



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Innovasjon Norge
Postboks 448 Sentrum
0104 Oslo

Deres ref

Vår ref
14/1502

Dato
19.12.2014

Fastsettelse av ny forskrift om midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket

1. INNLEDNING

Landbruks- og matdepartementet har i dag fastsatt ny forskrift om midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket, se vedlegg. Forskriften erstatter forskrift 28. januar 2009 nr. 75 om midler til bygdeutvikling. I forbindelse med fastsettelsen av forskriften vil departementet i det videre redegjøre for de innspillene som ble mottatt i forbindelse med høringen, og departementets vurdering av disse.

2. BAKGRUNN

Med utgangspunkt i de to siste jordbruksoppgjørene er det nødvendig å endre forskrift 28. januar 2009 nr. 75 om midler til bygdeutvikling (heretter "BU-midler"). I disse jordbruksoppgjørene ble maksimal prosentsats for tilskudd til investeringer i produksjonsanlegg hevet og maksimal grense for tilskudd til investeringer i produksjonsanlegg opphevet på nasjonalt nivå. Ordningen med sentrale bygdeutviklingsmidler forvaltet av Innovasjon Norge ble ikke videreført, og praktikantordningen innenfor utrednings- og tilretteleggingsmidlene ble avvirket. Regjeringen varslet i Prop. 106 S (2013-2014) *Jordbruksoppgjøret 2014 – endringer i statsbudsjettet m.m.* (heretter Prop. 106 S) Stortinget om at forskriften skulle revideres både som følge av endringer i jordbruksoppgjør og med tanke på forenkling, tydeliggjøring og bedre målretting av virkemidlene. Departementets høringsforslag ble sendt på høring den 1. oktober 2014.

3. HØRINGEN AV FORSLAGET

Høringsbrevet ble sendt til 480 høringsinstanser. Fristen for å avgi høringsuttalelser ble satt til 28. november 2014. Departementet har mottatt til sammen 38 høringsuttalelser. I det videre brukes begrepet "høringsinstanser" om de instanser vi har mottatt innspill fra.

Det generelle inntrykket fra høringen er at hovedvekten av instansene er positive til at det nå er foretatt en gjennomgang av forskriften. Mange ønsker at sammenhengen mellom forvaltningen av bygdeutviklingsmidler og regionale strategier og føringer tydeliggjøres. Det er også noen motforestillinger mot enkelte av forslagene. Disse er særlig knyttet til at bestemmelsene om utrednings- og tilretteleggingsmidlene ble foreslått tatt ut av forskriften, at bestemmelsen om at det kan gis tilskudd til "andre tiltak" skulle oppheves, samt forslaget om å skjerpe inn bestemmelsen som regulerer tilskudd til påbegynte tiltak.

I høringsbrevet er det beskrevet en rekke endringer som ble besluttet av Stortinget gjennom behandlingen av Prop. 106 S, og som dermed ikke var på høring. Flere høringsinstanser har likevel kommet med innspill på forhold som er gjenstand for drøfting mellom avtalepartene i jordbruksoppgjørene. Dette gjelder f.eks. forslag som innebærer en utvidelse av formålet om hva det kan gis støtte til, og ulike satser for tilskudd. Høringsinnspill på slike områder omtales ikke videre i dette fastsettelsesbrevet.

I det videre gjennomgås hovedelementene i den nye forskriften om midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket med bakgrunn i høringsinstansenes innspill.

4. FORMÅL

Departementet foreslo i høringsbrevet å justere ordlyden i forskriftens formålsparagraf i tråd med Meld. St. 9 (2011-2012). Bestemmelsen ble også gjort betydelig kortere og formuleringer knyttet til de sentrale midler og de regionale midlene til utrednings- og tilretteleggingstiltak ble tatt ut.

Både *Norges Bondelag* og *Fylkesmannen i Rogaland* ønsker at departementet tar inn igjen formuleringen om at forskriften skal legge til rette for at kvinner og menn gis like muligheter.

Departementet er enig med høringsinstansene i at dette er viktig. At regelverk skal utformes slik at kvinner og menn gis like muligheter er imidlertid en generell forutsetning og et lovpålagt krav, ikke et selvstendig formål med BU-tilskuddene. Det er for øvrig også viktig at man i vurderingen av søknadene om BU-midler ikke forskjellsbehandler søkere ut fra andre forhold som f.eks. etnisitet, hudfarge eller religion. Departementet har heller ikke sett behov for å innta slike hensyn i formålet. Denne praksisen er i tråd med annet regelverk som Landbruks- og matdepartementet forvalter.

Flere høringsinstanser er skeptiske til at de sentrale midlene og de regionale midlene til utrednings- og tilretteleggingstiltak ikke lenger skal omfattes av forskriften. Noen etterlyser egne forskrifter eller sterkere føringer for bruken av disse midlene, eller at midlene nevnes i forskriften på en måte som får fram sammenhengen med midlene til investering og bedriftsutvikling. Andre er på sin side fornøyde med forslaget, og ønsker ikke ytterligere føringer. *Norges Bondelag* uttaler i denne sammenheng at det er avgjørende at mål og prioriteringer for alle de tre typene virkemidler, som for bevilgninger over jordbruksavtalen ellers, er forankret i Stortingets mål for landbrukspolitikken og videre i operasjonaliseringen av disse, slik det går fram av jordbruksoppgjøret hvert år. Det vises til at "omfang, innretting og prioritering av alle dei tre nemnte typene, og moglege nye verkemidlar, held fram som tema i jordbruksforhandlingane. Det er etter vårt syn nødvendig for å oppnå ein heilskapleg og koordinert bruk

av dei landbruksbaserte økonomiske verkemidlane til investering, nærings- og bygde-utvikling”.

Departementet viser til at hensynet til likebehandling og rettsikkerhet for tilskuddssøkerne fortsatt vil være bærende elementer. Behovet for en helhetlig omtale av sammenhengen mellom verkemidlene til næringsutvikling og verdiskaping ivaretas i de årlige jordbruksproposisjonene. Som departementet har vist til i høringsbrevets kapittel 2.1, ivaretas dette videre gjennom bl.a. økonomireglementet, forvaltningsloven, i fullmaktsbrevet til fylkesmennene (utrednings- og tilretteleggingstiltak) og ved kunngjøring (for sentrale midler forvaltet av departementet). Denne struktureringen medfører ingen materielle endringer for ordningene.

5. TILTAKSOMRÅDER

I tråd med regelverk for andre tilskuddsordninger innenfor jordbruket, foreslo departementet at det bare skulle være registrerte foretak som skulle kunne få tilskudd.

Flere av høringsinstansene, herunder fylkesmennene i *Rogaland, Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane* samt *Innovasjon Norge* mener det vil være lite fleksibelt med et krav om at tilskuddssubjektet skal være foretak. *Innovasjon Norge* uttaler i denne forbindelse:

”Innovasjon Noreg har same praksis som andre bankar at lån (og for Innovasjon Noregs vedkommande også tilskott og rentestøtte) til investeringar på landbrukseigedommar vert registrert på personnummer. Bakgrunnen for dette er at det er personen og ikkje foretaket som eig og er heimelshavar til eigdommen. Krav om foretak vil også kunna vere kompliserande for søkjarar til tidleg fase av etablerertilskott, der formålet er å undersøkje om det er potensial for ei bedriftsetablering eller ikkje.”

Norges Bondelag etterlyser imidlertid et krav om en sterkere kobling mellom tilskudds-subjektet og landbrukseiendom for å få tilskudd. I den forbindelse foreslås det at ordlyden endres til at midler kan gis til ”(...) foretak med tilknytning til landbrukseiendom”.

Fylkesmannen i Rogaland foreslår å endre ordlyden noe, slik at det kommer tydeligere fram at det kan gis støtte til investering i driftsapparat også innenfor bygdenæringer. Det foreslås videre å erstatte begrepet bygdenæringer med formuleringen ”landbruksbaserte næringer utenom tradisjonelt landbruk”.

Departementet er fremdeles av den oppfatning at det ikke er et urimelig krav at tilskudds-subjektet må være et foretak. De fleste søkere av tilskudd under ordningen er allerede foretak og slik sett oppfyller de allerede vilkåret. I følge *Innovasjon Norge* vil imidlertid et krav om at det må være et foretak som søker tilskudd, forvanske *Innovasjon Norges* forvaltning. Det har ikke vært tilsiktet å innføre regler som fører til mer forvaltning, og departementet har derfor tatt inn at tilskudd kan gis til ”eier av landbrukseiendom”, i tillegg til foretak.

I formålsparagrafen er det en sterk kobling til landbrukseiendommen som utgangspunkt for at tilskudd skal kunne gis. Det er imidlertid også en adgang for å gi støtte til enkelte foretak som tar utgangspunkt i landbrukets ressurser til sin produksjon, men som likevel ikke har en direkte tilknytning til en landbrukseiendom. Eksempel på dette kan være en mindre næringsmiddelbedrift som henter råvarer fra landbruket til sin produksjon, og som kan være en sentral aktør for andre landbruksforetak i området. Departementet mener det vil være uheldig å

ekskudere slike foretak ettersom de bygger opp under landbrukets verdiskaping. Departementet ser det derfor ikke som hensiktsmessig å forskriftefeste en absolutt regel om at søker av tilskudd skal være tilknyttet en landbrukseiendom.

Når det gjelder § 2, har departementet endret ordlyden noe i forhold til det som ble sendt på høring. Det kommer nå tydeligere frem at både bokstav a og b gjelder investering og utvikling innenfor både det tradisjonelle landbruket og annen landbruksrelatert næring. Ordlyden er også justert slik at begrepet ”bygdenæring” ikke lenger benyttes og begrepet ”regionale næringsprogram” med ”regionale bygdeutviklingsprogram”. Presiseringene er ikke av materiell art.

6. TILTAKSGRUPPER OG TILSKUDDSNIVÅ

Forskriftens § 3 angir hvilke tiltaksgrupper som kan motta tilskudd og hvilke rammer som gjelder for de ulike tilskuddene. Listen over de ulike tiltakene det kan gis støtte til er uttømmende, og departementet mener det er viktig at en liste i så stor grad som mulig angir presist hvilke tiltak som skal kunne være tilskuddsberettigede slik at det skapes en forutsigbarhet for søker. Dette innebærer at departementet foreslo å oppheve bestemmelsen om at det kan gis tilskudd til ”andre tiltak”.

Fylkesmannen i Nordland mener det bør formuleres et krav i forskriften om at tilskudd skal være utløsende for å kunne motta støtte.

Videre ønsker majoriteten av høringsinstanser å beholde bestemmelsen om at det kan gis støtte til ”andre tiltak”. Dette er begrunnet med å kunne ivareta fleksibilitet, og bl.a. kunne gi støtte til enkelte tiltak som havner i gråsonen mellom midlene til investering og bedriftsutvikling og sentrale bygdeutviklingsmidler/utrednings- og tilretteleggingsmidler – eksempelvis fellesprosjekter. *Innovasjon Norge* mener at forslaget innskrenker virkeområdet og regional handlefrihet og foreslår at bestemmelsen om ”andre tiltak” blir tatt inn igjen i forskriften slik at nevnte prosjekt eller tiltak kan fanges opp. De viser til at det er et økende behov for å kunne fange opp fellesskapsprosjekter med klare økonomiske mål for deltakerne siden sentrale BU-midler gjennom *Innovasjon Norge* blir avvirket i 2015. Det vises til at ”Fleire slike prosjekt og satsingar er med felles finansiering i den regionale partnerskapen. Det kan dreie seg om alt frå felles satsingar innan produksjonar med marknadspotensiale som t.d. frukt og bær til kompetanseprosjekt som Fram Agro, eller at *Innovasjon Norge* kan gå inn med mindre støtte for å fasilitere gode planleggingsprosessar i store og krevande investeringsprosjekt”.

Innovasjon Norge mener videre det er behov for å myke opp departementets forslag om ikke å tildele støtte til tiltak som er påbegynt, ved å ta inn tilsvarende bestemmelser som gjelder i henhold til EØS-regler. Dette vil si at tiltaket ikke skal være påbegynt før søknaden er *sendt*, men ikke før søknaden er *avgjort*, slik departementet foreslo i høringen. En rekke andre høringsinstanser har også problematisert departementets forslag om innskjerping av at tiltaket ikke skal være påbegynt før søknaden er avgjort. *Norges Bondelag* mener også det må være rom for skjønn der for eksempel vær eller logistikk tilsier at en bør starte opp grunnarbeid før vinteren selv om byggingen planlegges igangsatt til sommeren. *Norges Bondelag* viser videre til at saksbehandlingstiden i kommunene er ulik uavhengig av kommunens kapasitet, og at dette også taler for å ha en bestemmelse mer basert på skjønn.

Fylkesmannen i Østfold er i utgangspunktet enig i prinsippet om at det ikke skal gis tilskudd til prosjekter som er igangsatt, men ser at dette kan medføre en del praktiske utfordringer. Det vises også her til at årstiden spiller en viktig rolle ved byggeprosjekter og at bygging bør starte på våren. Da tildeling av midler, tildelingsbrev og retningslinjer ikke er klare før godt ut på sen vinteren, er det følgelig ikke mulig å behandle ferdig alle sakene før ideell byggestart. Fylkesmannen i Østfold anbefaler at det gjøres vurderinger som tydeliggjør hva som regnes som påbegynt, og om det er noen tilfeller hvor bestemmelsen ikke bør gjelde.

Departementet mener at en grunnleggende forutsetning for innvilgning av bedriftsrettede midler er at midlene må være utløsende for realiseringen av et prosjekt, uten at dette kommer direkte til uttrykk i selve bestemmelsen. Tett knyttet til at støtten må være utløsende, er at tilskudd ikke skal gis som ordinær driftsstøtte for prosjekter som allerede er igangsatt. Prosjekter i tidlig fase skal prioriteres høyest. I forskriften § 3 annet ledd er det derfor nå tatt inn en regel om at tiltak som er påbegynt før søknaden er avgjort ikke kan få tilskudd og rentestøtte. Departementet har skjærpet inn denne regelen fra en ”kan”-bestemmelse som tidligere ga tilskuddsforvalter en skjønnsmessig adgang til å avvise søknader der byggearbeidet er igangsatt eller slutført før søknaden er ferdig behandlet. Departementet mener innskjerpingen av bestemmelsen som regulerer tilskudd til påbegynte tiltak, er nødvendig og at den bidrar til likebehandling. Støtte skal derfor ikke gis dersom tiltaket er påbegynt.

Selv om flere av høringsinstansene har spilt inn at denne innskjerpingen kan være praktisk krevende for næringsaktørene å forholde seg til, mener departementet at utfordringene må løses med utgangspunkt i hvordan selve forvaltningen foregår (søknadsfrister, saksbehandlingstid m.m.), og ikke ved å beholde en bestemmelse som kommer i konflikt med forutsetningen om at tilskuddet skal være utløsende for at tiltaket igangsettes. Departementet vil ellers presisere at mindre arbeid knyttet til planlegging og tilrettelegging i forkant av en evt. prosjektstart som rydding av tomt etc., ikke bør defineres som et påbegynt tiltak.

Når det gjelder opphevelsen av bestemmelsen om ”andre tiltak”, står departementet fast ved at en bestemmelse som i prinsippet åpner opp for å gi tilskudd til ”alt” er uheldig. Det har reguleringsteknisk lite for seg å lage en liste med tiltak det kan gis tilskudd til dersom man uten terskel åpner opp for alle andre gode formål også. Departementet har gjennomgått de tiltakene en mener det vil være relevant å gi støtte til, og kan ut fra dette heller ikke se at det skulle være behov for en slik adgang. Å gi støtte til planleggingsprosesser og lignende er etter departementets syn ikke ønskelig.

Når det gjelder adgangen til å gi støtte til fellesskapsprosjekter, mener departementet at det også med den foreslåtte ordlyden var adgang til det, jf. § 3. Departementet kan ikke se at en ved endringene har endret på dette, men søknaden må nå fremmes gjennom eier av landbruks-eiendom eller et foretak. I den grad det er aktuelt å gi støtte til andre tiltak enn det som er definert i § 3, må dette framgå i det årlige oppdragsbrevet til Innovasjon Norge. Dette gjelder for eksempel de fylkesvise BU-prisene og utredninger/evalueringer som er relevante for ordningen.

Norsk Gartnerforbund presiserer i sitt hørings svar at produksjon av blomster i veksthus omfattes av landbruksbegrepet, og derfor i utgangspunktet skal være likestilt med andre landbruksproduksjoner. De viser til at de ved flere anledninger har måttet bistått blomsterprodusenter i saker der forvaltere av bygdeutviklingsmidler har oppfattet blomsterproduksjon som en sektor som ikke er en del av landbruket.

Departementet er av samme oppfatning som Norsk Gartnerforbund når det gjelder at blomsterproduksjon inngår i landbruksbegrepet. Blomsterprodusenter kan dermed søke om støtte til midler etter forskrift om midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket på lik linje med andre søkere. Departementet vil imidlertid vise til at støtte fra disse midlene forvaltes i henhold til regionale strategier og føringer, og at målet om økt matproduksjon er sentralt i de aller fleste av disse strategiene.

7. SØKNAD OG UTBETALING

I bestemmelsen om søknad og utbetaling vises det til at søknaden skal sendes til kommunen, som skal gi en uttalelse til søknaden før saken oversendes Innovasjon Norge. Høringsutkastet inneholdt ikke forslag om å gjøre endringer i dagens forvaltningssystem. Flere høringsinstanser har likevel påpekt at mange kommuner mangler ressurser og kompetanse til å gå inn i vanskelige vurderinger, og at mange kommuner ikke er kjent med sin rolle i håndteringen av bygdeutviklingsmidler. Norges Bondelag på sin side mener at det er positive sider ved kommunens rolle i saksbehandlingen. Det vises blant annet til at søker kan få tilbakemelding og mulige korrigeringer tidlig i prosessen. Videre bidrar denne oppgaven til at kommunene vedlikeholder og utvikler sin landbruksfaglige kompetanse, noe som er viktig både for kommunen og den lokale landbruksnæringen.

Departementet mener, som Bondelaget, at det er positivt at søknadene sendes kommunen slik at de kan gi en uttalelse til søknaden. Det er kommunen som sitter på lokalkunnskapen og er derfor egnet til å gi råd til søker i prosessen. Kommunens kompetanse kan i slike saker være viktig både for søker, men også for Innovasjon Norge som forvaltningsorgan.

8. ADMINISTRASJON, DIPENSASJON OG KLAGE

Departementet hadde i høringsutkastet slått sammen bestemmelsene som omhandler administrasjon, dispensasjon og klage, men uten å gjøre materielle endringer i bestemmelsene.

Flere høringsinstanser mener at det også i denne bestemmelsen bør framkomme at Innovasjon Norge forvalter midlene innenfor rammene av regionale strategier.

Departementet mener at forskriftens § 2 gir tilstrekkelige føringer knyttet til nasjonale og regionale rammeverk for ordningen, og at det ikke er grunn til å gjenta dette i § 5. Det vises i den forbindelse til at forskriften retter seg mot søker, og er slik sett ikke ment å være noen retningslinje for Innovasjon Norges saksbehandling.

Innovasjon Norge og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) tar til orde for å avvikle klageordningen ved Innovasjon Norges klagenemnd. NFD viser til at denne ordningen er den eneste med en slik klageordning i Innovasjon Norge, og at hensynet til god kundebehandling bør ivaretas på samme måte som i de andre ordningene i Innovasjon Norge. Det vises også til at en avvikling ville være et forenklingstiltak. Innovasjon Norge viser særlig til at ordningen er ressurskrevende, og mener erfaring viser at det helt unntaksvis kommer fram ny informasjon ved klagebehandlingen som fører til ny avgjørelse i saken. De viser også til at det er rutine for at søkere til andre ordninger i Innovasjon Norge, som ikke har klageordning, likevel får vurdert saken sin på nytt ved nye opplysninger.

Departementet mener fremdeles det skal være klageadgang på alle vedtak truffet av Innovasjon Norge. En klageadgang bidrar generelt til å ivareta både rettssikkerhet og likebehandling. En endring i tråd med forslaget fra Innovasjon Norge og NFD, uten forutgående prosess og høring, ville uansett vært i strid med utredningsinstruksen.

9. OPPLYSNINGSPLIKT OG KONTROLL

Bestemmelsen som omhandler opplysningsplikt og kontroll ble ikke foreslått endret. *Fylkesmannen i Hordaland* har imidlertid påpekt at kontrollen med ordningen bør styrkes, for eksempel med en bestemmelse om at Innovasjon Norge *bør* eller *skal* foreta kontroll hos et gitt utvalg mottakere innen et gitt år etter innvilgning.

Departementet viser til at kontrollhjemmelen er ment å gi Innovasjon Norge en adgang til å kontrollere tilskuddssøker, og ikke er noen saksbehandlingsregel som gir føringer for hvordan forvaltningsansvaret skal utøves. Slike føringer gis i andre fora, typisk i oppdragsbrev. Bestemmelsen er for øvrig, slik den foreligger, i tråd med annet relevant regelverk sine bestemmelser om kontroll.

10. KRAV OM TILBAKEBETALING

Bestemmelsen som omhandler krav om tilbakebetaling er ikke materielt endret. *Fylkesmannen i Hordaland* har foreslått å endre krav om tilbakebetaling av tilskudd helt eller delvis fra *kan* til *skal*. Bestemmelsen slik den er formulert i forskriften er i tråd med Innovasjon Norges standardvilkår for tilskudd. Departementet mener det ikke er grunn til å ha ulik praksis på dette området.

11. IKRAFTTREDELSE

Forskriften trer i kraft 1. januar 2015.

Med hilsen

Kristin Orlund (e.f.)
avdelingsdirektør

Siri Lothe
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Vedlegg: Forskrift om midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket

Kopi til:

- Landbruksdirektoratet, Postboks 8140 Dep., 0033 Oslo
- Norges Bondelag; Postboks 9354, Grønland, 0135 Oslo
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Øvre Vollgt. 9, 0158 OSLO
- Fylkesmannen alle