbeid mellom Mattilsynet og SLF kan medverka til at dette kan bli et sentralt register ikkje bare i kontrolløyemed, men og for å sikra rasjonell og rett tilskotsutbetaling.

SLF har i ei klagesak frå 2007 uttalt ” Men da verken kommune eller fylkesmann, som begge er vedtaksinstanser etter produksjonstilskuddsforskriften, har noen formell kompetanse til å avgjøre om kvoteforskriften er overholdt, må det legges til grunn at de i sin behandling av søknader om tilskudd må forutsette at kvoteforskriftens bestemmelser er oppfylt så lenge Statens Landbruksforvaltning ikke har gjort vedtak om at melkeproduksjonen drives i strid med regelverket.”

Dersom SLF meiner dette vil det få som konsekvens at korkje kommunen eller Fylkesmannen som vedtaksinstans kan nekte produksjonstilskot sjølv om det ligg føre opplysningar som tilseier at det ikkje er reell mjølkeproduksjon på bruket. Etter vår vurdering er det uråd å forvalta regelverket for husdyrtilskot og driftstilskot til mjølkekyr i samsvar med intensjonane når kommunen og Fylkesmannen ikkje har eit eige ansvar for å sjå til at vilkår om heilårs mjølkeproduksjon er stetta.

Når det fyrst er fatta vedtak om produksjonstilskot vil det vere begrensa adgang til å krevje tilskot tilbakebetalt om SLF i ettertid kjem fram til at mjølkeproduksjonen har vore i strid med kvoteforskrifta. Dette fordi det må vurderast endring av vedtak etter § 35 i forvaltningslova og spørsmålet om tilbakebetaling må sjåast i samanheng med reglane om *condictio indebiti*. Krav om tilbakebetaling av produksjonstilskot i tillegg til overproduksjonsavgift kan i fall bli så betydeleg at det aleine gjer det urimeleg med eit krav om tilbakebetaling.

Moglegheit for kontroll av at vilkår for rett til produksjonstilskot er i beste fall begrensa. Som synt til er forvaltninga av tilskota i stor grad bunden av at det blir fulgt opp at vilkår for kvoteordninga blir stetta. I høve til kontroll av kvoteordning heiter det I SLF sin rapport ” Det er både arbeidskrevende og vanskelig å kontrollere om noen har handlet i strid med regelverket for denne ordningen” Det blir vidare konkludert med at SLF har begrensa moglegheit til å kontrollere om regelverket følgjes. Dette gir liten tillit.

Då dyra i sommersambeite er samla på felles beite og i felles fjøs i sommarsesongen er det i praksis lite som kan gjerast av kontroll i samband med 5% kontroll av produksjonstilskot for søknadsomgang i august. For søknadsomgangen i januar vil det vere aktuelt å sjekke om dyra er tilbake i eige fjøs, men om dyra er avsina og det er spannmjølking på bruket vil det heller ikkje for denne søknadsomgangen vere moglegheit å sjå nærare på om det er reell mjølkeproduksjon på bruket.

Forslag til oppfølging

Etter vår vurdering må det nå takast grep som gjer at den gode ordninga som sommersambeite tross alt er, blir behalde og får fungere etter det som er intensjonen med ordninga. Vi vil kome nærare inn på tilhøve som det etter vår vurdering må sjåast nærare på.

1. Det dei to regelverka må bli likestilte slik at kommunane og Fylkesmannen får ein sjølvstendig rett og ei plikt til å vurdera om ein søkjar driv reell mjølkeproduksjon med krav på produksjonstilskot til mjølkekyr.
2. Regelverket for sommersamarbeid må bli innskjerpa slik at det blir tilpassa intensjonen med ordningen. At dyra må på beite for å vere med på ordninga må vere sjølvstøtt.

Gjennom den praksis som er etablert, ser vi at det nå er behov for en ny vurdering av spørsmålet om beitesesongens varighet. Vi vil i eige brev til meieriselskapa og kommunal landbruksforvaltning slå fast at beiting for mjølkekyr unntaksvis kan godkjennast utanfor perioden 15 mai til og med 15 september.

3. Ut i fra erfaringa med ordninga ser det og ut til å vere naudsynt å presisera at det må vera eit krav til at det må vere eit moderne mjølkeanlegg på garden for å ha rett på tilskot til mjølkeproduksjon. (spannmjølking bør ikkje vere nok)
4. Det og må takast grep for å sikra at det gjennom kontroll er mogleg å sjekke om det er reell mjølkeproduksjon på bruket. Det må på plass målbare metoder/indikatorer for kontroll.

Meieriene sitt leveranseregister for mjølk er nyttig verktøy. Dette syner kvote og mjølkeleveranse frå den enkelte produsert. Det bør bli gjort tilgjengeleg via internett for Fylkesmannsembetene.

Mattilsynet sitt husdyrregister som er internettbasert er gjort tilgjengeleg for Fylkesmannen, men det er tidkrevande å sjå på samanhengen mellom dyretal og mjølkeleveranse. I tillegg er det ei betydeleg underrapportering og for sein rapportering til dette registeret. Det må derfor no gjerast meir forpliktande å rapportere til dette, og dei tala som til kvar tid ligg inne må kunna brukast som faktum i konkrete kontrollsaker.

.
Stavanger 26.03.08

Geir Helge Rygg