



DET KONGELIGE LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Høringsinstansene

Deres ref

Vår ref
18/1379-1

Dato
18. desember 2019

Høring - forslag til endringer i forskrift om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen

Landbruks- og matdepartementet sender med dette forslag til endringer i forskrift om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen på høring. Forslaget er primært en oppfølging av jordbruksoppgjøret 2018. Det følger av sluttprotokoll fra forhandlingsmøte 16. mai at innstramminger i husdyrkonsesjonsregelverket, blant annet for å håndtere veksten i engangspurkeproduksjon, skulle utredes, jf. kapittel 1.4.

Frist for å sende inn høringsuttalelser er mandag 18. mars 2019.

Vi ber om at høringsuttalelser sendes elektronisk via følgende lenke:

<https://www.regjeringen.no/no/dep/lmd/id2622971>

1. Bakgrunn

1.1. Innledning

Etter lov om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen¹ kan ingen uten konsesjon fra departementet produsere et større antall svin eller fjørfe enn Kongen har bestemt.

Departementet har fastsatt forskrift² om svine- og fjørfeproduksjonen, mens grensene for konsesjonsfri produksjon fastsettes av Kongen i statsråd. Konsesjonsgrensene ble fastsatt ved kgl.res. 11. april 2003 nr. 460 og videreført som § 1 i forskrift 1. april 2004 nr. 611 om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen. Konsesjonsgrensen for slaktekylling har senere

¹ Lov 16. januar 2004 nr. 5 om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen

² Forskrift 1. april 2004 nr. 611 om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen

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
Hanne Klægstad
22 24 91 52

blitt hevet to ganger, i hhv. 2013 og 2015. I 2015 ble også konsesjonsgrensen for kalkun hevet.

1.2. Kort om husdyrkonsesjonsregelverket

Husdyrkonsesjonslovens formål er å legge til rette for spredning av svine- og fjørfeproduksjonen på flere enheter ved å regulere produksjonsomfanget hos den enkelte produsent. Den skal med andre ord bidra til en spredning av den kraftfôrbaserte produksjonen på flere enheter.

Husdyrkonsesjonsregelverket regulerer produksjonsomfanget hos den enkelte produsent ved å sette grenser for hvor mange dyr som kan omsettes og slaktes per år, eller hvor mange dyr produsenten kan ha innsatt til enhver tid. Felles konsesjonsfri grense (ofte omtalt som "konsesjonsgrensen") er på 2 100 konsesjonsenheter. For å ha en felles enhet på produksjonsomfang for all konsesjonsregulert produksjon, blir tall på dyr regnet om ved hjelp av faste forholdstall pr. dyreslag.

Det er tillatt å overstige den konsesjonsfrie grensen, eller den innvilgede konsesjonen med opptil 15 % ett år, mot tilsvarende reduksjon i produksjonen det påfølgende året.

Konsesjoner er tilknyttet en fysisk eller juridisk person og et bestemt gårds- og bruksnummer. Dersom den samlede produksjonen på samme eiendom overskrider grensen for konsesjonsfri drift, inntreer konsesjonsplikt. Konsesjonsplikt inntreer også dersom to eller flere konsesjonsregulerte produksjoner har felles eierinteresser og det samlede produksjonsomfang overstiger grensen for konsesjonsfri drift. Det samme gjelder dersom to eller flere samarbeider om konsesjonsregulert produksjon i en slik grad at de må anses å ha økonomiske interesser i samme produksjon.

Av husdyrkonsesjonsloven § 10 følger det at produksjon ut over gjeldende konsesjonsgrenser eller tildelt konsesjon ilegges standardisert erstatning etter nærmere angitte satser pr. dyr. Slike satser er gitt i forskriften § 8.

1.3. Smågrisproduksjon og økt bruk av "engangspurker"

Produksjon av smågris kan skje gjennom kombinerte besetninger der produsenten har purker, og helt eller delvis selv fôrer fram produserte smågris til slaktegriser. Produksjonen kan også foregå slik at produsenten kun har purker, og selger all smågris videre til andre foretak som fôrer fram disse til slaktegriser. Produsenter av smågris (som ikke leverer slaktegris) kan ha 105 innsatte purker til enhver tid.

Engangspurkeprodusentene identifiseres ved å se på antallet produsenter som utrangerer mer enn 130 purker i året. Tallene hentes fra leveransedatabasen. Av alle produsenter som slakter ut mer enn 130 purker vil noen av besetningstypene gjøre dette som ledd i en vanlig produksjon uten engangspurker, f.eks. foredlings- og formeringsbesetninger eller purkering. Ved produksjon basert på engangspurker tar produsenten sikte på å ha et høyt antall grisinger innenfor det lovlige antallet innsatte avlspurker. Produsenten utrangerer purkene

etter ett kull og setter inn nye høydrektige purker med en gang. Produsenten kan teoretisk sett ha 9,1 innsett av purker pr. år. En kullstørrelse på 12,2 solgte smågris pr. purke gir da opp mot 11 600 solgte smågris i året. Til sammenligning gir ordinær smågrisproduksjonen rundt 4 000 smågris pr. år.

Ved høringen av regelverket i 2002³ ble bruk av engangspurker adressert som et "smutt hull" i regelverket og det ble vist til at denne typen produksjon ikke var i tråd med regelverkets intensjon. I fastsettelsesbrevet av 22. april 2003 fremgår det at problemene med høy utrangering og kontroll av regelverket likevel ikke var ansett å være så store at det tilsa en omlegging av reguleringen. Over tid har bruken av engangspurker i smågrisproduksjonen økt, og behovet for å legge om regelverket har aktualisert seg.

1.4. Jordbruksoppgjøret 2018

I sluttprotokoll fra forhandlingsmøte 16. mai mellom staten og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag punkt 4.2 het det:

"Det vises til beskrivelsen av utfordringene i svinenæringa og markedet for svin i jordbrukets krav og i statens tilbud. Partene viser til at omfanget av engangspurker har økt over tid, at denne produksjonsformen bidrar til at tilførselen av smågris øker og i tillegg at produksjonsformen kan sies å ha dyreetiske utfordringer.

Partene er enige om at det er behov for å iverksette tiltak som kan bidra til å håndtere den utfordrende markedssituasjonen. Det må derfor utredes aktuelle tiltak, herunder innstramminger i husdyrkonsesjonsregelverket, blant annet for å håndtere veksten i engangspurkeproduksjon.

Punkter som skal utredes:

- Regulering av smågrisproduksjon basert på antall avlspurker (innsatte avlspurker og slakta/omsatte purker). Det skal gjøres særskilte vurderinger for foredlings- og formeringsbesetninger.
- Etablering av register for livdyromsetning av purker, inkl. spørsmålet om rapporteringsplikt og hjemmelsgrunnlag.
- WTO-legalitet knyttet til mulige utkjøpsordninger av svineprodusenter.
- Utforming av overgangsordninger.

Landbruksdirektoratet gis i oppgave å gjennomføre utredningen innen 1.9.2018. Det oppnevnes en referansegruppe bestående av avtalepartene. Landbruks- og matdepartementet vil sende eventuelle forslag til endringer på ordinær høring. Det legges til grunn at aktuelle endringer i forskrifter og overgangsordninger kan tre i kraft fra 1.1.2019. Disse forutsetningene inngår som premiss for årets jordbruksavtale."

Landbruksdirektoratet leverte sin rapport den 3. september 2018.⁴ Hovedelementene i rapporten gjengis under i kapittel 1.5. Når det gjelder WTO og mulige utkjøpsordninger, er ikke det relatert til husdyrkonsesjonsregelverket og blir ikke omtalt i dette høringsnotatet.

³ Departementets høringsnotat av november 2002, forslag til ny lov og forskrift om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen

⁴ Rapporten er publisert på <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/produksjon-og-marked/kjott-ull-og-skinn/husdyrkonsesjon/attachment/71148?ts=1659eaa0820>

1.5. Landbruksdirektoratets rapport nr. 24/2018

Direktoratet viser til at det er utfordrende å kartlegge omfanget av engangspurkeproduksjon, og at tallene som finnes er usikre. Det er likevel tall som viser at andelen engangspurkeprodusenter og engangspurkeprodusentenes andel av slaktede purker øker.

Selv om engangspurkeprodusentene i dag ikke utgjør noen stor andel av smågrisprodusentene, står de for en stadig større del av tilførselen av smågriser ut i markedet. I et allerede presset marked for svinekjøtt, kan dette gjøre store utslag i konkurransen mellom smågrisprodusentene, og føre til færre og større produsenter. Husdyrkonsesjonsloven skal bidra til en spredning av den kraftfôrbaserte produksjonen på flere enheter, og direktoratet mener at det vil være i tråd med regelverkets formål å stramme inn på produksjon av smågris basert på bruk av engangspurker.

Direktoratet anbefaler å stramme inn reguleringen av smågrisproduksjon ved å sette konsesjonsgrenser også for omsatte/slaktede/destruerte avlspurker. Dagens konsesjonsgrense gjelder kun innsatte purker.

På grunn av ulikheter i produksjonene, anbefaler direktoratet at det utformes ulike konsesjonsgrenser for de alminnelige bruksbesetningene, besetningene med konsesjon, purkeringene, foredlingsbesetningene og formeringsbesetningene.

Følgende konsesjonsgrenser for utrangering av purker foreslås:

Produksjonsform	Konsesjonsgrenser utrangerte purker
Bruksbesetninger	126
Bruksbesetninger m/konsesjon	antall x 1,2
Purkering	848
Foredlingsbesetningene	313
Foredlingsbesetninger m/konsesjon	antall x 2,98
Formeringsbesetninger	181
Formeringsbesetninger m/konsesjon	antall x 1,72

Direktoratet har skissert to modeller for innfasing av det nye regelverket. Felles for modellene er at disse tar utgangspunkt i å identifisere de produsentene som baserer seg på bruk av engangspurker, altså de produsentene som utranterer mer enn 130 purker i året. For å hindre opptrapping av produksjonen etter at mulig innstramming av regelverket er varslet, mener direktoratet det vil være nødvendig å sette et skjæringstidspunkt, senest til 16. mai 2018, da sluttprotokollen etter jordbruksforhandlingene ble vedtatt.

Alternativ én tar utgangspunkt i at de identifiserte engangspurkeprodusentene får et visst antall år på å justere ned produksjonen sin. Dette innebærer at en eksempelvis reduserer antall slaktede purker med x pst. årlig frem til den foreslåtte grensen på 126 utrangerte purker er nådd. Alternativ to går ut på at de identifiserte engangspurkeprodusentene kan fortsette produksjonen som før frem til et tidspunkt, f.eks. fem år frem i tid. Etter dette tidspunktet må produsentene redusere antall utrangerte purker til 126 i året.

Landbruksdirektoratet anbefaler at det ikke etableres et nytt register for livdyromsetning av purker. Begrunnelsen er hovedsakelig at de mener formålet med et slik register vanskelig vil kunne oppnås. Kontroll av omsatte avlspurker kan uansett gjennomføres ved innhenting av dokumentasjon i den konkrete sak. Gjeldende regelverk inneholder allerede hjemler for slik kontroll.

1.6. Standardiserte erstatningssatser

Av husdyrkonsesjonsloven § 10 følger det at departementet kan pålegge den ansvarlige å betale en erstatning ved produksjon ut over gjeldende konsesjonsgrenser eller tildelt konsesjon. Grunnlaget for erstatningsberegningen er fastsatt i husdyrkonsesjonsforskriften § 8. Det følger av lovens forarbeider⁵ at "[E]rstatningen bør være av en slik størrelse at ulovlig produksjon ikke lønner seg, og bør ta utgangspunkt i den gjennomsnittlige fortjenesten av den ulovlige produksjonen".

I dom fra Hålogaland lagmannsrett av 1. juni 2018 ble spørsmålet om den standardiserte erstatningen i en konkret sak var i strid med Grunnloven § 96 eller EMK artikkel 6 eller 7 drøftet. Retten fant det klart at erstatningen ikke kom i konflikt med Grunnloven § 96. Når det gjaldt EMK, fant retten at erstatningsordningen som sådan ikke var omfattet av straffebegrepet i artikkel 6 og 7, men at den konkret utmålte erstatningen i saken var så høy sammenlignet med hva de samarbeidende foretakene hadde oppnådd ved samarbeidet, at den måtte anses som straff i relasjon til EMK artikkel 6 og 7. Videre mente retten at EMK artikkel 7 forutsatte at det måtte konstateres skyld for å ilegge straff. I og med at vedtaket ikke inkluderte noen vurdering av skyld ble vedtaket kjent ugyldig.

På oppdrag fra Landbruksdirektoratet har NIBIO foretatt beregninger av de standardiserte erstatningssatsene. NIBIOs rapport inneholder, i tillegg til generell justering av satsene, også forslag til satser som kan legges til grunn i de klassiske samarbeidstilfellene.

NIBIO leverte sin rapport den 28. november 2018 (vedlagt). Rapporten inneholder oppdaterte beregninger av- og forslag til standardiserte erstatningssatser som kan nyttes overfor produsenter som har større husdyrproduksjon enn konsesjonsregelverket tillater. Beregningene søker å gi et bilde av normalisert fortjeneste per dyr.

NIBIO har som tidligere valgt å bruke dekningsbidrag som uttrykk for fortjenesten av produksjonen når produksjonen over konsesjonsgrensen er beskjedent. Lønnsomheten fra et år til et annet kan forandre seg mye på grunn av endringer i produsentpriser. Satsene NIBIO foreslår kan derfor være noe høye i en situasjon med overproduksjon, men flere av satsene er foreslått noe redusert i forhold til forrige revisjon, delvis på grunn av endret markedssituasjon. Erstatningssatsene bør samtidig være tilstrekkelig høye slik at produksjon over konsesjonsgrensen ikke gir fortjeneste i en situasjon med markedsbalanse.

Ved produksjon betydelig over konsesjonsgrensen og ved driftsfellesskap mener NIBIO at det vil det være naturlig å legge til grunn at det oppstår stordriftsfordeler. Størrelsen på

⁵ Ot.prp. nr. 94 (2002-2003) Om lov om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen

stordriftsfordelen vil kunne variere etter type produksjon, kapasitet, den enkelte produsents dyktighet og elementene som inngår i driftsfellesskapet. Spesielt ved driftsfellesskap kan det være vanskelig å tallfeste stordriftsfordelen, selv om det er klart at fordelene er der. Der det for eksempel samarbeides om driften i to produksjoner/bygninger som ligger tett ved hverandre, vil det oppstå fordeler i driften på grunn av nærheten, men uten at fordelene lar seg tallfeste på en enkel måte. NIBIO har ikke tilgang til regnskapsstatistikk som belyser økonomien for produksjoner ut over konsesjonsgrensene.

NIBIO anbefaler at standardiserte erstatningssatser ved driftsfellesskap og ved produksjon som er betydelig over konsesjonsgrensene regnes ut fra driftsoverskuddet og at det legges til grunn 10 prosent stordriftsfordel på de faste kostnadene.

For å unngå at produsenter med noe reservekapasitet ut over konsesjonen skal fristes til å utnytte denne allerede eksisterende kapasiteten, anbefaler NIBIO at en fremdeles inndrar dekningsbidraget for noe produksjon over den gitte konsesjonen. Det anbefales å likebehandle produksjonene ved å sette en fast prosentvis produksjonsoverskridelse der satsen basert på dekningsbidrag benyttes. For merproduksjon ut over denne grensen anbefales å fastsette erstatning ut fra driftsoverskudd. NIBIO anbefaler å sette grensen der satsen reduseres, til 20 prosent over konsesjonsgrense.

2. Departementets vurdering

Departementets forslag til endringer i forskrift om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen baserer seg dels på direktoratets rapport og dels på NIBIOs rapport. Videre foreslås det enkelte andre endringer i regelverket, bl.a. i bestemmelsen om definisjoner og produksjon over to år.

2.1. Konsesjonsgrenser

Ut over en begrensning på antallet innsatte purker på ethvert tidspunkt reguleres ikke smågrisproduksjonen i dag. Dette innebærer at en svineprodusent fritt kan omsette gris under 50 kg.

Direktoratet foreslår i sin rapport punkt 3.1 at konsesjonsgrensen settes til 126 utrangere avlspurker (enten som slaktet, omsatt eller destruert) forutsatt at det produseres på konsesjonsgrensen.⁶ En konsesjonsgrense på 126 utrangerte avlspurker gir et forhold mellom innsatte og slaktede/omsatte/destruerte avlspurker på: 1,2.

Landbruksdirektoratet baserte beregningen på en gjennomsnittlig rekrutteringsprosent for bruksbesetninger i 2017 på 37 %. Det er imidlertid stor variasjon rundt dette gjennomsnittet og Landbruksdirektoratet foreslo å ta utgangspunkt i 40 % rekruttering for å ta høyde for denne variasjonen.

⁶ Beregningene er basert på de samme forutsetningene som Landbruks- og matdepartementet la til grunn i høringsnotatet fra 2002, men basert på 2017 tall. Det ble da lagt følgende forutsetninger ved utregning av antall omsatte og slaktede purker til grunn: konsesjonsgrense for innsatte avlspurker, rekrutteringsprosent og antall kull per årspurke. I tillegg til disse forutsetningene kommer en faktor som er basert på gjennomsnittlig drektighetslengde, dietid og tomtid.

Som det følger av mandatet fra avtalepartene, er det smågrisproduksjon basert på engangs-
purker man ønsker å se på om det er mulig å regulere. Det har ikke vært et formål å legge
begrensinger for smågrisprodusentene for øvrig. Departementet mener derfor det kan være
fornuftig å foreslå noe høyere konsesjonsgrenser for bruksbesetninger enn det direktoratet
har foreslått i sin rapport.

For smågrisprodusenter uten konsesjon foreslås det derfor, i tillegg til 105 innsatte avlspur-
ker til enhver tid, å sette konsesjonsgrensen for utrangering av avlspurker til 140. En conse-
sjonsgrense på 140 utrangerte avlspurker gir et forhold mellom innsatte og utrangerte avls-
purker på: 1,33. Konsesjonsgrensene skal virke parallelt, og produsenten kan verken ha flere
enn 105 avlspurker i foretaket til enhver tid eller utrangere flere enn 140 avlspurker i løpet av
et år uten å overskride konsesjonsgrensene.

Purkeringer

For purkeringer legges det til grunn at navet normalt eier 707 avlspurker⁷ og at purkeringene
ikke har behov for større rekrutteringsprosent enn vanlige bruksbesetninger. Gitt dette
utgangspunktet, vil navet i en purkering maksimalt kunne utrangere 940⁸ avlspurker per år.

Kombinertbesetninger

Når det gjelder produsenter med kombinertbesetninger, dvs. produsenter som har smågris-
produksjon og som fôrer opp slaktegrisene selv, kan disse i dag ha 105 innsatte avlspurker
på ethvert tidspunkt. Så snart produsentene begynner å levere slaktegris, må imidlertid antal-
let avlspurker reduseres tilsvarende de konsesjonsenheter som er levert. En avlspurke
teller 20 konsesjonsenheter og en slaktegris én. Har produsenten f.eks. slaktet eller omsatt
500 slaktegris kan han da ikke ha mer enn 80 avlspurker uten å overstige konsesjons-
grensen.

Med det nye forslaget vil produksjonen hos kombinertprodusentene også styres av antallet
avlspurker som er utrangert. En kombinertprodusent som eksempelvis har omsatt eller
slaktet 1 100 slaktegris i løpet av et år, vil ha 1 000 konsesjonsenheter *igjen*. På slutten av
året kan det da stå maksimalt 50 avlspurker i driftsbygningen (1 000/20). En utrangert avls-
purke teller 15 konsesjonsenheter,⁹ så produsenten kan heller ikke ha utrangert mer enn 67
avlspurker (1 000/15) i løpet av året uten å ha produsert over grensen for konsesjonsfri drift.

Foredlings- og formeringsbesetninger

Både foredlings- og formeringsbesetningene arbeider for avlsfremgang i svinepopulasjonen.
Disse er avhengige av korte generasjonsintervaller og en relativ høy utrangering av avls-
purkene.

I henhold til Ingris¹⁰ årsrapport for 2017 hadde foredlingsbesetningene en gjennomsnittlig
rekrutteringsprosent på 65,9. Slaktetall for 2017 viser at ingen av foredlingsbesetningene

⁷ Purkene står normalt sett 14 uker i navet og 8 uker i satellittene. $450 + (450 * 8 / 14) = 707$

⁸ $707 \text{ avlspurker} * 1,33$ (forholdet mellom purker i driftsbygningen og utrangerte) = 940 utrangerte avlspurker

⁹ $20 \text{ konsesjonsenheter} \text{ dividert med } 1,33$ (forholdet mellom purker i driftsbygningen og utrangerte) = 15

¹⁰ Dataprogram for registrering og styring av svineproduksjonen i den enkelte besetning

hadde slaktet ut mer enn 240 avlspurker. Ut fra dette mener departementet at en konsesjonsgrense på 300 utrangerte avlspurker bør være tilstrekkelig for å ta høyde for foredlingsbesetningenes særlige behov.

Formeringsbesetningene hadde i 2017 en gjennomsnittlig rekrutteringsprosent på 47,5. Slaktetall for 2017 viser at disse i snitt slaktet ut 123 avlspurker. Ut fra dette mener departementet det vil være tilstrekkelig å sette grensen til maksimalt utrangerte avlspurker til 175 per år for å ta høyde for formeringsbesetningenes særlige behov.

Departementet mener videre det må være en registrering av foredlings- og formeringsbesetninger i svinehold for å kunne komme inn under det høyere konsesjonsgrensene for utrangering, jf. utkast til § 1 første ledd nr. 6 og 7, jf. forslag til ny § 9. Registeret foreslås administrert av Landbruksdirektoratet etter melding fra produsenten. Hvis besetningen ikke er registrert vil § 1 første ledd nr. 5 komme til anvendelse.

Departementet foreslår også et nytt tredje ledd i forskriften § 1. Også ved tildelte konsesjoner skal antallet utrangerte avlspurker begrenses. Begrensningen vil være tilsvarende forholdet mellom maksimalt antall avlspurker og utrangerte avlspurker, og vil også fremgå av forholdstallene i forskriftens § 3.

Departementets forslag til nye konsesjonsgrenser for utrangerte avlspurker er som følger:

Produksjonsform	Tillatt antall utrangerte avlspurker
Smågrisprodusenter	140
Purkeringer (nav)	940
Foredlingsbesetninger	300
Formeringsbesetninger	175

Øvrige endringer i bestemmelsen

Departementet har i den senere tid blitt klar over at bruken av "og" og "eller" i forskriftens § 1 har åpnet for tolkninger som ikke har vært tilsiktet. For eksempel har det vært stilt spørsmål om bruken av "og" i § 1 første ledd nr. 1, 2 og 4 ("omsatte og slaktede") innebærer at begge vilkårene må være oppfylt. Selv om det er opplagt at f.eks. en slaktekylling i de aller fleste tilfeller både vil være omsatt og slaktet, har det alltid vært ment at ett av disse vilkårene er tilstrekkelig. For å klargjøre dette foreslår departementet å endre begrepet "og" til "eller" i de aktuelle bestemmelsene.

Det er videre foreslått noen språklige endringer som ikke er ment å være av materiell karakter i forskriftens § 1. For eksempel er det i første ledd foreslått å presisere at grensene for svine- og fjørfehold som kan drives uten departementets tillatelse, er 2 100 konsesjonseenheter. Bestemmelsen angir deretter hvordan konsesjonseenheter fordeler seg for hver enkelt produksjonsform. Videre har begrepet "inntil" konsekvent blitt erstattet med "maksimalt" og begrepet "innsatte" er fjernet.

2.2. Forholdstall

I forskriften § 3 angis hvor mange konsesjonsenheter hvert dyretall teller, og forholdet mellom dem. Bestemmelsene er et supplement til konsesjonsgrensene i § 1 og endringer i konsesjonsgrensene vil alltid føre til tilsvarende endringer i bestemmelsen om forholdstall. Det kan argumenteres for at bestemmelsen har liten selvstendig betydning.

Bestemmelsen bidrar imidlertid til å gjøre det enklere for produsenter som har flere konsesjonsregulerte produksjoner å regne seg frem til hvor mange dyr av hvert slag en kan ha. I tillegg vil den bidra til at en produsent med konsesjon som har avlspurker enklere kan regne seg frem til antall tillatte utrangerte avlspurker. En konsesjonsenhet er lik én slaktegrisenhet.

I tillegg til at det er innarbeidet forholdstall for utrangerte avlspurker, har departementet foreslått en endring i bestemmelsens struktur.

Det foreslås at en utrangert avlspurke skal telle 15 konsesjonsenheter. En utrangert avlspurke i foredlingsbesetning skal imidlertid telle 7 konsesjonsenheter mens en utrangert avlspurke i formeringsbesetning skal telle 12 konsesjonsenheter.

Smågris- og kombinertprodusenter med innvilget konsesjon, vil som produsenter som produserer under konsesjonsgrensene, måtte forholde seg til to konsesjonsgrenser. Én for avlspurkene produsenten har til enhver tid og én for antallet avlspurker produsentene kan utrangere. Har produsenten eksempelvis innvilget konsesjon på 3 000 konsesjonsenheter vil man kunne ha 150 avlspurker på ethvert tidspunkt (3000/20 konsesjonsenheter) og utrangerte 200 avlspurker per år (3000/15 konsesjonsenheter).

2.3. Definisjoner

Som følge av de foreslåtte endringene i konsesjonsgrensene i § 1, foreslår departementet også å utvide definisjonsbestemmelsen i forskriften § 4 med begrepene foredlingsbesetning, formeringsbesetning og utrangert avlspurke.

Det følger av foreslåtte definisjoner av foredlings- og formeringsbesetningene at de må ha en avtale med en offentlig anerkjent avlsorganisasjon, jf. forskrift 31. januar 2018 nr. 145 om avl av storfe, svin, sau, geit og hest.

Begrepet "utrangert avlspurke" er nytt i husdyrkonsesjonssammenheng, og innbefatter i realiteten enhver avhending av avlspurkene, enten de slaktes, destrueres eller omsettes med eller uten vederlag.

2.4. Standardisert erstatning

Erstatningssatsene ble sist endret med virkning fra 1. januar 2015,¹¹ og baserer seg på en beregning av dekningsbidragene i den enkelte produksjon.

¹¹ På oppdrag fra Landbruksdirektoratet gjennomførte NIBIO beregninger av den gjennomsnittlige fortjenesten av ulovlig produksjon i de ulike konsesjonsregulerte produksjonene. Beregningene tok utgangspunktet i

Som nevnt har Hålogaland lagmannsrett i en konkret sak kommet til at den konkrete utmålte erstatningen i saken var så høy sammenlignet med hva de samarbeidende foretakene hadde oppnådd ved samarbeidet, at den måtte anses som straff i relasjon til EMK artikkel 6 og 7.

Departementet tar til etterretning at lagmannsretten mener at erstatningssatsene i noen typer samarbeidssaker får et pønalt preg. Som det fremgår av kapittel 1.6 og 1.7 over, har NIBIO foretatt nye beregninger av de standardiserte erstatningssatsene. NIBIOs rapport inneholder, i tillegg til generell justering av satsene, også forslag til satser som bl.a. kan legges til grunn i driftsfelleskapstilfellene, der produksjonen foregår i ulike bygninger.

Departementet mener det kan være hensiktsmessig med en modell med to satser slik NIBIO har foreslått, og at det skilles mellom produksjoner som foregår i én og flere driftsbygninger.

Dersom produsenten driver sin produksjon i én driftsbygning foreslås en videreføring av gjeldende dekningsbidragsmetode, men bare for overskridelser opp til og med 20 %. Ved en overskridelse utover dette legges en lavere sats til grunn, som er basert på en standard beregning av driftsoverskudd. Hovedbegrunnelsen for skillet er at det normalt foreligger en viss kapasitet i driftsbygningen utover konsesjonsgrensen, og at det vil være mulig å utnytte denne uten å pådra seg ytterligere vesentlige faste kostnader. NIBIOs forslag på 20 % er fastsatt skjønnsmessig basert på en vurdering av flere elementer som fremgår av rapporten.

Drives produksjonen fra to eller flere driftsbygninger, typisk ved driftsfelleskap, foreslås det at det ilegges en standardisert erstatning med en lavere sats. Denne satsen bør anvendes allerede fra en overskridelse på én konsesjonsenhet. Begrunnelsen for dette innslagspunktet med lavere sats er at det i normaltilfellene er slik at de faste kostnadene øker ved flere driftsbygninger. Dette innslagspunktet er det som i normaltilfellene best følger produksjonens kostnadsnivå.

Ved en reduksjon i satsene i tråd med forslaget kan ikke departementet se bort fra at enkeltprodusenter vil finne produksjon over konsesjonsgrensene regningsvarende. Det vil derfor kunne bli aktuelt å benytte lovens sanksjoner som pålegg om tiltak for opphør av ulovlig produksjon, tvangsmulkt og anmeldelse i større grad enn i dag. Spesielt mener departementet at dette er viktig ved gjentakelsestilfeller.

Som det fremgår av departementets forslag under kapittel 2.1, vil avlspurker ha to parallelle konsesjonsgrenser, dvs. at antallet avlspurker både reguleres ved det antallet som til enhver tid står i driftsbygningen og ved antall slaktede avlspurker i løpet av et år. Det skal imidlertid ikke ilegges standardisert erstatning to ganger for samme avlspurke. I praksis innebærer det at en produsent som har brutt begge grensene bare blir ilagt standardisert erstatning for den største overskridelsen, og ikke summen av overskridelsene. Det legges til grunn at samme erstatningssats kan benyttes, uavhengig av hvilken grense produsenten har overtrådt.

dekningsbidragskalkyler fra handbok for driftsplanlegging 2013/2014 og priser på egg, kjøtt og kraftfôr for perioden 2005-2014

Departementet har tatt utgangspunkt i NIBIOs nye beregninger av dekningsbidragene. For å ta høyde for endret markedssituasjon i noen produksjoner, fremtidige variasjoner og at ulovlig produksjon ikke skal lønne seg, foreslår departementet å justere satsene pr. ulovlig produserte dyr/konsesjonsenhet på følgende måte:

	Gjeldende rett	≤ 20 % over grensen	> 20 % over grensen
	Kroner pr. dyr	Kroner pr. dyr	Kroner pr. dyr
Slaktekylling	4	3,5	1
Kalkun	30	25	10
Verpehøne	90	100	50
Slaktegris	300	250	100
Avlspurke, konvensjonell drift	10 500	11 250	6 000
Avlspurke i satellitt i purkering	18 500	15 000	10 000
Avlspurke i nav i purkering	1 800	1 600	1 100

Drives produksjonen i to eller flere driftsbygninger, og ut over gjeldende konsesjonsgrenser eller innvilget konsesjon, foreslås det at standardisert erstatning ilegges etter laveste sats.

2.5. Andre endringer

Produksjon over to år

Forskriften § 2 åpner for at det kan produseres inntil 15 % over konsesjonsgrensen eller innvilget konsesjon ett år, dersom det gjøres tilsvarende reduksjon i produksjonen det påfølgende året. Hensikten med bestemmelsen er å øke fleksibiliteten og bedre produsentens tilpasningsmuligheter.

Departementet foreslår å endre bestemmelsen om produksjon over to år slik at den knytter seg til produksjoner som baserer seg på leveranse av slakt. I dag er bestemmelsen utformet generelt og favner alle produksjonsformer, dvs. både produksjoner som reguleres på omsatte og slaktede dyr pr. år og produksjoner som reguleres på innsatte dyr til et hvert tidspunkt. Departementet mener behovet produsentene har for å kunne overstige grensene et år bare gjør seg gjeldende for slaktekylling, kalkun og slaktegris. Det er særlig i produksjoner der det leveres slakt at denne bestemmelsen er viktig, fordi både kullstørrelse og dødelighet fram til slakt vanskelig kan planlegges, noe som har stor innvirkning på antallet dyr som kan leveres til slakteri.

Når det gjelder forslaget til nye konsesjonsgrenser om utrangerte avlspurker, mener departementet at grensene er satt tilstrekkelig høyt, og at det ikke bør være adgang til å overskride grensen ett år for å redusere den igjen året etter.

Oppheve forskriftens § 9

Ved innføringen av gjeldende regelverk gikk man over fra å regulere slaktekylling, kalkuner og slaktegris som innsatte dyr til slaktede og omsatte dyr. I den forbindelse ble det gitt en overgangsbestemmelse i forskriftens § 9. Produsenter med konsesjon til å produsere et

bestemt antall innsatte slaktekylling, kalkun eller slaktegris pr. år, skal gis konsesjon til å produsere det tilsvarende antall omsatte og slaktede slaktekylling, kalkun eller slaktegris pr. år.

En gjennomgang av husdyrkonsesjonsregisteret viser at det i dag ikke finnes konsesjoner til innsatte slaktekylling, kalkun eller slaktegris. Forskriftens § 9 foreslås derfor opphevet.

Forslag til ny § 9

Departementet foreslår en ny § 9 der det gis regler om registrering av foredlings- og formeringsbesetninger. Foredlings- og formeringsbesetninger i svinehold må være registrert i Landbruksdirektoratets husdyrkonsesjonsregister for å kunne utrangere det antall avlspurker som fremgår av § 1 første ledd nr. 6 og 7. Hvis besetningen ikke er registrert vil § 1 første ledd nr. 5 komme til anvendelse.

Både foredlings- og formeringsbesetningene må ha en avtale med en offentlig anerkjent avlsorganisasjon. I dag er det Norsvin som innehar denne rollen. Når det gjelder foredlingsbesetninger, legger departementet til grunn at produsenter som har en avtale med Norsvin alltid vil kunne bli registrert. Tilsvarende gjelder formeringsbesetninger der det foreligger en trepartsavtale mellom produsenten, slakteriet og Norsvin. Dette gjelder også produsenter utenfor Norsvins avlssystem.

Særlige regler ved avvikling av produksjon - forslag til ny § 9a

Produsenter med avlspurker som ønsker å avvikle produksjonen kan risikere å overstige grensen for konsesjonsfri drift eller innvilget konsesjon. Dersom produsenten i løpet av et år har levert et høyt antall avlspurker til slakt og selger eller slakter ut besetningen, vil utrangering av avlspurker langt kunne overgå tillatt utrangering, med mindre man avvikler produksjonen tidlig i året før grensene for utrangering er nådd.

Forslaget til nye konsesjonsgrenser har som formål å stanse utviklingen av smågrisproduksjon basert på bruk av engangspurker. Reglene har ikke til formål å sette begrensinger for når i året en avvikling av produksjon eller et generasjonsskifte skal kunne finne sted. Departementets forslag til særlige regler ved avvikling er ment å ta høyde for disse situasjonene.

Det kan tenkes andre tilfeller enn avvikling der produsenten har behov for å slakte ut eller selge deler av besetningen for en periode, og slik sett vil overstige konsesjonsgrensene i et enkelt år. Eksempler på det kan være pålegg om sanering av besetning, skader på driftsbygning etc. Departementet har derfor i bestemmelsens annet ledd foreslått at fylkesmannen og Landbruksdirektoratet i særlige tilfeller kan gi tillatelse til å overstige grensen for utrangerte avlspurker for et enkelt år.

Overgangsordning – forslag til ny § 9b

Departementet foreslår en bestemmelse som kan gi midlertidig konsesjon til produsenter som i 2017 eller 2018 utrangerte flere avlspurker enn det som følger av grensene i forslaget § 1. Konsesjonene skal ikke gis lenger varighet enn til og med 2021.

For å få konsesjon for et høyere antall utrangerte avlspurker foreslås det at produsenten søker om konsesjon etter lovens § 4 annet ledd. Adgangen til å innvilge konsesjon etter denne bestemmelsen er normalt svært snever, men siden konsesjonen i dette tilfellet både er midlertidig og vil følge av forskriften selv, legges det ikke opp til noen ytterligere prøving av om vilkåret "særlige tilfeller" er oppfylt. I stedet foreslås det at produsenten leverer søknad vedlagt dokumentasjon på antall utrangerte purker, og at dette normalt vil anses tilstrekkelig til å innvilge midlertidig konsesjon. Det legges opp til at Landbruksdirektoratet vil administrere dette og utarbeide søknadsskjema, men at fylkesmannen fatter vedtak i tråd med forskriften.

Ikrafttredelse

Departementet tar sikte på la eventuelle endringer tre i kraft samtidig med forskriftens vedtakelsesdato. Dette innebærer at nye regler vil kunne tre i kraft i løpet av første halvår 2019. Når man skal vurdere brudd på konsesjonsgrensene, vil det for flere av produksjonene knytte seg til produksjonen i løpet av et år. Det naturlige vil da være å endre reglene med virkning fra årsskiftet slik at det ikke vil oppstå spørsmål om reglene får virkning bakover i tid. Departementet mener at reglene bør tre i kraft så raskt som mulig, og at spørsmålet om virkningstidspunkt på rimelig måte kan løses.

Når det gjelder konsesjonsgrensene er departementets vurdering at smågrisprodusenter som ikke baserer produksjonen sin på bruk av engangspurker ikke vil utrangere så mye som 140 avlspurker i løpet av et år. Begrunnelsen for departementets forslag om å sette grensen så høyt som 140 utrangerte avlspurker er nettopp at disse produsentene ikke bør rammes av nye konsesjonsgrenser. Når det gjelder produsenter som baserer hele eller deler av smågrisproduksjonen på bruk av engangspurker, og som produserer over de foreslåtte grensene, vil disse (etter søknad) få innvilget midlertidig konsesjon, jf. også omtalen av overgangsordninger over. Forslag til § 9b sikrer følgelig at nye konsesjonsgrenser fastsatt midt i året ikke får anvendelse bakover i tid.

Når det gjelder forslag til nye erstatningssatser, legger departementet til grunn at disse i det alt vesentlige er til gunst for produsenten. Forvaltningspraksis tilsier at det er regelverket på vedtakstidspunktet som skal legges til grunn. I tilfeller der erstatningssatsen var lavere på tidspunktet der produksjon over konsesjonsgrensene fant sted skal gammel sats benyttes. Dette innebærer at forvaltningen må vurdere om det er erstatningssatsen på overtredelsestidspunktet eller på vedtakstidspunktet som er mest gunstig for produsenten.

3. Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslagene gjelder i hovedsak begrensning i bruken av engangspurker i produksjonen, i tillegg til nye satser for standardisert erstatning ved produksjon utover konsesjonsgrensene.

Departementets forslag innebærer en innstramming av husdyrkonsesjonsregelverket i tråd med lovens formål. For produsenter som har basert smågrisproduksjonen på engangspurker, vil forslaget kunne innebære en betydelig reduksjon av smågrisproduksjonen. Selv om det er høyere kostnader ved å utrangere purkene etter ett kull, legges det til grunn at økonomien i denne produksjonsformen likevel innebærer høyere inntekter enn i produksjoner der avlspurkene får flere kull. Når muligheten til bruk av engangspurker i smågrisproduksjon

begrenses, vil denne inntektsmuligheten reduseres. For produsenter med engangspurker som har innrettet seg innenfor dagens regelverk, må det derfor i varierende grad påregnes lavere inntekt etter overgangsperioden. Overgangsperioden vil gi noe tid til å tilpasse seg det nye regelverket.

For kombinertprodusenter kan de nye grensene ha konsekvenser for planlegging av produksjonen ved at antall slaktegris må justeres i forhold til antall utrangerte avlspurker, i tillegg til antall innsatte avlspurker på ethvert tidspunkt. For noen av disse produsentene kan forslaget innebære mindre fleksibilitet. Departementet kan heller ikke utelukke at noen produsenter, også av de som ikke baserer produksjonen på engangspurker, vil måtte levere et noe lavere antall slaktegris i løpet av et år.

For produsenter som driver inntil dagens konsesjonsgrense, og som vil fortsette med engangspurkeproduksjon i overgangsperioden, vil det etter forslaget være nødvendig å søke om konsesjon for å overstige de nye konsesjonsgrensene for tillatt antall utrangerte avlspurker. Dette gjelder også for produsenter som allerede har innvilget konsesjon. Det antas at dette ikke vil innebære en vesentlig byrde.

Innføringen av en ny konsesjonsgrense for utrangerte avlspurker, parallelt med dagens konsesjonsgrenser for innsatte avlspurker, vil i seg selv ikke medføre vesentlige endringer i forvaltningen av husdyrkonsesjonsregelverket. Nye konsesjonsgrenser for avlspurker vil likevel føre til merarbeid for forvaltningen i form at det blir to ulike konsesjonsgrenser å kontrollere for samme type produksjon. Dette vil kunne føre til økt tidsbruk. Svine- og fjørfeprodusentene kontrolleres i dag bl.a. ut fra maskinelle rapporter. Det vil være behov for å utvide eksisterende kontrollrapporter for å få inn slaktede avlspurker og nye forholdstall. Kostnader knyttet til utvikling og vedlikehold av disse rapportene vil påløpe.

Landbruksdirektoratet har per i dag ikke tilgang på data om omsatte og destruerte avlspurker, og disse vil derfor ikke kunne tas inn i kontrollrapportene. Omsatte og destruerte avlspurker må kontrolleres på annen måte, f.eks. ved innhenting av dokumentasjon fra den enkelte produsent. Dette er mer ressurskrevende for fylkesmannen enn å kontrollere ut fra et datauttrekk.

Innvilgelse av midlertidig konsesjon vil i en begrenset periode også medføre økt ressursbruk for fylkesmannen. Ved eventuelle klagesaker vil overgangsordningen kunne medføre økt ressursbruk også hos Landbruksdirektoratet.

De nye satsene for standardisert erstatning vil ikke medføre vesentlige endringer i forvaltningen av husdyrkonsesjonsregelverket. Innføringen av todelte satser vil mest sannsynlig medføre en nedgang i antallet klagesaker der det er ilagt standardisert erstatning. En naturlig konsekvens av færre klagesaker vil være en nedgang i antall vedtak som prøves for domstolene. Dette vil være ressursbesparende for fylkesmannen, Landbruksdirektoratet, departementet og produsentene. Tiden fra vedtak fattes til gjennomføring av vedtaket vil også bli kortere dersom antall klager og rettsaker reduseres.

Med hilsen

Viiil Søyland (e.f.)
avdelingsdirektør

Hanne Klægstad
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Vedlegg 2