

Regulering av smågrisproduksjon og utkjøp av svineprodusenter

Rapport nr. 24/2018
03.09.2018





Rapport: Regulering av smågrisproduksjon og utkjøp av
svineprodusenter

Avdeling: ALP og AHA

Dato: 03.09.2018

Ansvarlig: Hans Edvin Flugund og Nina S. Rodem

Bidragstere: Therese J. Mosti, Siv H. Uldal, Kjersti Sorteberglien,
Steinar Bjørneset og Sara E. Grindaker

Rapport-nr.: 24/2018

Forsidebilde: Torbjørn Tandberg

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1 Innledning	5
1.1 Mandat	5
1.2 Tolkning og premiss for oppdraget	5
2 Engangspurkeproduksjon	7
2.1 Husdyrkonsesjonsregelverket	7
2.2 Utvikling og omfang av engangspurkeproduksjon	8
3 Regulering av smågrisproduksjonen	10
3.1 Bruksbesetningene	10
3.2 Bruksbesetningene med konsesjon	11
3.3 Purkeringene	11
3.4 Foredlings- og formeringsbesetningene	11
3.5 Kontroll av omsatte, slaktede og destruerte avlspurker	14
3.6 Sikkerhetsventil	15
3.7 Sats for illeggelse av standardisert erstatning	16
3.8 Forholdstall	16
4 Register for livdyromsetning av avlspurker	17
4.1 Vurdering av om det er behov for et register	17
4.2 Hjemmel for rapporteringsplikt	18
5 Overgangsordninger	19
5.1 Grunnleggende hensyn	19
5.2 Lengde på overgangsordning	20
5.3 Skjæringstidspunkt	21
5.4 Vurdering av ulike overgangsordninger	22
5.5 Erstatning	22
5.6 Forvaltning av ordningen	23
5.7 Toårsregelen	24
6 Utkjøpsordninger for svineprodusenter og WTO	25
6.1 Gjennomføring av tidligere utkjøpsordninger	25
6.2 2009 - Purke og råne tas ut av markedsreguleringen	26
6.3 2013 - Forslag fra Nortura om å betale smågrisprodusenter for å slutte	26
6.4 WTO	27
7 Vedlegg	28
Vedlegg 1: Forklaring av faktor ved utregning av forholdstall	28
Vedlegg 2: Utforming av register	29
1.1. Ingris	29
1.2. Mattilsynets registre	30
1.3. eStil PT	30
1.4. Agros	31

Sammendrag

Landbruks- og matdepartementet har gitt Landbruksdirektoratet i oppdrag å utrede regulering av smågrisproduksjon basert på antall avlspurker (innsatte avlspurker og slakta/omsatte purker). Det følger av sluttprotokoll fra forhandlingsmøte 16. mai mellom staten og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag punkt 4.2 at det skal utredes etablering av register for livdyromsetning av purker, inkludert spørsmålet om rapporteringsplikt og hjemmelsgrunnlag. Videre skal det gjøres en vurdering av utforming av overgangsordninger. Det skal også utredes utkjøpsordninger av svineprodusenter og forholdet til WTO.

Dagens regulering av smågrisproduksjon har medført at enkelte produsenter har begynt med såkalt engangspurkeproduksjon, som innebærer at purkene slaktes ut etter å ha født bare ett kull. Driftsopplegget gjør at disse produsentene kan produsere et langt høyere antall smågriser i året enn tradisjonelle smågrisprodusenter. Dette skyldes at husdyrkonsesjonsregelverket setter grenser for hvor mange avlspurker en produsent kan ha innsatt på ethvert tidspunkt, mens antallet omsatte og slakede avlspurker ikke er regulert. Det har de senere årene vært en økning i andelen produsenter som driver med engangspurker. Disse produsentene står for en stadig større andel av smågrisene som produseres. Slik Landbruksdirektoratet vurderer det, utfordrer bruk av engangspurker i smågrisproduksjon husdyrkonsesjonsregelverkets formål om å fordele svineproduksjonen på flere enheter.

Landbruksdirektoratet har utredet regulering av smågrisproduksjon basert på antall innsatte og antall omsatte/slakede avlspurker. Etter vår vurdering vil en slik regulering være i tråd med husdyrkonsesjonslovens formål, og vi vil anbefale en slik endring i husdyrkonsesjonsregelverket. Vi mener det er viktig at også destruerte avlspurker regnes med, for å forhindre uønsket tilpasning til regelverket. I utredningen kommer direktoratet med anbefalinger til nye konsesjonsgrenser for omsatte/slakede/destruerte avlspurker. På grunn av ulikheter i produksjonene, anbefaler vi at det utformes ulike konsesjonsgrenser for de alminnelige bruksbesetningene, besetningene med konsesjon, purkeringene og foredlings- og formeringsbesetningene.

Vår anbefaling er at det ikke etableres et nytt register for livdyromsetning av purker. Begrunnelsen for dette er hovedsakelig at vi mener formålet med et slik register ikke vil kunne oppnås. Da det per i dag ikke finnes noe system som fanger opp privat omsetning av dyr, vil et register måtte basere seg på rapportering fra produsentene selv. Vår erfaring tilsier at disse opplysningene ikke er tilstrekkelig pålitelige, da produsenter som bevisst ønsker å omgå regelverket neppe vil rapportere omsatte dyr som overstiger konsesjonsgrensen. Dette tilsier at det ikke bør opprettes et register som kan gi et uriktig grunnlag for tallet på omsatte avlspurker. Kontroll av omsatte avlspurker kan gjennomføres ved innhenting av dokumentasjon i den konkrete sak. Gjeldende regelverk inneholder allerede hjemler for slik kontroll.

Dersom det blir bestemt at det likevel skal etableres et register, mener direktoratet det ikke vil være tilstrekkelig med frivillig innmelding av omsatte dyr. Det vil være nødvendig med en rapporteringsplikt, som etter vår vurdering vil kreve hjemmel i lov. Teknisk sett kan opprettelsen av et register gjøres på flere måter. Landbruksdirektoratet har gjort rede for noen av disse alternativene.

Direktoratet anbefaler at engangspurkeprodusentene gis noe tid på å omstille driften sin til en eventuell ny konsesjonsgrense for omsatte/slakede/destruerte avlspurker. Produsentene har etter vår vurdering ikke krav på erstatning for eventuelle tap som følge av en innstramming i husdyrkonsesjonsregelverket. Derimot mener vi de bør tas hensyn til på andre måter. Vi har skissert to modeller for innfasing av det nye regelverket. Det ene alternativet tar utgangspunkt i at engangspurkeprodusentene får et visst antall år på å justere ned produksjonen sin. Det andre alternativet går ut på en styrt, gradvis nedtrapping av produksjonen. Valg av modell vil avhenge av en vurdering av hensynet til produsenter som har innrettet seg etter gjeldende regelverk veid opp mot hensynet til husdyrkonsesjonslovens formål, og hvor raskt man ønsker effekt av en innstramming. De samme hensynene vil gjøre seg gjeldende ved avveiningen av lengde på overgangsordningen. Landbruksdirektoratet anbefaler at skjæringstidspunktet settes senest til 16. mai 2018, da sluttprotokollen etter jordbruksforhandlingene ble vedtatt. Etter vår vurdering bør ikke opptrapping av produksjonen etter dette tidspunktet omfattes av en overgangsordning. Ved fastsettelse av skjæringstidspunkt bør det etter Landbruksdirektoratets synspunkt videre tas hensyn til at ordningen skal være enkel å forvalte.

Landbruksdirektoratet har også utredet utkjøpsordninger av svineprodusenter og forholdet til WTO. Norges forpliktelser i WTO legger rammer for utformingen av virkemidlene i jordbrukspolitikken i form av regelverk og nivåbegrensninger for bruk av støtte. I samsvar med regelverket for beregning av AMS (internstøtte med nivåbegrensning), inngår merverdien for norsk jordbruk som følge av at man har administrerte priser (målpriser) i denne beregningen. Det foreligger ikke konkrete forslag til fremtidige utkjøpsordninger, og Landbruksdirektoratets vurderinger er derfor basert på historiske løsninger knyttet til utkjøp av purker. Avtalepartene ble i jordbruksforhandlingene 2008 enige om at det ikke lenger skulle kunne gjennomføres markedsregulerende tiltak for purker, noe som medførte at de kvanta dette omfattet ikke lenger ville nyte godt av målpris og markedsbalanseringen. Disse kvanta kunne da tas ut av AMS som notifiseres til WTO. Nivået på innkrevd omsetningsavgift ble begrenset til finansieringen av opplysningsvirksomhet og faglige tiltak. Dersom purke igjen blir gjenstand for markedsbalanserende tiltak i form av produksjonsregulering, vil dette innebære at forutsetningen for å ta purke ut av målpris- og markedsreguleringen er endret. Dette medfører etter Landbruksdirektoratets vurdering, at de kvanta dette omfatter vil måtte inngå i beregningen av AMS som notifiseres til WTO.

1 Innledning

1.1 Mandat

Det er fastsatt følgende mandat for utredningen, jf. sluttprotokoll fra forhandlingsmøte 16. mai mellom staten og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag punkt 4.2:

«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.»

Det har blitt nedsatt en referansegruppe bestående av Anders Huus (Norges Bondelag), Olaf Godli (Norsk Bonde- og Småbrukarlag), Per Skjeflo (Finansdepartementet), Hanne Klægstad og Nils Øyvind Bergset (Landbruks- og matdepartementet). Finansdepartementet har senere trukket seg fra referansegruppen. Innledningsvis ble det avholdt et oppstartsmøte for utredningen, hvor det i tillegg til medlemmene i referansegruppen var tilstede representanter fra Nortura, Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund, Norsvin og Animalia. Videre har Landbruksdirektoratet hatt to møter med referansegruppen. Gruppen har blitt holdt oppdatert om arbeidet med utredningen, og har kommet med innspill til innholdet.

Det har kommet skriftlige innspill fra Norsvin, Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund og Nortura. Landbruksdirektoratet har videre vært i kontakt med enkelte fylkesmannsembeter, da fylkesmannen er førsteinstans for husdyrkonsesjonsordningen.

1.2 Tolkning og premiss for oppdraget

Med utgangspunkt i sluttprotokollen legger Landbruksdirektoratet til grunn at vi skal utrede regulering av smågrisproduksjonen basert på kombinasjonen av innsatte og omsatte/slakede avlspurker. Etter oppstartsmøtet 13. juni 2018 med referansegruppa og aktører i svinenæringa tolker Landbruksdirektoratet det slik at det ligger utenfor mandatet å utrede andre former for regulering av smågrisproduksjon. Videre mener vi at det er et premiss at også destruerte dyr regnes med ved regulering av omsatte/slakede avlspurker. En del av oppdraget er også å gjøre en vurdering av reguleringen for foredlings- og formeringsbesetninger.

I sluttprotokollen vises det til økningen av engangspurkeproduksjon, og det uttrykkes at det skal utredes innstramminger i husdyrkonsesjonsregelverket. I lys av dette tolker Landbruksdirektoratet det slik at en ny regulering av antall omsatte/slakede/destruerte avlspurker skal bidra til å stramme inn på engangspurkeproduksjonen, og at dette får betydning for fastsettelsen av nye konsesjonsgrenser.

Videre forstår vi det slik at hvis det kommer innstramminger i husdyrkonsesjonsregelverket, skal det utformes overgangsordninger. Oppdraget er gitt i sluttprotokollens kapittel om markedsbalansering. Det er vist til utfordringene i svinenæringa og markedet for svin, samt at engangspurkeproduksjon bidrar til økt

tilførsel av smågris. På denne bakgrunn oppfatter Landbruksdirektoratet at hensynet til svinenæringen og markedssituasjonen er av betydning ved utformingen av overgangsordninger.

I årets jordbruksavtale har avtalepartene bedt Landbruksdirektoratet se på «WTO-legalitet knyttet til mulige utkjøpsordninger av svineprodusenter». Da det ikke foreligger konkrete forslag til mulige utkjøpsordninger, har Landbruksdirektoratet basert sine vurderinger på historiske løsninger knyttet til utkjøp av purker.

Landbruksdirektoratet oppfatter utredningen som todelt. Den ene delen gjelder husdyrkonsesjonsregelverket (regulering av smågrisproduksjonen, register for livdyromsetning og overgangsordninger), mens den andre delen gjelder WTO og utkjøp av svineprodusenter.

2 Engangspurkeproduksjon

Etter sluttprotokollens punkt 4.2 skal Landbruksdirektoratet utrede innstramminger i reguleringen av smågrisproduksjon, blant annet for å håndtere veksten i bruk av engangspurker. Direktoratet vil i punkt 2.1 redegjøre for dagens regulering av smågrisproduksjonen. Videre vil vi i punkt 2.2 beskrive noen utviklingstrekk i engangspurkeproduksjonen.

2.1 Husdyrkonsesjonsregelverket

Husdyrkonsesjonsregelverket¹ regulerer produksjonsomfanget hos den enkelte produsent ved å sette grenser for hvor mange dyr som kan omsettes og slaktes per år (slaktekylling, kalkun og slaktegris) eller hvor mange dyr produsenten kan ha innsatt til enhver tid (avlspurker og verpehøner). Formålet med husdyrkonsesjonsloven er «å legge til rette for spredning av svine- og fjørfeproduksjonen på flere enheter ved å regulere produksjonsgrunnlaget hos den enkelte produsent».²

Smågrisproduksjonen blir i dag regulert ved at det er satt en øvre grense for hvor mange avlspurker en produsent kan ha innsatt til enhver tid. Avlspurke er definert som «gris som har født minst ett kull».³ Regelverket setter ingen grense for hvor mange avlspurker en produsent kan slakte ut eller hvor mange smågriser som kan omsettes.

Reguleringen av innsatte avlspurker har medført at flere produsenter har startet opp såkalt engangspurkeproduksjon, hvor den enkelte purke bare griser én gang før den slaktes eller selges, og det settes inn nye, høydrektige purker⁴ fortløpende. I forhold til vanlige smågrisprodusenter, som etter grising vil ha en periode med tom dager, inseminering og drektighet før ny grising, vil engangspurkeprodusenter følgelig kunne ha grising hyppigere og dermed produsere langt flere smågriser. Slik kan produsenten produsere et høyt antall smågriser innenfor de gjeldende grensene.

I teorien vil det si at en produsent som driver engangspurkeproduksjon kan ha 105 avlspurker gående med grisunger, slakte disse purkene rett etter avvenning, for så å ha grising på en ny pulje med 105 ungpurker rett etter utslakting.

Ved å ta utgangspunkt i at drektige purker ikke skal flyttes de siste 11 dagene før grising⁵, og at tidligste avvenningstidspunkt for smågrisen er 28 dager⁶, innebærer dette at purkene minimum må stå i besetningen ca. 40 dager. Ut i fra dette kan en produsent teoretisk sett ha 9,1 innsett av avlspurker per år. En kullstørrelse på 12,2 avvente smågris per kull⁷ gir da følgende regnestykke:

$$105 \text{ avlspurker per år} \times 9,1 \text{ innsett per år} \times 12,2 \text{ avvente per kull} \approx 11\,600 \text{ avvente per år}$$

Det kan tenkes at enkelte produsenter har kapasitet til å ha 105 fødeklare ungpurker i tillegg til purkene som allerede står i driftsbygningen. Fordi de ikke trenger å ta hensyn til forbudet mot flytting dagene før grising, blir minimum antall dager i besetningen på 29. Disse produsentene kan ha ca. 16 000 avvente smågriser per år.

For drift med vanlig smågrisproduksjon og produksjon opp til den konsesjonsfrie grensen er det beregnet en produksjon på rundt 4 000 smågris per år:

¹ Lov 16.01.2004 nr. 5 om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen (husdyrkonsesjonsloven) og forskrift 01.04.2004 nr. 611 om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen (husdyrkonsesjonsforskriften).

² Jf. husdyrkonsesjonsloven § 1.

³ Jf. husdyrkonsesjonsforskriften § 4 nr. 1.

⁴ «Purker» brukes som en samlebetegnelse for avlspurker og årspurker, jf. beskrivelsen av disse begrepene i fotnote 9.

⁵ Forskrift 08.02.2012 nr. 129 om næringsmessig transport av dyr.

⁶ Forskrift 18.02.2003 nr. 175 om hold av svin § 9.

⁷ Ingris årsstatistikk 2017.

Ved 40 % førstekull går det i gjennomsnitt 1,38⁸ årspurker per avlspurke.⁹ I 2017 var det i gjennomsnitt 26,9 avvente smågriser per årspurke, som gir følgende produksjonsomfang:

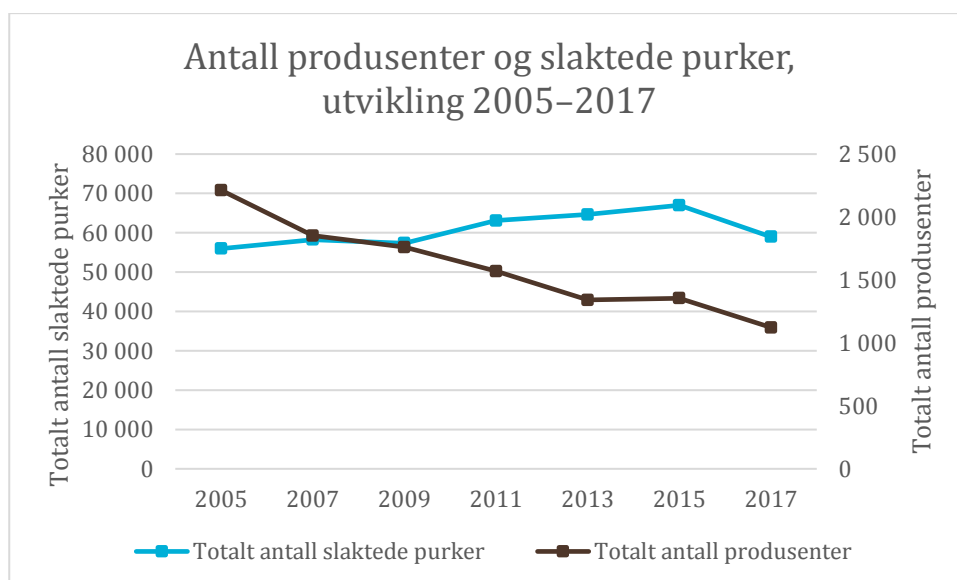
$$105 \text{ avlspurker} \times 1,38 \text{ årspurker per avlspurke} \times 26,9 \text{ avvente per årspurke} = 3\,900 \text{ avvente per år}$$

Med andre ord kan en produsent teoretisk sett oppnå en firedobling i smågrisproduksjonen ved engangspurkeproduksjon sammenlignet med vanlig smågrisproduksjon.

2.2 Utvikling og omfang av engangspurkeproduksjon

Det er utfordrende å kartlegge omfanget av engangspurkeproduksjon, og tallene som finnes er usikre. Et visst bilde av bruken av engangspurker kan likevel dannes ved å se på antall slaktede purker. I en besetning med 105 innsatte avlspurker vil det i gjennomsnitt gå 115 purker ut av driften.¹⁰ Det er imidlertid store variasjoner mellom besetninger. Det kan tas høyde for dette ved å definere produsenter som slakter mer enn 130 purker i året som engangspurkeprodusenter.¹¹

Ved å se på tall fra Leveransedatabasen (LDB)¹² finner man antall produsenter som har slaktet purker og hvor mange purker som har blitt slaktet i løpet av ett år. Dette er vist i figur 1, der antall slaktede purker og antall produsenter i perioden 2005 til 2017 fremgår.



Figur 1: Utvikling i antall produsenter med slaktede purker og antall slaktede purker i perioden 2005–2017.

Som vist i figur 1 har det vært en jevn nedgang i antallet produsenter som sender purker til slakt i perioden 2005 til 2017. I 2005 var det 2 213 produsenter som sendte purker til slakt, mens det i 2017 var 1 123. Samtidig har antallet slaktede purker holdt seg relativt jevnt i perioden, med 56 000 slaktede purker i 2005 og 59 000 i 2017. 2015 var det året med høyest utslaktning av purker, med 67 000 slaktede. Fra 1. januar 2016 ble vektgrensen mot slaktegris endret fra 106 kg til 125,1 kg. Det betyr at færre slaktegriser klassifiseres som purke, og kan forklare noe av nedgangen i antall slaktede purker.

⁸ Se vedlegg 1.

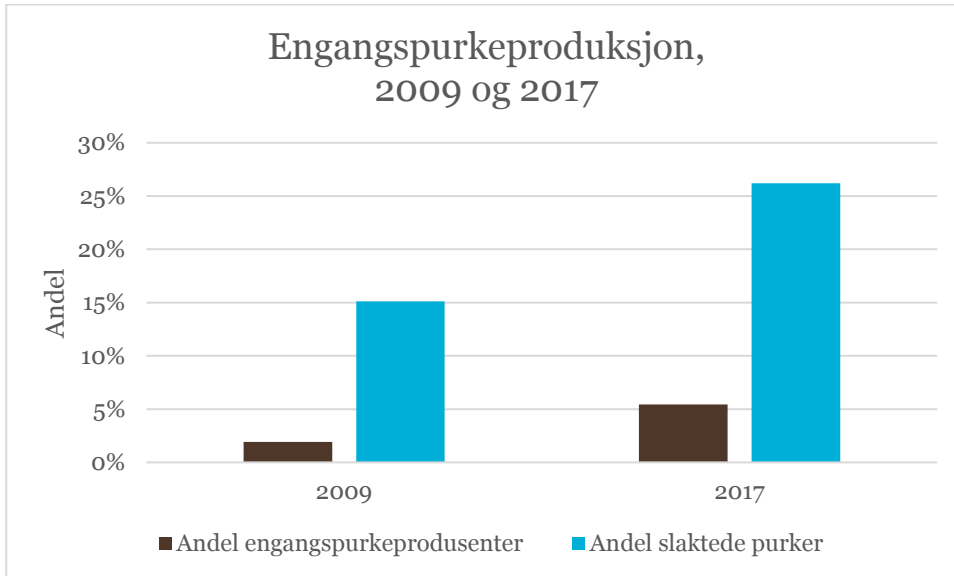
⁹ «Avlspurke» er i husdyrkonsesjonsforskriften definert som gris som har født minst ett kull. Begrepet «årspurke» brukes i næringsa fra første inseminering eller bedekking som ungpurke og helt frem til hun slaktes. Forskjellen mellom de to begrepene er derfor tiden fra første bedekking/inseminering frem til første grising, det vil si én drektighetslengde.

¹⁰ Gjennomsnittlig rekrutteringsprosent for alle besetningstyper var i 2017 på 37,5 %. Da går det 1,34 avlspurker per årspurke. 105 avlspurker \times 1,34 avlspurker per årspurke = 141 årspurker. Hver årspurke produserte i snitt 2,17 kull. $141 \times 2,17 = 306$ kull. Ved en rekrutteringsprosent på 37,5, kreves det $306 \times 37,5 \% = 115$ nye purker. Følgelig vil også 115 purker gå ut av driften.

¹¹ Slaktning av mer enn 130 purker i året vil tilsa en rekrutteringsprosent på 42,5, som er langt høyere enn den gjennomsnittlige rekrutteringsprosenten for bruksbesetninger.

¹² Leveransedatabasen inneholder blant annet opplysninger om slaktede og omsatte dyr, innrapportert fra slakteriene.

Ved å bruke tall fra LDB kan det kartlegges hvor mange purker hver enkelt produsent har slaktet, og deretter selekteres for produsenter som har slaktet ut mer enn 130 purker. Disse produsentene vil være både bruks-, foredlings- og formeringsbesetninger, i tillegg til nav i purkeringer og andre besetninger med konsesjon. Flere av disse besetningstypene vil av naturlige årsaker slakte mer enn 130 purker i året. Dette gjelder for både foredlings- og formeringsbesetninger, nav i purkeringer og besetninger med konsesjon. Ved å korrigere for disse besetningene sitter man igjen med det som kan kalles engangspurkeprodusenter. I tillegg kommer konsesjonsbesetninger som har slaktet ut flere purker enn forventet basert på størrelsen på konsesjonen. Disse er tatt med i følgende fremstilling.



Figur 2: Andel engangspurkeprodusenter og deres andel slaktede purker i årene 2009 og 2017.

Som vist i figur 2, har andelen engangspurkeprodusenter økt. Det samme gjelder engangspurkeprodusentenes andel av slaktede purker. I 2009¹³ var det 33 engangspurkeprodusenter ut av totalt 1 713 produsenter. Da utgjorde engangspurkeprodusentene ca. 2 % av produsentene. De 33 produsentene slaktet ca. 8 700 purker ut av totalt ca. 57 000 purker, det vil si ca. 15 % av purkene.

I 2017¹⁴ var det 61 engangspurkeprodusenter ut av totalt 1 123 produsenter. Da utgjorde engangspurkeprodusentene ca. 5 % av produsentene. De 61 produsentene slaktet ca. 15 500 purker av totalt ca. 59 000 purker, det vil si ca. 26 % av purkene.

Bruk av engangspurker har vært vurdert tidligere. Allerede ved innføringen av det någjeldende husdyrkonsesjonsregelverket omtalte Landbruks- og matdepartementet engangspurkeproduksjon som et «smutthull» i regelverket, og mente at en slik produksjon ikke var i tråd med regelverkets intensjon.¹⁵

¹³ 2009 er valgt fordi andelen engangspurkeprodusenter øker relativt brått i perioden etter 2009.

¹⁴ 2017 er valgt fordi det gir de sist foreliggende tallene for smågrisproduksjonen.

¹⁵ Høringsnotat november 2002 om forslag til ny lov om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen til erstatning for lov 13. juni 1975 nr. 46 om regulering av ervervsmessig husdyrhold og forslag til ny forskrift om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen til erstatning for forskrift 26. mai 1994 nr. 370 om regulering av ervervsmessig husdyrhold, side 22.

3 Regulering av smågrisproduksjonen

Det er flere måter å regulere smågrisproduksjonen på. Som nevnt i punkt 2.1 tar dagens regelverk utgangspunkt i antall innsatte avlspurker på ethvert tidspunkt. Et alternativ er å regulere antall omsatte og slaktede avlspurker per år. Det er også mulig å kombinere disse, ved å ha en begrensning i både antall innsatte og antall omsatte/slaktede/destruerte avlspurker. Videre er det et alternativ å regulere antall omsatte smågris per år.

Som nevnt i punkt 1.2, legger Landbruksdirektoratet til grunn at det i denne utredningen skal redegjøres for regulering av smågrisproduksjonen etter kombinasjonen innsatte + omsatte/slaktede/destruerte avlspurker. Andre former for regulering skal ikke utredes.

Landbruksdirektoratet vil bemerke at ved å se på kombinasjonen innsatte + omsatte/slaktede avlspurker, vil man ikke løse dagens utfordringer knyttet til kontroll av smågrisproduksjonen. Som nærmere beskrevet i punkt 3.5, foretas maskinell kontroll av antall innsatte avlspurker med utgangspunkt i opplysninger fra søknader om produksjonstilskudd. Slik egenrapportering gir ikke like sikre tall som opplysninger som kommer fra slakteri. Videre gir opplysningene kun et øyeblikksbilde, og er dermed bare en pekepinn på hvor mange avlspurker som har vært i driftsbygningen på ethvert tidspunkt gjennom et helt år. Stedlig kontroll vil også bare gi et øyeblikksbilde av produksjonen, noe som er utfordrende med tanke på ileggelse av standardisert erstatning ved overskridelse av konsesjonsgrensen. I tillegg kan det være krevende å se om ei purke har griset eller ikke, noe som er avgjørende for om hun skal telle som avlspurke.

På oppstartsmøtet og i møter med referansegruppen har det videre blitt diskutert at ved å regulere omsatte/slaktede avlspurker, er det en risiko for at disse dyrene i stedet destrueres og at formålet med en eventuell innstramming står i fare for ikke å bli oppnådd. På denne bakgrunn vil det være et behov for å sette en grense for antall destruerte dyr. Landbruksdirektoratet har derfor lagt til grunn at destruerte avlspurker også skal inngå i regnestykkene under.

I det følgende vil Landbruksdirektoratet gjøre en vurdering av hva som kan være en passende konsesjonsgrense for omsatte, slaktede og destruerte avlspurker. Av mandatet følger det at det skal gjøres særskilte vurderinger for foredlings- og formeringsbesetningene. Forskjeller i produksjonsform kan tilsi forskjellige konsesjonsgrenser for ulike typer besetninger. Landbruksdirektoratet vil derfor vurdere de ulike besetningstypene hver for seg.

3.1 Bruksbesetningene

I høringsnotatet fra 2002 foreslo Landbruks- og matdepartementet å bruke følgende forutsetninger ved utregning av antall omsatte og slaktede purker: 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. Landbruksdirektoratet vil her benytte den samme fremgangsmåten, men med tall fra 2017.

Gjennomsnittlig rekrutteringsprosent for bruksbesetninger¹⁶ var i 2017 på 37 %. Det er imidlertid stor variasjon rundt dette gjennomsnittet og Landbruksdirektoratet foreslår å ta utgangspunkt i 40 % rekruttering for å ta høyde for denne variasjonen. Med 40 % rekruttering går det i gjennomsnitt 1,38¹⁷ årspurker per avlspurke. Gjeldende konsesjonsgrense er 105 innsatte avlspurker, som gir:

$$105 \text{ avlspurker} * 1,38 \text{ årspurker per avlspurke} = 145 \text{ årspurker}$$

Det gjennomsnittlige antallet kull per årspurke i bruksbesetning var i 2017 på 2,17. Dermed vil 145 årspurker produsere:

$$145 \text{ årspurker} * 2,17 \text{ kull per årspurke} = 315 \text{ kull}$$

¹⁶ «Bruksbesetninger» betegner de alminnelige smågris-, kombinert- og slaktegrisesetningene, som ikke driver med avlsarbeid. De fleste bruksbesetninger driver innenfor konsesjonsgrensen på 105 innsatte avlspurker på ethvert tidspunkt. Noen besetninger har konsesjon til å drive ut over konsesjonsgrensen. Disse omtales særskilt.

¹⁷ Se vedlegg 1.

Dersom 40 prosent av disse er fra førstegangsfødende purker, krever det en rekruttering på:

$$315 \text{ kull} * 40 \% = 126 \text{ purker}$$

Følgelig vil 126 avlspurker utranteres, enten som slaktet, omsatt eller destruert, forutsatt at det produseres på konsesjonsgrensen. Landbruksdirektoratet foreslår å sette grensen til 126 slaktede/omsatte/destruerte avlspurker for bruksbesetningene. Dette vil gi et forhold mellom innsatte og slaktede/omsatte/destruerte avlspurker på:

$$126 / 105 = 1,2$$

3.2 Bruksbesetningene med konsesjon

For besetninger som har fått innvilget konsesjon, anbefaler Landbruksdirektoratet at en benytter det samme forholdet mellom innsatte og slaktede/omsatte/destruerte avlspurker som for ordinære bruksbesetninger. Det vil eksempelvis si at en produsent med konsesjon til å ha 150 innsatte avlspurker, kan slakte, omsette og destruere $150 * 1,2 = 180$ avlspurker per år.

3.3 Purkeringene

En purkering er et driftsopplegg hvor en produsent (nav) leier ut drektige purker til produsenter som driver med smågrisproduksjon eller kombinert svineproduksjon (satellitter). Grising foregår i satellittene. Avlspurkene befinner seg i satellittene frem til avvenningstidspunktet, for så å fraktes tilbake til navet for ny inseminering. Avlspurkene er i navet mesteparten av drektighetstiden, og fraktes deretter ut til satellittene før neste grising. Smågrisene eies av satellittene, mens purkene eies av navet. Det skal ikke foregå grising i navet, og satellittene skal ikke drive utslakting av avlspurker. Den enkelte produsent i purkeringen har et selvstendig ansvar for det økonomiske resultatet fra eget svinehold.

Navene har i de fleste tilfeller en innvilget konsesjon på inntil 450 innsatte avlspurker i navet på ethvert tidspunkt. I tillegg kommer purkene som er ute hos satellittene. Det vil si at navene eier langt flere avlspurker enn ordinære bruksbesetninger, og derfor har flere slaktede/omsatte/destruerte avlspurker enn bruksbesetningene.

Purkene står normalt sett i navet i 14 uker og 8 uker i satellittene.¹⁸ I satellittene står det da normalt $450 * 8 / 14 = 257$ avlspurker, slik at navet normalt eier $450 + 257 = 707$ avlspurker.

Landbruksdirektoratet legger til grunn at purkeringene ikke har behov for større rekrutteringsandel enn normale bruksbesetninger, og benytter derfor det samme forholdet mellom innsatte og slaktede/omsatte/destruerte avlspurker som for bruksbesetninger. Da vil navene slakte ut $707 * 1,2 = 848$ avlspurker per år. Forholdet mellom innsatte avlspurker i navet og slaktede/omsatte/destruerte avlspurker vil derfor bli $848 / 450 = 1,88$.

3.4 Foredlings- og formeringsbesetningene

3.4.1 Særlige hensyn

Av sluttprotokollens punkt 4.2 fremgår det at det skal gjøres «særskilte vurderinger for foredlings- og formeringsbesetninger».

Disse besetningene jobber for en avlsfremgang i svinepopulasjonen, og er derfor avhengige av korte generasjonsintervaller og en relativt høy utrangering av purker. De vil følgelig slakte og omsette flere avlspurker enn ordinære bruksbesetninger.

Foredlingsbesetningene driftes gjennom Norsvin og driver avlsarbeid på renrasede dyr. I 2017 var det 36 foredlingsbesetninger i Norge: 29 som driver med renavl av landsvin, seks som driver med renavl av duroc og

¹⁸ Opplysninger fra Norsvin.

én som driver med både Z-linje yorkshire¹⁹ og duroc. Det er i foredlingsbesetningene størsteparten av avlsfremgangen skapes. Denne besetningstypen har den høyeste rekrutteringsprosenten. Besetningene produserer råner som skal til rånetest²⁰, de egenrekrutterer avlspurker og de selger landsvinpurker til formeringsbesetningene.

Formeringsbesetningene har avtale med Norsvin og slakteriet. De fleste formeringsbesetningene kjøper landsvinpurker fra foredlingsbesetningene, men noen besetninger har egenrekruttering av landsvinpurker. I formeringsbesetningene blir landsvinpurkene inseminert med sæd fra Z-linjen. Produktet av denne kryssningen er TN70-purka, også kalt hybridpurka. TN70-purkene selges så videre til bruksbesetningene. På denne måten når avlsfremgangen ut til bruksbesetningene. For å forhindre et genetisk etterslep, har formeringsbesetningene en relativt høy rekrutteringsprosent, men ikke like høy som foredlingsbesetningene. Det er omtrent 50 formeringsbesetninger i Norge, hvorav en av dem er med hampshire.

I det følgende vil Landbruksdirektoratet gjøre en beregning av hva som kan være en passende grense for antall slaktede/omsatte/destruerte avlspurker for foredlings- og formeringsbesetningene.

3.4.2 Foredlingsbesetninger

Foredlingsbesetningene hadde i 2017 en gjennomsnittlig rekrutteringsprosent på 65,9, ifølge Ingris årsrapport 2017. Ved utregningen av grensen for omsatte, slaktede og destruerte avlspurker for bruksbesetninger har Landbruksdirektoratet tatt utgangspunkt i 40 % rekruttering, som er noe høyere enn den gjennomsnittlige rekrutteringen i bruksbesetningene. Et alternativ kan være å gjøre det samme for foredlingsbesetninger, ved å ta utgangspunkt i en rekrutteringsprosent på 68,5.

Med 68,5 % rekruttering går det i gjennomsnitt 1,96 årspurker per avlspurke.²¹ I 2017 var det gjennomsnittlige antallet kull per årspurke i foredlingsbesetninger på 2,22. Ved å følge samme regnemetode som for bruksbesetninger, kan man forvente at foredlingsbesetningene omsetter, slakter og destruerer 313 avlspurker, forutsatt at de til enhver tid har 105 innsatte avlspurker. Dette vil gi et forhold mellom innsatte og omsatte/slaktede/destruerte avlspurker på 2,98.

Slaktetall for 2017 viser at ingen av foredlingsbesetningene hadde slaktet ut mer enn 240 avlspurker. Ved å sette grensen for omsatte/slaktede/destruerte avlspurker til 313, unngår man derfor at foredlingsbesetningene må gjøre innstramminger i avlsarbeidet.

En annen måte å fastsette konsesjonsgrensen for foredlingbesetningene på, er å ta høyde for variasjonen i rekrutteringsprosent. Foredlingsbesetningene hadde i 2017 en gjennomsnittlig rekrutteringsprosent på 65,9. Opplysninger fra Norsvin viser at det er en variasjon mellom 29 og 79 % rekruttering i foredlingsbesetningene. For å forhindre at foredlingsbesetningene blir rammet av innstramminger som er ment å omfatte engangspurkeprodusentene, kan et alternativ være å ta utgangspunkt i 80 % rekruttering i de videre beregningene.

Ved 80 % rekruttering går det i gjennomsnitt 2,34 årspurker per avlspurke.²² I 2017 var det gjennomsnittlige antallet kull per årspurke i foredlingsbesetninger på 2,22. Ved å følge samme regnemetode som for bruksbesetninger, kan man forvente at foredlingsbesetningene omsetter, slakter og destruerer maksimalt 436 avlspurker. Dette vil gi et forhold mellom innsatte og omsatte/slaktede/destruerte avlspurker på $436 / 105 = 4,16$.

Det er flere svakheter knyttet til denne regnemåten. Siden antall slaktede avlspurker avhenger både av besetningsstørrelse og rekrutteringsprosent, betyr ikke høy rekrutteringsprosent nødvendigvis at det slaktes ut svært mange purker. Slaktetall fra 2017 viser at ingen av foredlingsbesetningene slaktet ut mer enn 240 avlspurker. Ved å sette grensen for omsatte/slaktede/destruerte avlspurker til 436 avlspurker, legger man opp til en grense som er langt høyere enn det de faktiske tallene viser at det er behov for.

¹⁹ Topigs Norsvin drifter avlsarbeidet på Z-linjen (yorkshire) i Nederland. I den norske besetningen produseres det Z-råner basert på det nederlandske Z-linjematerialet.

²⁰ Potensielle avlsråner evalueres på egenskaper som tilvekst, fôrforbruk, kjøttprosent og eksteriør.

²¹ Se vedlegg 1.

²² Se vedlegg 1.

Ved å sette grensen til 313 avlspurker, som vist over, vil det tas hensyn til foredlingsbesetningenes særlige behov, uten at man legger grensen langt høyere enn de faktiske tallene.

3.4.3 Formeringsbesetninger

Formeringsbesetningene hadde i 2017 en gjennomsnittlig rekrutteringsprosent på 47,5. Også her kan et alternativ være å ta utgangspunkt i en rekrutteringsprosent som er noe høyere enn gjennomsnittet. Beregningene gjøres derfor først med utgangspunkt i en rekrutteringsprosent på 50.

Med 50 % rekruttering går det i gjennomsnitt 1,55 årspurker per avlspurke.²³ Også for formeringsbesetningene var det gjennomsnittlige antallet kull per årspurke på 2,22. Ved å følge samme regnemetode som for bruks- og foredlingsbesetninger, kan man forvente at formeringsbesetningene omsetter, slakter og destruerer 181 purker. Dette vil gi et forhold mellom innsatte og omsatte/slaktede/destruerte avlspurker på 1,72.

En annen måte å fastsette konsesjonsgrensen for formeringsbesetningene på er å ta høyde for variasjonen i rekrutteringsprosent, på samme måte som for foredlingsbesetningene. Formeringsbesetningene hadde i 2017 en gjennomsnittlig rekrutteringsprosent på 47,5. Opplysninger fra Norsvin viser at det er en variasjon mellom 5 og 77 % rekruttering i foredlingsbesetningene. For å forhindre at formeringsbesetningene blir rammet av innstramminger som er ment å omfatte engangspurkeprodusentene, kan et alternativ være å ta utgangspunkt i 80 % rekruttering i de videre beregningene.

Med 80 % rekruttering går det i gjennomsnitt 2,30 årspurker per avlspurke. Merk at dette tallet er noe lavere enn for foredlingsbesetninger med samme rekrutteringsprosent. Dette forklares med differansen i drektighetslengde, tom dager per kull og dietid mellom de to besetningstypene. Se vedlegg 1.

Formeringsbesetningene hadde i 2017 i gjennomsnitt 2,22 kull per årspurke. Ved å følge samme regnemetode som for bruks- og foredlingsbesetningene kommer Landbruksdirektoratet til at man kan forvente at formeringsbesetningene omsetter, slakter og destruerer maksimalt 429 avlspurker. Dette vil gi et forhold mellom innsatte og omsatte/slaktede/destruerte avlspurker på $429 / 105 = 4,09$.

Slaktetall fra 2017 viser at formeringsbesetningene i gjennomsnitt slaktet 123 purker, altså langt lavere enn 429 som er beregnet over. Det er likevel enkeltbesetninger med svært høye slaktetall og det kan argumenteres med at det ikke bør settes en grense som medfører at disse besetningene må redusere sin produksjon. Landbruksdirektoratet mener likevel at det ikke skal tas hensyn til disse besetningene, fordi disse har slaktet langt flere avlspurker enn man skulle forvente basert på hvor mange innsatte avlspurker disse besetningene har hatt.

Ved å sette grensen til 181 dyr, som vist over, vil det tas hensyn til formeringsbesetningenes særlige behov.

3.4.4 Foredlings- og formeringsbesetninger med konsesjon

Den innvilgede konsesjonen ganges med omregningsfaktoren, henholdsvis 2,98 for foredlingsbesetninger, eventuelt 4,11 og 1,72 for formeringsbesetninger, eventuelt 4,09.

3.4.5 Registrering av foredlings- og formeringsbesetningene

Hvis det skal innføres egne grenser for foredlings- og formeringsbesetningene, må det opprettes et register over hvilke besetninger som til enhver tid er slike besetninger. Et slikt register vil basere seg på informasjon fra instansen som er ansvarlig for avlsarbeidet, og ble omtalt allerede i høringsnotatet til det gjeldende regelverket.

En annen mulig løsning er å innvilge konsesjon til avlsbesetningene basert på deres avtaler med avlsorganisasjonen og/eller slakteriet de er knyttet til. Det reiser seg særlige problemstillinger til denne løsningen, blant annet at man i forskriftsarbeidet må beskrive hva som menes med «avlsløsning», «foredlingsbesetning» og «formeringsbesetning».

²³ Se vedlegg 1.

3.5 Kontroll av omsatte, slaktede og destruerte avlspurker

Etter någjeldende husdyrkonsesjonsregelverk kontrollerer fylkesmannen om produsenten på noe tidspunkt har hatt for mange innsatte dyr (avlspurker eller verpehøner) i løpet av året, samt om det er for mange dyr (slaktegriser, slaktekyllinger eller kalkuner) som er omsatt og slaktet i løpet av et år. Opplysninger om innsatte, omsatte og slaktede dyr finnes i egne rapporter for kontroll av husdyrkonsesjonsregelverket. Opplysningene i rapportene er hentet fra flere kilder, blant annet husdyrkonsesjonsregisteret, Leveransedatabasen og søknader om produksjonstilskudd.

I tillegg til den maskinelle kontrollen kan det være nødvendig å innhente ytterligere informasjon, som for eksempel om innkjøp av kraftfôr og dyr. Hjemmel for opplysningsplikt og kontroll følger av husdyrkonsesjonsloven § 6, hvor det heter: «Etter pålegg fra departementet plikter produsenten å gi de opplysninger og dokumenter som er nødvendige for å kunne føre kontroll med at loven og vedtak gjort i medhold av den, blir overholdt. Departementet kan kreve adgang til anlegg for å føre kontroll med produksjonen.» Departementets myndighet er delegert til fylkesmannen, jf. husdyrkonsesjonsforskriften § 11.

Ved innføring av konsesjonsgrense for omsatte, slaktede og destruerte avlspurker, må også disse dyrene kontrolleres. I det følgende vil vi knytte noen kommentarer til dette.

3.5.1 Omsatte

Slakteriene skal som formidler av pristilskudd rapportere livdyr omsatt via slakteri. Dette følger av rundskriv 2018-07 om pristilskudd og avgifter for kjøtt, jf. forskrift 19.12.2008 nr. 1491 om formidling av pristilskudd i landbrukssektoren § 6.

Vi er usikre på i hvilken grad slakteriene rapporterer livdyromsetning da det per i dag ikke gis tilskudd til omsatte livdyr. Landbruksdirektoratet mener det er mye som tyder på at dette kan løses ved en tettere oppfølging av rapporteringsplikten.

Dyr omsatt mellom privatpersoner har forvaltningen per i dag ingen oversikt over. Spørsmålet om registrering av privat livdyromsetning behandles særskilt i punkt 4.

3.5.2 Slaktede

Kontroll av antall slaktede avlspurker kan basere seg på data fra slakteriene, slik det gjøres for slaktegris i dag. Dette forutsetter at rapportene som brukes til kontroll av husdyrkonsesjonsregelverket videreutvikles, slik at disse dataene hentes inn i rapportene. Dermed vil det fremgå av rapportene hvor mange avlspurker en produsent har slaktet i løpet av året.

Det er spørsmål om det er en risiko for at tunge slaktegriser blir klassifisert som purke på slakteriet, og dermed blir registrert som avlspurke i husdyrkonsesjonssammenheng til tross for at de ikke har hatt kull. Vektgrensen mot slaktegris er på 125,1 kg slaktevekt etter dagens retningslinjer.²⁴ Slaktegris slaktes normalt ut på langt lavere vekt – i 2017 var gjennomsnittlig slaktevekt på 81 kg. Det er dermed lite sannsynlig at vanlig slaktegris vil klassifiseres som purke.

Det samme spørsmålet er reist om ungpurker som ikke tar seg ved inseminering. Hvis disse purkene har oversteget 125,1 kg slaktevekt, vil de automatisk bli klassifisert som purke av slakteriet. Det er dermed en mulighet for at ungpurker kan bli registrert som avlspurke, til tross for at de skal regnes som slaktegris etter husdyrkonsesjonsregelverket. Hvis fylkesmannen sender ut forhåndsvarsel om illeggelse av standardisert erstatning basert på et feil antall avlspurker, blir det spørsmål om dette kan avhjelpes ved at produsenten dokumenterer hvilke purker som i realiteten skal telles som slaktegriser. Mye tyder på at dette er håndterbart. Produsenten kan for eksempel legge frem rapporter fra Ingris eller annet styringsverktøy hvor det fremgår om purkene har hatt kull eller ikke.

²⁴ *Klassifiseringshåndboka, 301P Klassifisering av gris. Animalia, 2016.*

Motsetningen til dette er små purker som har hatt kull, men som veier under 125 kg slaktevekt. Disse vil ha utviklet jurvev, og skal derfor klassifiseres som purke av slakteriet.

3.5.3 Destruerte

Dyr som dør av naturlige årsaker, eller av andre grunner ikke sendes til slakt, hentes av Norsk Protein. Disse vil ikke regnes som omsatte eller slaktede dyr. Det kan tenkes at enkelte produsenter vil avlive avlspurker og sende de til destruksjon i stedet for til slakt, for å unngå at disse teller med som del av produksjonen.

Beslattes det å gjøre endringer i husdyrkonsesjonsregelverket for å stramme inn på engangspurkeproduksjonen, bør dette gjøres på en måte som forhindrer at det oppstår nye uønskede tilpasninger til regelverket. Det ville være svært uheldig om en regulering av omsatte/slaktede avlspurker fører til at disse dyrene sendes til destruksjon i stedet for til slakt. Hvis man går inn for å regulere smågrisproduksjonen etter antall innsatte og omsatte/slaktede avlspurker, mener Landbruksdirektoratet derfor at også destruerte avlspurker bør omfattes av husdyrkonsesjonsregelverket. Reguleringen bør etter vår vurdering omfatte alle avlspurker, uansett hvordan de går ut av produksjonen.

Det er spørsmål om hvordan forvaltningen kan kontrollere at antall destruerte avlspurker.

Norsk Protein²⁵ har opplysninger om hvor mange døde dyr hver produsent sender til destruksjon. Produsenten melder selv dyr inn til henting, og må oppgi produsentnummer og hva slags dyr som skal hentes. Det er valgfritt å legge inn individnummer på dyrene. Smågris registreres etter antall kilo, mens slaktegris og purker registreres per stk. Fylkesmannen kan etter husdyrkonsesjonsloven § 6 i den enkelte sak kreve at produsenten opplyser hvor mange avlspurker vedkommende har sendt til destruksjon. Loven gir ikke hjemmel til å kreve opplysninger direkte fra andre enn de saken gjelder.

Norsk Protein henter ikke døde dyr i Finnmark og enkelte andre steder. Det blir spørsmål om hvordan destruerte dyr kan fanges opp i disse tilfellene. Slik direktoratet ser det, bør dette følges opp ved en eventuell regelverksendring.

3.6 Sikkerhetsventil

Dersom det settes en grense for antall omsatte/slaktede/destruerte dyr i løpet av året, oppstår det spørsmål om hvilke sikkerhetsventiler som skal gjelde ved overskridelse. I dagens regelverk er det allerede visse sikkerhetsmekanismer som vil gjelde også for omsatte/slaktede/destruerte avlspurker.

Regelverket legger opp til en viss fleksibilitet fordi det i en biologisk produksjon vil være naturlige svingninger. Det er tillatt å overstige konsesjonsgrensen eller tildelt konsesjon med inntil 15 % ett år, mot tilsvarende reduksjon i produksjonen det påfølgende året.²⁶

Videre kan det gis konsesjon i *særlige tilfeller*.²⁷ Behovet for en utvidet produksjonsrettighet må være tungtveiende eller sjeldent forekommende. Saneringer på grunn av sykdom i besetningen, brann eller lignende er forhold som typisk kan gi grunnlag for konsesjon en begrenset periode.

I forbindelse med innføringen av eventuelle nye regler, kan det oppstå situasjoner som det ikke er tatt høyde for etter dagens regelverk. Ved eierskifte og ved rask avvikling av produksjonen, vil en produsent omsette eller slakte ut flere dyr enn normalt og kan komme til å overstige konsesjonsgrensen dette året. Etter husdyrkonsesjonsloven § 10, jf. husdyrkonsesjonsforskriften § 8 skal produsenten betale en standardisert erstatning for produksjon ut over konsesjonsgrensene. Det er klart at generasjonsskifte, hvor det er tale om overdragelse av dyrene til et nytt foretak, i utgangspunktet ikke er del av engangspurkeproblematikken. En eventuell innstramning i regelverket har ikke som formål å ramme disse produsentene. Slik Landbruksdirektoratet ser det bør det tas høyde for disse tilfellene. Imidlertid er det etter vår vurdering viktig at regelverket utformes slik at det ikke legges til rette for omgåelse av regelverket. Det kan for eksempel

²⁵ Norsk Protein eies av Nortura (67%), Kjøtt- og fjørfeforbundens Landsforbund (23%) og DAKA Danmark (10%).

²⁶ Jf. husdyrkonsesjonsforskriften § 2.

²⁷ Jf. husdyrkonsesjonsloven § 4 andre ledd.

tenkes at enkelte vil spekulere i eierskifter ved formelt å overdra produksjonen, mens det i realiteten er de samme personene som står for driften, eventuelt at dyrene overdras tilbake igjen.

3.7 Sats for illeggelse av standardisert erstatning

Ved produksjon ut over konsesjonsgrensen eller tildelt konsesjon skal det betales en standardisert erstatning, jf. husdyrkonsesjonsloven § 10, jf. husdyrkonsesjonsforskriften § 8. Satsene for erstatningen fastsettes med utgangspunkt i den fortjeneste produsenten har hatt av den ulovlige produksjonen, jf. lovens § 10 første ledd andre punktum. Det oppstår spørsmål om hva som er en riktig sats for omsatte/slaktede/destruerte avlspurker.

Landbruksdirektoratet tar utgangspunkt i beregningen som ligger til grunn for dagens satser. Ut fra dette kan det fremstå som at satsen for innsatte avlspurker også bør gjelde for omsatte og slaktede avlspurker.

3.8 Forholdstall

Hvis det blir bestemt at smågrisproduksjon skal reguleres etter antall innsatte og antall omsatte/slaktede/destruerte avlspurker, må det gjøres en særskilt vurdering av hva som vil være et riktig forholdstall, jf. husdyrkonsesjonsforskriften § 3.

4 Register for livdyromsetning av avlspurker

Av mandatet fremgår det at Landbruksdirektoratet skal utrede «etablering av register for livdyromsetning av purker, inkl. spørsmålet om rapporteringsplikt og hjemmelsgrunnlag.»

Landbruksdirektoratet vil først i punkt 4.1 knytte noen kommentarer til spørsmålet om hva man kan oppnå med et register. Deretter vil vi i punkt 4.2 vurdere behovet for en eventuell rapporteringsplikt og hjemmelsgrunnlaget for dette. I vedlegg 2 vil vi skissere ulike alternativer for hvordan et register i praksis kan utformes.

4.1 Vurdering av om det er behov for et register

Det må for det første tas stilling til hva som er formålet med registeret. Videre må det vurderes om dette formålet vil kunne oppnås i praksis.

Etter Landbruksdirektoratets oppfatning henger et register for livdyromsetning av avlspurker sammen med et ønske om å kunne kontrollere at en eventuell ny konsesjonsgrense for avlspurker ikke overstiges. Formålet med registeret er dermed kontroll av privat omsetning av avlspurker.

Punkt 3.5 omtaler kontroll og kontrollutfordringer. Som nevnt har forvaltningen i dag opplysninger om smågrisproduksjon basert på søknader om produksjons- og avløsertilskudd, slaktedata og til en viss grad også livdyr omsatt via slakteri. Vi har imidlertid ikke opplysninger om livdyr som omsettes privat.

Basert på kontakt med næringen, oppfatter Landbruksdirektoratet at markedet for omsatte avlspurker per i dag er svært begrenset. Dette kan imidlertid forandre seg ved en regelverksendring. Dersom det innføres en begrensning i antall slakede og omsatte avlspurker, går Landbruksdirektoratet ut fra at det overveiende flertallet av produsentene vil innrette seg etter den nye konsesjonsgrensen. Vi må imidlertid anta at det også er produsenter som vil forsøke å omgå reguleringen. Én måte å unndra seg kontroll på, er ved å omsette avlspurker privat, da disse dyrene per i dag ikke blir fanget opp av kontrollinstansen. Landbruksdirektoratet ser ikke bort fra at en slik regelverksendring vil stimulere til et større marked for avlspurker omsatt som livdyr.

Målgruppen for registeret vil etter dette være produsenter som i dag omsetter avlspurker privat, samt de som vil starte med dette med hensikt å omgå en eventuell innstramming i husdyrkonsesjonsregelverket. Den første gruppen produsenter er formodentlig svært liten. Etter Landbruksdirektoratets vurdering fremstår det som lite hensiktsmessig å lage et nytt register beregnet for så få produsenter. For den andre gruppen produsenter vil registeret etter Landbruksdirektoratets vurdering, neppe være egnet som grunnlag for kontroll av smågrisproduksjonen. Direktoratet ser for seg et register basert på årlig innrapportering fra produsentene selv. Et slikt tillitsbasert system vil neppe gi pålitelige data. Til sammenligning kontrolleres i dag innsatte avlspurker og innsatte høner etter innmelding av dyretall fra produsentene selv. Vi erfarer at produsentene sjelden eller aldri fører opp et høyere antall enn konsesjonsgrensen eller innvilget konsesjon, selv om det ved senere dokumentkontroll viser seg at dette ikke stemmer. Dette tilsier at det blir vanskelig å etablere et nytt register med tilfredsstillende kvalitet på opplysningene. Dette vil kunne redusere bruksverdien av registeret.

Kontroll med at konsesjonsgrensene er overholdt bør etter Landbruksdirektoratets vurdering heller skje på andre måter og ut fra en risikovurdering. Omsatte dyr kan kontrolleres på andre måter enn ved årlig innrapportering til et register. Som nevnt i punkt 3.5, har forvaltningen adgang til å innhente dokumentasjon i den konkrete sak, jf. husdyrkonsesjonsloven § 6.

Hvis man likevel går inn for å etablere et register for livdyromsetning, oppstår det blant annet spørsmål om rapporteringsplikt og hjemmelsgrunnlag. Landbruksdirektoratet vil knytte noen kommentarer til dette i det følgende.

4.2 Hjemmel for rapporteringsplikt

Hvis registeret skal baseres på frivillighet, kan man ikke gå ut fra at alle produsenter årlig vil rapportere omsetning av livdyr. Det er ingen gevinster knyttet til innmelding av opplysninger, men snarere reaksjon i form av standardisert erstatning hvis opplysningene viser at vedkommende produsent har oversteget konsesjonsgrensen eller innvilget konsesjon. Ut fra et kontrollperspektiv bør derfor rapportering til et slikt register gjøres obligatorisk.

Skal smågrisprodusenter pålegges å rapportere antall omsatte avlspurker, vil dette kreve hjemmel i lov. Slik Landbruksdirektoratet vurderer det gir ikke husdyrkonsesjonsregelverket per i dag hjemmel for en slik generell rapporteringsplikt. Etter husdyrkonsesjonsloven § 6 første ledd første punktum plikter produsenten etter pålegg å gi nødvendige opplysninger og dokumentasjon for å kunne føre kontroll med at loven og vedtak gjort i medhold av loven, blir overholdt. Pålegg kan gis i en konkret sak. Slik vi ser det gir bestemmelsen ikke grunnlag for å kreve at produsentene årlig melder inn antall omsatte avlspurker til et register. Landbruksdirektoratet kan heller ikke se at annet regelverk gir hjemmel til å pålegge produsentene en slik rapporteringsplikt.

Behovet for å få på plass en ny lovhjemmel er styrende for prosessen og for når en rapporteringsplikt kan komme på plass. Videre må det vurderes om det i det hele tatt er grunnlag for å kreve at produsentene årlig rapporter inn omsatte dyr. Herunder er det et spørsmål om det som oppnås står i forhold til belastningen for produsentene. Tvungen årlig innrapportering kan oppleves byrdefullt for produsentene. Som nevnt i punkt 4.1 vil formålet med et register for privat omsetning av avlspurker etter vår vurdering ikke oppnås, da det ikke kan gi forvaltningen et godt nok grunnlag for kontroll av konsesjonsgrensene. Etter Landbruksdirektoratets vurdering kan det dermed ikke forsvares å pålegge alle smågrisprodusentene en rapporteringsplikt.

Videre oppstår det spørsmål om hvordan en eventuell rapporteringsplikt skal håndheves. Etter Landbruksdirektoratets vurdering bør forvaltningen gis virkemidler til å følge opp at en rapporteringsplikt etterleves. Det er mye som tilsier at unnlattelse av rapportering eller feilrapportering bør kunne få konsekvenser for den enkelte produsent. En eventuell sanksjonsmulighet vil kreve lovhjemmel.

5 Overgangsordninger

Det er i mandatet lagt til grunn at Landbruksdirektoratet skal vurdere/utforme overgangsordninger. Sentrale momenter i vurderingen av overgangsordning vil typisk være dens varighet, hvilke produsenter som omfattes av ordningen, dens konkrete innhold, eksempelvis om det skal være en styrt nedtrapping i perioden, og om det er ønskelig å kombinere en overgangsordning med andre avhjelpende tiltak, eksempelvis erstatning.

I punkt 5.1 redegjøres for noen generelle hensyn som er fremtredende i en vurdering av mulige overgangsordninger. I punkt 5.2 gjøres en vurdering av en overgangsordnings varighet. Spørsmålet om hvilke produsenter overgangsordningen skal gjelde for behandles i punkt 5.3. I punkt 5.4 vurderes sentrale alternativer i en overgangsordning, mens det i punkt 5.5 gjøres en vurdering av erstatning som avhjelpende tiltak. I punkt 5.6 og 5.7 behandles spørsmålet om hvordan en overgangsordning kan forvaltes, herunder anvendelsen av toårsregelen i husdyrkonsesjonsforskriften § 2.

5.1 Grunnleggende hensyn

5.1.1 Lovens formål

Husdyrkonsesjonsloven skal bidra til en spredning av den kraftfôrkrevende produksjonen på flere enheter.

Smågrisproduksjon med bruk av engangspurker er lovlig etter dagens regelverk, men er ikke i tråd med husdyrkonsesjonslovens formål. Engangspurkeprodusentene har innrettet seg på en måte som gjør at de kan drive mye større enn det som var lovgivers intensjon.

Etter det Landbruksdirektoratet erfarer er omfanget av engangspurkeproduksjon økende. Engangspurkeprodusentene utgjør som nevnt i punkt 2.2 bare en liten andel av smågrisprodusentene, men står 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 produksjoner. Etter Landbruksdirektoratets vurdering vil det være i tråd med husdyrkonsesjonsregelverkets formål å stramme inn på engangspurkeproduksjon. Dette hensynet tilsier videre en rask regelverksendring med mindre fleksible overgangsordninger.

5.1.2 Markedssituasjonen

Den utfordrende markedssituasjonen for svinekjøtt tilsier etter Landbruksdirektoratets mening en rask innstramning av engangspurkeproduksjonen, med begrensede overgangsordninger.

5.1.3 Forventninger til forvaltningen

For flesteparten av produsentene, som ikke har tilpasset seg i strid med lovens formål, kan det fremstå som urimelig dersom engangspurkeprodusentene får fortsette å drive i lengre tid. Problematikken med engangspurkeproduksjon har vært kjent lenge, og har etter det Landbruksdirektoratet har observert skapt irritasjon og uro i næringen, noe som igjen har skapt forventninger til reaksjon og handling fra forvaltningen. Dette forholdet kan tale for å gi en eventuell overgangsordning kort virketid.

5.1.4 Innrettelse

I vurderingen av utforming av overgangsordninger mener Landbruksdirektoratet det bør tas hensyn til hvilke konsekvenser en innstramning i husdyrkonsesjonsregelverket vil få for de produsentene som måtte bli påvirket negativt av dette. I den sammenheng kan det være av interesse å se på hvordan disse har innrettet seg etter gjeldende regelverk og de økonomiske konsekvensene produsentene vil få som følge av innstramninger i regelverket. Likeledes kan det være aktuelt å se på hvilke muligheter produsentene har til å redusere et mulig økonomisk tap, for eksempel ved å utnytte hele eller deler av driftsbygningen på annen måte. På den tiden Landbruksdirektoratet har hatt til rådighet for utredningen er det ikke tilstrekkelig grunnlag til å gi en full redegjørelse av disse momentene. Det som synes klart er at flere produsenter må redusere smågrisproduksjonen, og det kan tenkes store variasjoner blant produsentene.

Etter Landbruksdirektoratets vurdering er det særlig relevant å se på mulige økonomiske tap knyttet opp mot investeringskostnader. Her kan eventuelle tap være forskjellig avhengig av om det er investert i større driftsbygning og/eller utstyr som ikke er omsettelig, eller om investeringene begrenser seg til innkjøp av dyr og omlegging av produksjonsrutiner. Landbruksdirektoratet stiller også spørsmål ved i hvilken grad det bør tas hensyn til eventuelle investeringer tilknyttet engangspurkeproduksjon. På bakgrunn av utfordringene i svinenæringen, kan det som nevnt i punkt 5.1.5 fremstå som at produsentene burde tatt høyde for at det ville komme innstramminger i regelverket.

Full utnyttelse av engangspurkeproduksjon sett i forhold til dagens konsesjonsgrense på 105 innsatte avlspurker på ethvert tidspunkt forutsetter blant annet flere fødebinger, smågrisplasser og rekrutteringsplasser sammenlignet med tradisjonell drift. Det kan også tenkes at enkelte produsenter ved bygging av ny driftsbygning har investert i større bygningsmasse tilpasset produksjon med høy rekruttering. Landbruksdirektoratet oppfatter at enkelte produsenter har bygd større grisehus enn det som er nødvendig ved smågrisproduksjon innenfor gjeldende regelverk. Etter vår vurdering er det imidlertid bare den delen av investeringen som er direkte knyttet til engangspurkeproduksjon som er av relevans i denne sammenheng. Dette innebærer at kostnader som for eksempel er knyttet til en posisjonering i tilfelle økning av konsesjonsfri grense ikke skal tas hensyn til.

Landbruksdirektoratet vil anta at det er store variasjoner i hvordan engangspurkeprodusentene har innrettet seg. Enkelte kan ha opptil 100 % rekruttering og drive helt oppunder konsesjonsgrensen, mens andre driver engangspurkeproduksjon i mindre omfang. Produsenter kan enten ha bygget helt nytt, bygd på eksisterende driftsbygning eller bare gjort om på eksisterende innredning. Investeringskostnadene vil etter dette variere meget.

Forventet brukstid for en driftsbygning for svineproduksjon er omtrent 20 år. Hvor den enkelte produsent befinner seg i denne varighetsperioden vil variere.

Det er mulig at produsenter kan gjøre tilpasninger for å redusere eventuelle økonomiske konsekvenser av en regelverksendring. For eksempel kan det være et alternativ å legge om drifta, helt eller delvis, for å utnytte kapasiteten i bygningen.

5.1.5 Forutberegnelighet

Hensynet til forutberegnelighet kan tilsi en lengre omstillingsperiode for de som berøres av en regelverksendring. Som selvstendig næringsdrivende må også svineprodusenter som alle andre være forberedt på endringer i rammene for produksjonen. Landbruksdirektoratet legger til grunn at de aller fleste smågrisprodusentene er kjent med utfordringene i næringen. Som fremholdt i punkt 5.1.4 tilsier dette at de bør ha tatt høyde for blant annet innstramminger. Særlig gjelder dette når man har innrettet seg i strid med regelverkets formål. Engangspurkeproduksjon og konsekvensene av dette har vært omtalt i næringen i lang tid. At det kommer innstramminger for engangspurkeproduksjon kan neppe være overraskende. Det er ikke uvanlig at foretak må gjøre endringer i driften for å tilpasse seg nytt regelverk som følge av endrede rammebetingelser. Det er vanlig at foretakene selv må bære kostnadene forbundet med generelle endringer.

5.2 Lengde på overgangsordning

Det er mye som taler for at engangspurkeprodusenter ikke har krav på erstatning etter den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) tilleggsprotokoll 1 artikkel 1, jf. punkt 5.5. Det fremstår imidlertid, etter Landbruksdirektoratets vurdering, som noe mer uklart om denne bestemmelsen stiller krav til andre tiltak, som for eksempel en overgangsordning, for å dempe konsekvensene av innstrammingen. På den tiden vi har hatt til rådighet har vi ingen forutsetning for å si hvor grensen går. Det kan vurderes om dette bør utredes nærmere. For å være sikker på at man går klar av EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1, kan det argumenteres for at overgangsperioden ikke gjøres for kort.

Et annet moment i vurderingen av lengde på overgangsordningen er avveiningen av hvor fort man ønsker effekten av regelverksendringen veid opp mot hensynet til produsentene som vil ha et økonomisk tap som følge av innstrammingen. På den ene siden har engangspurkeprodusenter innrettet seg lovlig. Dette kan tale for at de gis lengre tid til å tilpasse produksjonen til nye konsesjonsgrenser. På den andre siden bør ikke en overgangsordning hindre oppnåelse av formålet med en eventuell regelverksendring. Bruk av engangspurker i smågrisproduksjon legger til rette for at disse produsentene kan ta en større del av markedet, noe som kan

bidra til å presse ut de mindre produsentene. Dette er i strid med husdyrkonsesjonslovens formål om å spre svineproduksjonen på flere enheter. Dette tilsier en rask avvikling av engangspurkeproduksjon.

Videre kan det være av interesse å se på overgangsordninger for sammenlignbare ordninger. Forskrift 18.02.2005 nr. 160 om velferd for småfe trådte i kraft 01.03.2005. Med forskriftens § 11 andre ledd andre punktum ble det innført krav om tett liggeunderlag for lam og kje. Det ble gitt en overgangsbestemmelse for eksisterende drift. For disse produsentene trådte reglene om tett liggeunderlag først i kraft fra 1.1.2007, jf. forskriftens § 33. Produsentene fikk dermed i underkant av to år på å få på plass tett gulv.

Regjeringen vil gjennomføre en styrt avvikling av pelsdyrnæringen innen 2024/2025.²⁸ Det er begrenset hvor stor grad av overføringsverdi det har til foreliggende tilfelle. Som nevnt i punkt 5.5 er premisset for pelsdyrnæringen full avvikling. Ved en innstramming i husdyrkonsesjonsregelverket kan smågrisproduksjonen fortsette, men med noe redusert produksjon.

Mer overførbart kan være overgangsordningen for nye krav til svinehold innført med forskrift 18.02.2003 nr. 175 om hold av svin. For dyrerom som var i bruk ved forskriftens ikrafttreden, ble det lagt opp til ulik innfasing av noen av de nye kravene. Andre krav trådte i kraft umiddelbart. Svineprodusentene ble gitt i underkant av tre år på å få på plass alarm tilknyttet ventilasjonsanlegg, smittesluse, egnet plass for inn- og utlasting av dyr og antall sykebinger. Nye krav til spaltegulv og areal trådte i kraft fra 2013, det vil si en nesten ti års overgangsperiode. Senere har det kommet til nye krav, og det er endret på noen av fristene. For eksempel skulle kravet vedrørende forbindelse mellom gjødselkjeller og husdyrrom etter den opprinnelige forskriften gjelde fra 2025, men denne fristen ble ved forskriftsendring 18.12.2009 fremskyndet til 1. januar 2011.

Videre kan også nevnes avviklingen av burhøns, som fulgte av forskrift 12.12.2001 nr. 1494 om hold av høns og kalkun. Forskriften trådte i kraft 1. januar 2002, og noen krav til dyreholdet trådte i kraft med én gang. Andre krav hadde ikrafttredelse 1. januar 2007, det vil si fem års omstilling. Det ble gitt en overgangstid på totalt ti år for avvikling av de ordinære hønseburene.

De sistnevnte forskriftene om hold av svin og hold av høns og kalkun har bakgrunn i EU-direktiver som har stilt minimumskrav til reglens innhold og når kravene må tre i kraft. Alle de nevnte regelverksendringene er begrunnet ut fra hensynet til dyrevelferd. Ordningene gir produsentene kortere eller lengre tid på å legge om drifta for å møte de nye kravene.

I vårt tilfelle er en endring i husdyrkonsesjonsregelverket begrunnet med lovens formål om å fordele den kraftfôrkrevende produksjonen på flere enheter. Formålet med regelverket tilsier rask innstramming. Produksjon med engangspurker har økt de senere årene, noe som kan tale for en rask innstramming. Markedssituasjonen er også en del av bakgrunnen for utredningen. Hvis det gis en for lempelig overgangsordning som ikke gir rask nok effekt for markedet, svekkes formålet med innstrammingen.

Fordi styrt nedtrapping (punkt 5.4.2) gir mindre fleksibilitet, kan hensynet til engangspurkeprodusentene tale for at det gis lengre tid ved en slik ordning enn hvis det bare stilles krav til innrettelse innen x antall år (punkt 5.4.1).

5.3 Skjæringstidspunkt

Videre oppstår det spørsmål om overgangsordningen bare skal omfatte produsenter som allerede i dag driver med engangspurkeproduksjon, eller om også de som starter med engangspurkeproduksjon før nye regler trer i kraft skal omfattes av ordningen.

Etter Landbruksdirektoratets vurdering bør overgangsordningene ikke utformes slik at det stimuleres til posisjonering og økt eller nystartet engangspurkeproduksjon. Det bør derfor rettes inn mot de som allerede driver en slik produksjonsform og som blir hindret i dette ved en eventuell innstramming. Skjæringstidspunktet bør derfor etter vår vurdering ikke settes fremover i tid.

Et naturlig skjæringstidspunkt kan slik vi ser det være da sluttprotokollen etter jordbruksforhandlingene ble vedtatt, 16. mai 2018. Da ble det bestemt å utrede innstramminger i engangspurkeproduksjonen. Imidlertid

²⁸ Jeløya-plattformen 14.01.2018.

kan dette være krevende for forvaltningen å følge opp, da kontroll av svineproduksjonen skjer med utgangspunkt i kalenderåret. Etter Landbruksdirektoratets synspunkt bør det legges til rette for effektiv kontroll av overgangsordningen. Et alternativ kan være å bruke de siste foreliggende tallene for svineproduksjon, det vil si tall for produksjonsåret 2017. Dermed vil det være de som har drevet smågrisproduksjon med engangspurker i 2017 som omfattes av en overgangsordning.

5.4 Vurdering av ulike overgangsordninger

5.4.1 Innrettelse innen x antall år

Gitt at det ikke skal gis erstatning til de som må gjøre endringer i driften som følge av en regelverksendring, er det spørsmål om det kan tas hensyn til produsentene på andre måter ved innfasingen av det nye regelverket.

Et alternativ er at de som i dag har smågrisproduksjon med engangspurker får et visst antall år på å redusere produksjonen til den nye grensen for omsatte/slaktede/destruerte avlspurker. Det bør legges inn en begrensning slik at produsentene ikke kan øke produksjonen i denne perioden.

Fordelen med dette alternativet er at en slik overgangsordning gir produsentene tid til å omstille seg, noe som er i tråd med begrunnelsen bak overgangsordningen. Samtidig vil denne løsningen kreve mindre oppfølging fra forvaltningens side sammenlignet med en styrt nedtrapping (se punkt 5.4.2). Ulempen er at virkningen av regelverksendringen ikke vil inntreffe før helt på slutten av omstillingsperioden. Frem til sluttåret på overgangsordningen vil det kunne produseres like mange smågris som tidligere, noe som går på bekostning av flertallet av produsentene.

5.4.2 Styrt nedtrapping

Dette alternativet tar utgangspunkt i det samme som punkt 5.4.1, men med en styrt, gradvis nedtrapping av produksjonen.

Første spørsmål er hvordan nedtrappingen skal beregnes. Én mulighet er at det tas utgangspunkt i et fast tall som er likt for alle. Et eksempel kan være at alle bruksbesetninger uten konsesjon må redusere produksjonen til maksimalt 200 omsatte/slaktede/destruerte etter ett år, og til 126 omsatte/slaktede/destruerte etter to år. Ulempen er at dette ikke tar hensyn til de store variasjonene blant engangspurkeprodusentene. Noen ligger allerede under 200 omsatte/slaktede/destruerte avlspurker i året, mens andre er langt over. Det oppstår videre spørsmål om hvilket tall som skal settes for bruksbesetningene med konsesjon, avlsbesetningene og nav i purkering.

En annen mulighet er at nedtrapping beregnes prosentvis ut fra eksisterende produksjon. Innen et gitt antall år skal antall omsatte/slaktede/destruerte avlspurker være redusert med en viss prosentandel og etter ytterligere en tid må produksjonen ikke overstige den nye grensen på 126 omsatte/slaktede/destruerte avlspurker i året. På denne måten kan det tas noe høyde for hvilke følger innstrammingen har for den enkelte produsent.

Fordelen sammenlignet med innrettelse innen x antall år, er at styrt, gradvis nedtrapping vil kunne ha raskere effekt på markedssituasjonen. Ulempen er at det gir produsenten mindre fleksibilitet. Det vil videre kreve mer oppfølging fra forvaltningens side.

5.5 Erstatning

Et element i en overgangsordning kan være erstatning til de som må redusere produksjonen sin som følge av en innstramming i regelverket.

Det kan for det første stilles spørsmål om engangspurkeprodusenter rettslig sett har krav på erstatning for at de må slutte med engangspurker og dermed redusere smågrisproduksjonen sin.

Både Grunnloven²⁹ (Grl.) §§ 97 og 105 kan etter omstendighetene beskytte mot inngrep i økonomiske rettsposisjoner. Av Grl. § 97 følger det at «Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft.» Videre heter det i

²⁹ Lov 17.05.1814 Kongeriket Norges Grunnlov.

Grl. § 105: «Fordrer statens tarv at noen må avgi sin rørlige eller urørlige eiendom til offentlig bruk, så bør han eller hun ha full erstatning av statskassen.»

Det kan være uklart hvilken av de to bestemmelsene som kommer til anvendelse i det enkelte tilfellet.

Grl. §§ 97 og 105 ses derfor gjerne i sammenheng. Når det gjelder Grl. § 105, er det i rettspraksis åpnet for at bestemmelsen kan komme analogisk til anvendelse når staten vedtar rådighetsbegrensninger over eiendom, og ikke bare når noen «må avgi» sin «eiendom».

Det følger også et eiendomsvern av EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1. EMK tilleggsprotokoll 1 gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven³⁰ § 2 nr. 1 bokstav a, og skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. § 3. Bestemmelsen lyder:

«Art 1. Protection of property

Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.»

Etter Landbruksdirektoratets vurdering er det rimelig klart at engangspurkeprodusenter ikke har krav på erstatning etter Grunnloven §§ 97 eller 105 og EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1.

Ut fra tiden direktoratet har til disposisjon for denne utredningen, nøyer vi oss med å vise til vurderinger andre har foretatt av lignende problemstillinger. Landbruksdirektoratet viser til Meld. St. 8 (2016-2017) vedlegg 1, Lovavdelingens vurdering av forbudet mot pelsdyroppdrett og vernet etter Grunnloven og EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1. Slik vi ser det vil vurderingene som fremgår av dette dokumentet i stor grad kunne overføres til spørsmålet om smågrisprodusenter har krav på noen form for kompensasjon ved en innstramning i husdyrkonsesjonsregelverket. Utgangspunktet for Lovavdelingens drøftelse var et forbud og full avvikling av pelsdyrnæringen. Imidlertid går endringene i husdyrkonsesjonsregelverket som behandles i denne utredningen kun ut på en reduksjon i produksjonsgrunnlaget til produsenter som har en høy utslakting av avlspurker. Produsentene kan således fortsatt drive smågrisproduksjon, men i et mindre omfang enn tidligere. Etter Landbruksdirektoratets vurdering bekrefter dette ytterligere at Grunnloven og EMK ikke oppstiller noe krav om erstatning til engangspurkeprodusenter.

Selv om det rettslig sett ikke er påkrevd, kan andre hensyn likevel tilsi at produsentene bør gis en erstatning for tap som følge av en eventuell regelverksendring. Landbruksdirektoratet vurderer det imidlertid som lite aktuelt å gi erstatning som overgangsordning til engangspurkeprodusenter. Produksjonsformen er ikke ønskelig ut fra formålet med husdyrkonsesjonsregelverket. Det kan etter vår vurdering fremstå som urimelig om de som har utnyttet regelverket ved å innrette seg på denne måten skal premieres.

5.6 Forvaltning av ordningen

Det er spørsmål om hvordan en overgangsordning kan følges opp av forvaltningen. Et alternativ kan være å innvilge midlertidig konsesjon til de produsentene som skal omfattes av overgangsordningen. Dette forutsetter imidlertid at det gjøres en vurdering for hver enkelt produsent av om vedkommende driver over den nye konsesjonsgrensen.

Etter Landbruksdirektoratets vurdering er det mer hensiktsmessig at en overgangsordning fremgår av husdyrkonsesjonsforskriften. Det bør tas sikte på å unngå å måtte fatte enkeltvedtak for hvert tilfelle, noe som vil være belastende for forvaltningen. Det må forutsettes at produsentene har oversikt over eget produksjonsomfang. For eksempel bør de ved en overgangsordning som går på styrt nedtrapping selv kunne beregne hvor mye de må redusere med hvert år.

³⁰ Lov 21.05.1999 nr. 90 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

5.7 Toårsregelen

Videre er det spørsmål om hvordan toårsregelen i husdyrkonsesjonsforskriften § 2 skal praktiseres. Ved en gradvis nedtrapping vil det være kompliserende å anvende regelen som tillater overskridelse av konsesjonsgrensen eller tildelt konsesjon med inntil 15 % ett år, mot tilsvarende reduksjon i produksjonen det påfølgende året. Etter Landbruksdirektoratets vurdering blir produsentene tilstrekkelig ivaretatt gjennom overgangsordningen. Av hensyn til forvaltningens ressursbruk anbefaler Landbruksdirektoratet derfor at husdyrkonsesjonsforskriften § 2 ikke gjelder ved en overgangsordning.

6 Utkjøpsordninger for svineprodusenter og WTO

Avtalepartene var enige om at en utredning av tiltak for å håndtere den utfordrende markedssituasjonen for svin skulle inkludere en utredning av «WTO-legalitet knyttet til mulige utkjøpsordninger av svineprodusenter». P.t. foreligger det ingen konkrete forslag til mulige utkjøpsordninger, og Landbruksdirektoratet har derfor basert sine vurderinger på historiske løsninger knyttet til utkjøp av purker.

6.1 Gjennomføring av tidligere utkjøpsordninger

Frem til 2009 var purke og råne en del av markedsreguleringen. Alle de historiske tiltakene som beskrevet under er tiltak gjennomført mens purke fremdeles var en del av markedsreguleringen.

6.1.1 1987/88 - Utkjøp av purker

Høsten 1987 anslo Norsk Kjøtt og Fleskesentral (NKF) at purketallet var ca. åtte prosent høyere enn ønskelig, og at tiltak var nødvendig. Saken ble drøftet med avtalepartene og Landbruksdepartementet fremmet da forslag om at NKF kunne gjennomføre slaktning av purker i en avgrenset periode på maksimalt fire uker. Tilskuddet per purke var 2 000 kroner, og ble finansiert over markedsreguleringsmidlene.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag sin representant mente at det heller burde gjennomføres reduksjon i vektgrensene og økning i prisen for purkeslakt.

Den gang regnet NKF med at det normalt ble slaktet 1 100 purker per uke. Man kan vanskelig skille mellom purker som normalt ville gått til slakt, og andre, ved en utkjøpsordning. Det vil derfor påløpe en del kostnader allerede før man kan se noen reguleringseffekt (1 100 purker x sats).

Det ble opprinnelig satt en grense på 6 000 dyr. Den ble hevet til 8 500 dyr i starten av 1988.

Regnskapet viser at det ble slaktet ut 9 647 dyr, til en kostnad på 19 294 000 kroner. NKF estimerte tiltaket til å ha hatt en effekt på 30-40 millioner kroner i innsparte reguleringskostnader. I Omsetningsrådets (OR) årsmelding for 1988 ble det anslått at tiltaket ga en netto utslakting på 5 000 dyr.

I juni 1988 ble det vedtatt gjennomføring av nytt opplegg for reduksjon av antall purker. Brukere født før 1928 måtte foreta varig avvikling. Kompensasjonssatsen ble da satt til 7.000 kroner per dyr. Brukere født fra og med 1928 måtte holde opp produksjonen frem til 1. januar 1992. De fikk en kompensasjon på 5 000 kroner per dyr. For de som benyttet seg av ordningen var det ikke tillatt å starte opp med andre kraftfôrbaserte produksjoner i perioden. Sluttoppgjøret viser at det ble slaktet ut 6 400 dyr, med en kostnad på 54 350 000 kroner.

6.1.2 1993/94 - Produksjonsavtale for smågrisproduksjon

Ordningen med produksjonsavtale for smågrisproduksjon ble behandlet i forbindelse med jordbruksoppjøret i 1993 (St.prp. nr. 82 1992-93):

«Som en prøveordning foreslås det å etablere en frivillig avtaleordning for smågrisprodusenter med sikte på å bedre markedsbalansen for gris. Smågrisprodusentene som tilslutter seg ordningen skal få en godtgjørelse for å begrense antall purker. Ordningen vil bli basert på avtaler mellom enkeltprodusenter og slakterier og vil bli finansiert gjennom omsetningsavgiftsmidler»

Omsetningsrådet stilte i sin behandling av saken spørsmål om dette faktisk var en prøveordning eller om det var en ordning av varig karakter. Videre anså OR dette for å være i gråsonen mellom produksjonsregulering og markedsregulering. Det ble også poengtert at det hjemmelsmessig måtte forankres i «retningslinjer for bevilgninger til reguleringstiltak innenfor kjøttsektoren.

Formålet med ordningen var å stabilisere produksjonsomfanget av svinekjøtt og på den måten unngå dramatiske svingninger i lønnsomheten i svineholdet, noe som igjen vil redusere markedsreguleringskostnadene. Det var en frivillig prøveordning for ett år. Det skulle årlig settes et forholdstall for ordningen i form av en prosentsats som skulle angi maksimal produksjon for den enkelte produsent i forhold til grunnlaget. Forholdstallet kunne ikke settes lavere enn 90 prosent.

Det ble gitt en kompensasjon for deltakelse per avlspurke på 1 200 kroner. Dersom forholdstallet var under 100 ble det i tillegg gitt en årlig kompensasjon på 6 000 kroner per purke for det antall avlspurker det ble gitt pålegg om å redusere med. Maksimal samlet kompensasjon var 100 000 kroner per år per bruk.

Det ble satt et krav om en oppslutning på minst 50 prosent av produsentene. Tiltaket ble noe utsatt grunnet lav oppslutning, men man klarte til slutt å oppfylle kravet.

Det ble i 1994 utbetalt 14 144 200 kroner til denne avtaleordningen for 1993. I 1995 ble det utbetalt 54 260 728 kroner til den samme avtaleordningen for 1994.

6.1.3 1999/00 – Utkjøp av purker

Utkjøp av purker i regi av Omsetningsrådet ble siste gang gjennomført i 1999/00.

Formålet med ordninger var å bidra til markedsbalanse i svinekjøttmarkedet i år 2000, og å legge grunnlaget for et mer stabilt svinekjøttmarked fremover.

Ordningen var frivillig, og åpen for alle. Ved inngått avtale forpliktet produsenten seg til å avvikle alt svinehold og ikke gjenoppta dette før tidligst 1. januar 2005. Det var ikke anledning til bortleie av bygninger til svinehold. Ei heller ved eierskifte. Det ble utbetalt et tilskudd per purke på 6 000 kroner. Ordningen ble finansiert over omsetningsavgiften.

Innen fem måneder etter underskriftsdato måtte produsenten ha sluttet helt med svinehold. Etter avtaleinngåelse skulle det ikke omsettes purker som livdyr.

De frittstående slakteriene fikk lov til å legge inn kjøtt av purke (jf. liste over reguleringsvare) på reguleringslager f.o.m. uke 43/99 - uke 17/00.

Ordningen ble først begrenset til å gjelde 5 000 purker, men tiltaket ble også iverksatt sommeren 2000. For 1999 ble det gitt avviklingstilskudd til 4 580 purker, med et sluttregnskap på 27 402 000 kroner. I 2000 var det tilsvarende tallet 2 585 purker, med et sluttregnskapet på 14 886 000 kroner.

6.2 2009 - Purke og råne tas ut av markedsreguleringen

I sluttprotokollen fra jordbruksforhandlingene i 2008 sto det følgende:

«Partene er enige om at det fra 01.01.2009 ikke lenger skal kunne gjennomføres markedsregulerende tiltak (avsetningstiltak) for sau, purke og rånekjøtt. Omsetnings-avgiften skal fra det tidspunktet ikke settes høyere enn kostnadene ved å finansiere opplysningsvirksomhet og faglige tiltak. De kvanta dette omfatter vil da ikke lenger nyte godt av målpris- og markedsreguleringen, og kan dermed tas ut av AMS som notifiseres til WTO fra og med 2009.»

Landbruks- og matdepartementet (LMD) mente denne avtalen omfattet alle former for markedsregulerende tiltak/avsetningstiltak, også produksjonsregulering. De mente dermed at sluttprotokollen fra 2008 utelukket alle former for markeds- og produksjonsregulering for purke i regi av Omsetningsrådet. De mente også at denne tolkningen var i tråd med Omsetningsrådets årsmeldinger der produksjonsregulerende tiltak er definert som en del av markedsregulering/avsetningstiltak. LMD viste videre til at det av sitatet fremgikk at omsetningsavgift for purke fra 01.01.2009 kun skulle brukes til å finansiere opplysningsvirksomhet og faglige tiltak. De mente dette var en klar avgrensning av hvilke formål omsetningsavgiften for purke kunne brukes til, og at ingen former for markedsregulering for purke, inklusive produksjonsregulering, kunne finansieres med avgiften. Landbruks- og matdepartementet mente derfor at et omstillingstilskudd til smågrisprodusenter finansiert med omsetningsavgift, ville være i strid med sluttprotokollen fra jordbruksforhandlingene i 2008.

6.3 2013 - Forslag fra Nortura om å betale smågrisprodusenter for å slutte

I september 2013 la markedsregulator frem et forslag for LMD. Forslaget gikk ut på å gi omstillingstilskudd til smågrisprodusenter som avvikler sitt svinehold i minst fire år (til 1.1.2018). Markedsregulator viste i forslaget til at dette tiltaket var å regne som produksjonsregulering. De viste til St.prp. nr 69 (2007-2008) Om jordbruksoppgjøret 2008 endringer i statsbudsjettet for 2008 m.m., hvor avtalepartene var enige om at det ikke lenger skulle kunne gjennomføres markedsregulerende tiltak. Fordi begrepet «produksjonsregulering» ikke spesifikt ble nevnt i proposisjonen i denne sammenheng, la markedsregulator

til grunn at vedtaket fra 2008 kun utelukket markedsregulering som tiltak, mens produksjonsregulering ble oppfattet som et tillatt virkemiddel. Markedsregulator mente den gang at en snn utkjpsordning var det eneste tiltaket som kan være effektivt nok til å få til balanse i markedet etter at flere andre tiltak, som redusert pris, slakting på lave vekter etc. hadde vært gjennomført.

I punkt 5 i sluttprotokollen fra jordbruksforhandlingene i 2008 står det følgende:

«Partene er enige om at det fra 01.01.2009 ikke lenger skal kunne gjennomføres markedsregulerende tiltak (avsetningstiltak) for sau, purke og rnekjtt. Omsetnings-avgiften skal fra det tidspunktet ikke settes høyere enn kostnadene ved å finansiere opplysningsvirksomhet og faglige tiltak. De kvanta dette omfatter vil da ikke lenger nyte godt av målpris- og markedsreguleringen, og kan dermed tas ut av AMS som notifiseres til WTO fra og med 2009.»

LMD mente denne avtalen omfatter alle former for markedsregulerende tiltak/avsetningstiltak, også produksjonsregulering, og at denne tolkningen også er i tråd med ORs rsmeldinger der produksjonsregulerende tiltak er definert som en del av markedsregulering/avsetningstiltak. LMD viste videre til at det av sitatet fremgår at omsetningsavgift for purke fra og med 2009 kun kan brukes til å finansiere opplysningsvirksomhet og faglige tiltak. Dette er en klar avgrensing av hvilke formål omsetningsavgiften for purke kan brukes til, og betyr at ingen former for markedsregulering for purke, inklusive produksjonsregulering, kan finansieres med avgiften. LMD mente derfor at et omstillingstilskudd til smågrisprodusenter finansiert med omsetningsavgift, ville være i strid med sluttprotokollen fra jordbruksforhandlingene i 2008.

Omsetningsrådet skulle etter planen behandlet forslaget fra markedsregulator i møte 12. desember. Det ble ikke gjort.

6.4 WTO

Norges forpliktelser i WTO legger rammer for utformingen av virkemidlene i jordbrukspolitikken i form av regelverk og nivbegrensninger for bruk av støtte. Regelverket for internstøtte i landbruksavtalen er differensiert basert på hvor handelsvridende ulike støtteordninger anses å være. For ordninger som regnes som handelsvridende, såkalt gul støtte eller AMS, er det satt en begrensning for hvor mye støtte som kan gis. I samsvar med regelverket for beregning av AMS, inngår merverdien for norsk jordbruk som følge av at man har administrerte priser (målpriser) i denne beregningen. Ved overskudd i markedet kan det iverksettes tiltak for å bringe markedet i balanse med sikte på å oppnå målpris.

Markedsbalanserende tiltak er omtalt i Meld. St. 11 (2016-2017) Endring og utvikling side 88: «Ved å balansere tilførsel av jordbruksrvarer skal markedsregulator hindre at overskudd oppstår. Dette kan gjøres på flere mter; ved prissetting, å sette i verk produksjonsregulerende tiltak, håndtere overskuddskvantum eller påvirke etterspørselen.

Markedsbalansering består av:

- Avsetningstiltak som skal håndtere temporære overskudd, eksempelvis lagring og eksport
- Produksjonsregulerende tiltak som skal hindre at tilbudsoverskudd av jordbruksrvarer oppstår, eksempelvis slakting på lave vekter. Disse tiltakene settes i verk så tidlig som mulig i verdikjeden.»

Formålet med markedsbalanseringen er å «... sikre en stabil forsyning av varer i alle markeder til en tilnærmet lik pris. Den skal også sikre produsentene stabil avsetning og stabile priser i tråd med jordbruksavtalens bestemmelser.»

Da avtalepartene i jordbruksforhandlingene 2008 ble enige om at det ikke lenger skulle kunne gjennomføres markedsregulerende tiltak for purker (jf. punkt 6.2), ville de kvanta dette omfattet ikke lenger nyte godt av målpris og markedsbalanseringen. Disse kvanta kunne da tas ut av AMS som notifiseres til WTO. Nivået på innkrevd omsetningsavgift ble begrenset til finansieringen av opplysningsvirksomhet og faglige tiltak. Dersom purke igjen blir gjenstand for markedsbalanserende tiltak i form av produksjonsregulering, vil dette innebære at forutsetningen for å ta purke ut av målpris- og markedsreguleringen er endret. På grunnlag av dette er det Landbruksdirektoratets vurdering at de kvanta dette omfatter vil måtte inngå i beregningen av AMS som notifiseres til WTO.

7 Vedlegg

Vedlegg 1: Forklaring av faktor ved utregning av forholdstall

I gjeldende regelverk er smågrisproduksjonen regulert etter antall innsatte avlspurker. Det er foreslått at man i tillegg til å regulere antallet innsatte avlspurker, også skal regulere antallet slaktede og/eller omsatte purker. Det er verdt å merke seg at husdyrkonsesjonsregelverket bruker begrepet «avlspurke» mens det ellers er begrepet «årspurke» som benyttes. Ved beregningen av antall slaktede og omsatte avlspurker må det tas hensyn til dette.

Ei purke defineres som avlspurke fra det øyeblikket hun føder sitt første kull og ut livet, mens hun defineres som årspurke fra første inseminering/bedekking og frem til hun slaktes. Forskjellen mellom de to begrepene er dermed tiden fra første inseminering/bedekking og frem til første grising, det vil si én drektighetslengde. Jo lenger ei purke lever, jo mindre forskjell vil det bli mellom begrepene.

Når man regner om fra avlspurke til årspurke, legges opplysninger som drektighetslengde, dietid, tomtid, sykluslengde og antall kull per år til grunn. Ingris årsrapport 2017 opplyser at bruksbesetningene i gjennomsnitt hadde følgende:

- drektighetslengde: 115,3 dager
- dietid: 33,3 dager
- tomtid: 19,9 dager

Gjennomsnittlig sykluslengde (drekthetstid + dietid + tomtid) blir da $(115,3 + 33,3 + 19,9) = 168,5$ dager.

Ved 40 % første kull vil ei avlspurke få $(100/40) = 2,5$ kull i sin levetid. Ei årspurke vil da ha produsert i

$$2,5 * \text{sykluslengde} = 2,5 * 168,5 = 421,3 \text{ dager}$$

Ei avlspurke vil da ha vært i besetningen i

$$2,5 * \text{sykluslengden} - 1 \text{ drektighetslengde} = 2,5 * 168,5 - 115,3 = 421,3 - 115,3 = 306 \text{ dager}$$

Forholdet mellom produksjonsdagene som årspurke og dagene som avlspurke blir da

$$421,3 \text{ dager} / 306 \text{ dager} = 1,38$$

Det vil si at ved 40 % første kull og gjennomsnittstall for sykluslengde, vil ei avlspurke tilsvare 1,38 årspurker.

Foredlingsbesetningene hadde i 2017 en gjennomsnittlig drektighetslengde på 117,8 dager, 14,0 dager tomtid og 32,7 dager dietid (Ingris årsrapport 2017). Det vil si en sykluslengde på 164,5 dager. Med 68,5 % første kull vil ei avlspurke få $(100/68,5) = 1,46$ kull i sin levetid. Ved å følge samme utregningsmåte som for bruksbesetningene finner man at ei avlspurke tilsvare 1,96 årspurker ved en rekrutteringsprosent på 68,5. Med 80 % første kull vil ei avlspurke få $(100/80) = 1,25$ kull i sin levetid. Ved å følge samme utregningsmåte som ved 68,5 % første kull finner man at ei avlspurke i foredlingsbesetning tilsvare 2,34 årspurker ved en rekrutteringsprosent på 80.

Formeringsbesetningene hadde i 2017 en gjennomsnittlig drektighetslengde på 116,1, 16,3 tomdager per kull og 31,9 dager dietid (Ingris årsrapport 2017). Det vil si en sykluslengde på 164,3 dager. Med 50 % første kull vil ei avlspurke få $(100/50) = 2,0$ kull i sin levetid. Ved å følge samme utregningsmåte som over finner man at ei avlspurke tilsvare 1,55 årspurker ved en rekrutteringsprosent på 50. Med 80 % første kull vil ei avlspurke få $(100/80) = 1,25$ kull i sin levetid. Ved å følge samme utregningsmåte som ved 50 % første kull finner man at ei avlspurke i formeringsbesetning tilsvare 2,30 årspurker ved en rekrutteringsprosent på 80.

Vedlegg 2: Utforming av register

Per i dag har ikke forvaltningen en samlet oversikt over privat livdyromsetning av purker. Dette vanskeliggjør forvaltningens kontroll av at produsentene ikke overstiger en eventuell ny konsesjonsgrense for avlspurker. Det er to viktige forutsetninger som må ligge til grunn for at et eventuelt register kan fungere som kontrollgrunnlag for forvaltningen. Det må foreligge en rapporteringsplikt for de produsentene som omsetter avlspurker privat, og det må være mulig å registrere omsatte avlspurker via en digital tjeneste. Registreringen bør dessuten være enkel og effektiv, og fortrinnsvis være knyttet opp mot eksisterende digitale tjenester som for eksempel søknad om produksjonstilskudd.

Overordnede krav til en digital tjeneste for innrapportering av privat livdyromsetning av purker:

- Innrapporteringen skal gjøres etterskuddsvis årlig med frist innen en gitt dato.
- Innrapportering skal gjøres for et foretak (produsent) registrert i Enhetsregisteret.
- Innrapporteringen må gjøres av en autentisert person som er autorisert for innrapportering for en gitt produsent (fortrinnsvis via ID-porten og Altinn).
- Kontroll av foretaksopplysninger skal gjøres mot Enhetsregisteret.
- De innrapporterte dataene må kunne overføres til direktoratets kontrollrapporter.
- Det skal komme tydelig frem hva de innrapporterte dataene skal brukes til.
- Innrapporteringen skal være enkel og effektiv.
- Kostnadene for utvikling og forvaltningen bør være lave.

Nedenfor drøftes mulige løsninger for innrapportering av privat livdyromsetning av purker.

1.1. Ingris

Ingris er et dataprogram for registrering og styring av svineproduksjonen i den enkelte besetning. Animalia har ansvar for drift og utvikling av Ingris, og kjøper ca. 2 årsverk av Norsvin i brukerstøtte. Verktøyet finansieres over omsetningsavgiften på kjøtt. Norsvin har også en modul i Ingris som går på avl. Disse kostnadene dekker Norsvin selv. Det er en årlig avgift for bruk av Ingris, som for tiden er på 2 000 kroner eks. mva. Rundt 54 % av alle smågrisprodusentene i landet bruker Ingris.³¹

Fra deler av næringen er det foreslått å bruke Ingris som register for livdyromsetning. Det vil være en fordel for de som bruker Ingris å registrere livdyromsetning i dette systemet.

Også Landbruksdirektoratet ser fordelene med å benytte et system som allerede er i bruk hos mange produsenter.

Det er imidlertid flere problemstillinger knyttet til bruk av Ingris. Kan Landbruksdirektoratet innhente data fra Ingris? Og kan dataene, som er samlet inn til et annet formål, brukes i kontroll av husdyrkonsesjonsregelverket og som grunnlag for et eventuelt vedtak om ileggelse av standardisert erstatning? Etter Landbruksdirektoratets vurdering må det innhentes samtykke fra den enkelte produsent om dataene skal kunne brukes til et annet formål. Dette må funksjonelt håndteres i Ingris, slik at kun data fra de produsentene som samtykker blir overført til Landbruksdirektoratet. Hvordan håndteres innrapportering av data fra de produsentene som ikke samtykker?

For å oppnå formålet med et register for livdyromsetning, må rapporteringen være obligatorisk. Hvis Ingris skal brukes og gitt at rapporteringen er obligatorisk, må staten pålegge smågrisprodusenter å bruke et privat system som krever lisensavgift. Det er lite sannsynlig at staten kan eller bør gjøre dette. Det betyr at Ingris eventuelt må kombineres med rapportering på papir eller via andre løsninger.

Landbruksdirektoratet anser imidlertid en slik kombiløsning for å være lite hensiktsmessig. Ordningen vil kreve et avtaleverk som fort kan bli komplisert og utfordrende å forholde seg til. Det må også tas stilling til eierskap av data og opplysninger og hvem som skal finansiere utvikling og vedlikehold. Etter vurdering av Animalia vil videreutvikling av Ingris med funksjonalitet som nevnt over og med en enkel overføring av data til direktoratet, sannsynligvis være en teknisk og økonomisk overkommelig oppgave. Det må i tillegg utvikles en løsning på Landbruksdirektoratets side for automatisk mottak av data fra Ingris.

³¹ Ingris Årsstatistikk 2017.

1.2. Mattilsynets registre

Mattilsynets registre kan være et mulig utgangspunkt for registrering av livdyromsetning av purker. For Mattilsynet vil det særlig ved utbrudd av smittsom sykdom, og sporing av denne, være viktig å vite hvor dyr har kommet fra og hvor de er transportert til.

Det er spørsmål om Mattilsynets eksisterende registre kan gi de opplysningene som er nødvendig i forbindelse med kontroll av konsesjonsgrensen for smågrisproduksjon. I forskrift om hold av svin³² og forskrift om sporbarhet av svin³³ er det blant annet krav om registrering av dyrehold, merking av svin og føring av dyreholdjournal. Videre er det krav til registrering ved flytting av svin mellom driftsenheter. Registrering skjer imidlertid ikke på enkeltindivider, men etter antall dyr. Det er heller ikke pålagt å skille på for eksempel slaktegris og avlspurke. Landbruksdirektoratet forstår det derfor slik at det per i dag ikke er mulig å kontrollere omsetning av avlspurker ut fra Mattilsynets registre. Dette betyr at det i tilfelle må utvikles en ny tjeneste for registrering av avlspurker eller at eksisterende tjenester og registre utvides. Landbruksdirektoratet er kjent med at det pågår et regelverksarbeid i Mattilsynet hvor det blant annet er spørsmål om å skjerpe kravene til registrering av svin. Dette vil det være aktuelt å følge med på, men per i dag er det ikke grunnlag for å bygge på Mattilsynets eksisterende registre for kontroll av privat omsetning av avlspurker.

Felles interesse i å holde oversikt over dyreflyt kan tale for å gå videre med et samarbeid mellom Landbruksdirektoratet og Mattilsynet om å få oversikt over privat omsatte purker. Erfaringsmessig vil slike initiativ og samarbeidsprosjekt, dersom det blir en realitet, bli omfattende, tids- og arbeidskrevende og trolig også kostbare. De vil således ikke løse de kortsiktige utfordringene forvaltningen har med kontroll av privat omsetning av avlspurker.

1.3. eStil PT

eStil PT er et fagsystem og digital selvbetjening for registrering, innsending og behandling av søknader og utbetaling produksjons- og avløsertilskudd. Landbruksdirektoratet har ansvar for systemet. Systemet brukes av kommuner, fylkesmann, Landbruksdirektoratet og tilskuddssøker.

Opplysninger fra eStil PT brukes i dag til kontroll av smågrisproduksjon, jf. punkt 3.5. Smågrisprodusenter kan søke om tilskudd til innsatte avlspurker, og antallet som oppgis hentes inn til rapporter for kontroll av husdyrkonsesjonsregelverket. Systemet inneholder per i dag ikke opplysninger om avlspurke solgt som livdyr (da disse dyrene ikke lenger gir grunnlag for tilskudd). Hvis eStil PT skal brukes av produsentene til innrapportering av livdyromsetning av purker, vil det derfor være behov for å gjøre mindre endringer i systemet.

En stor fordel med bruk av eStil PT er at 96 % av alle smågrisprodusentene søker om produksjons- og avløsertilskudd og er således godt kjent med løsningen. Av 1119 foretak som slaktet purke i 2017,³⁴ oppga 1019 foretak svinproduksjon³⁵ som grunnlag for tilskudd. Ytterligere 50 foretak søkte om tilskudd til andre produksjoner enn svin. For disse produsentene vil det være en stor fordel å benytte eStil PT. For de få produsentene som ikke søker om produksjons- og avløsertilskudd kan for eksempel rapporteringen håndteres manuelt.

I eStil PT registreres antall dyr normalt to ganger i året med telledato 1. mars og 1. oktober for dyr inneværende år. Det er også muligheter for etterregistrering av dyr frem til 10. januar. Dette gjelder for eksempel for livdyr av kylling og kalkun som er solgt mellom 16. oktober og 31. desember. Vi antar at en tilsvarende ordning vil gjelde for registrering av livdyromsetning av purker.

Det foreligger imidlertid ingen plikt til å søke om produksjons- og avløsertilskudd. Landbruksdirektoratet erfarer videre at produsenten ikke alltid oppgir det fullstendige dyretallet under hver kategori. Dette oppleves allerede i dag som en svakhet ved bruk av opplysningene i kontroll av innsatte avlspurker og innsatte høner etter dagens husdyrkonsesjonsregelverk. Når det gjelder kontrollgrunnlaget for avlspurker omsatt som livdyr, er det etter Landbruksdirektoratets vurdering en betydelig risiko for at produsenter lar være å melde

³² Forskrift 18.02.2003 nr. 172 om hold av svin.

³³ Forskrift 10.05.2011 nr. 482 om sporbarhet av svin.

³⁴ Opplysninger hentet fra Leveransedatabasen.

³⁵ Her regnes både smågris-, slaktegris- og kombinert produksjon.

inn disse dyrene da de ikke gir grunnlag for tilskudd. Skal eStil PT brukes som grunnlag for kontroll av livdyromsetning, bør det derfor som tidligere nevnt, være en rapporteringsplikt, jf. punkt 4.2. Etter Landbruksdirektoratets vurdering kan ikke krav om rapportering av forhold som har betydning for kontroll av konsesjonsgrensene settes som vilkår for å få utbetalt produksjons- og avløsertilskudd. Det må i så tilfelle tas inn en egen hjemmel i husdyrkonsesjonsregelverket.

Det er flere fordeler med å benytte eStil PT til innrapportering av privat omsatte avlspurker. Det er et offentlig system som Landbruksdirektoratet eier og som er i ordinær drift og vedlikehold, eierskap til og bruk av data er avklart, de fleste smågrisprodusenter bruker systemet, utviklings- og vedlikeholdskostnadene er lave. Det er dessuten mulig å få på plass relativt raskt. Merarbeidet med å registrere omsatte avlspurker i søknadsskjemaet i eStil PT blir ubetydelig. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om søknad om produksjons- og avløsertilskudd skal omfatte innrapportering av data som ikke er relevant for produksjons- og avløsertilskudd. eStil PT vil oppfylle alle overordnede kravene til innrapportering, ref. punktliste innledningsvis. eStil fremstår som et godt alternativ til innrapportering av livdyromsetning av purker.

1.4. Agros

I februar 2017 startet Landbruksdirektoratet et utviklingsprosjekt for utvikling av et nytt system som skal erstatte det gamle fagsystemet Saturn. Prosjektet og den nye systemet har fått navnet Agros. Agros skal sørge for korrekt og effektiv forvaltning av fond, prosjekttilskudd og direktetilskudd i landbruket. Alle ordninger som i dag benytter Saturn skal på sikt håndteres av Agros. Også andre tilskudds- og erstatningsordninger i Landbruksdirektoratet skal i prinsippet kunne håndteres i Agros. Systemet har tilnærmet samme brukeropplevelse og utseende som eStil PT, og bruker av eStil PT vil komme raskt i gang med Agros.

Agros tilbyr digital selvbetjeningstjenester for søker. Nye, enkle ordninger kan konfigureres ved hjelp av kjernesystemet, og krever i prinsippet ingen videreutvikling. Systemet kan videreutvikles med ordningsspesifikke utvidelser når en ordning trenger mer støtte enn kjerneløsningen kan tilby.

Agros håndterer i dag følgende ordninger:

- klima- og miljøprogrammet (KMP), midler til fylkesvise tiltak
- tilskudd for levering av husdyrgjødsel til biogassanlegg
- klima- og miljøprogrammet, midler til sentrale tiltak
- handlingsplan for bærekraftig bruk av plantevernmidler
- utviklingstiltak innen økologisk landbruk
- tilskudd til avløsning ved sykdom

Agros videreutvikles og utvides med nye ordninger kontinuerlig.

Innrapportering av privat omsatte avlspurker kan løses i Agros ved å konfigurere Agros med en ny «ordning» og tilby det som en digital selvbetjeningstjeneste til smågrisprodusenter. Agros er et saksbehandlingssystem for behandling av søknader og utbetaling av tilskudd, og systemet er innrettet slik at innrapportering av data håndteres som en søknad som medfører en «saksbehandling» av dataene. Dersom Agros skal benyttes, bør muligens Agros videreutvikles til å håndtere innrapportering av data uten krav om saksbehandling. Det anses hensiktsmessig for Landbruksdirektoratet at Agros også kan tilby slik funksjonalitet.

Som for eStil PT, fremstår Agros som en godt alternativ med flere av de samme fordelene som eStil PT. Systemet eies, utvikles og forvaltes av Landbruksdirektoratet, eierskap til data er avklart, systemet er i ordinær drift og vedlikehold, systemet er godt kjent av målgruppen og kostnadene for konfigurering og eventuell videreutvikling av Agros er lave. Fordelen med Agros sammenliknet med eStil PT, er at innrapporteringen vil være en egen tjeneste uavhengig av annen innrapportering og søknadsinnlevering med egen frist for innrapportering, og at tjenesten kan benyttes av alle smågrisprodusentene. Ulempen sammenliknet med eStil PT er at innrapporteringen vil bety noe ekstraarbeid og føles som en ulempe for produsenten.

Både eStil PT og Agros er to gode alternativer til innrapportering av livdyromsetning av purker. eStil PT har fordelen med at dette er en løsning som de aller fleste smågrisprodusentene allerede bruker, men for de få produsentene som ikke bruker eStil PT må innrapporteringen håndteres manuelt. Utviklingskostnadene for bruk av eStil PT er sannsynligvis noe lavere enn Agros, men vedlikeholds- og driftskostnadene vil være på samme nivå for både Agros og eStil PT. Bruk av eStil PT til innrapportering av data som ikke gir grunnlag for

tilskudd, er ikke ideelt og fremstår forvaltningsmessig som noe uryddig og rotete. eStil gir dessuten krav til frister for innrapporteringen som ikke nødvendigvis er hensiktsmessige. Agros vil etter en samlet vurdering være det beste alternativet til bruk for innrapportering av livdyromsetning av purker. Agros vil dekke alle smågrisprodusentene. Tjenesten vil være entydig og enkel å forstå for brukerne og det vil være mulig å gi kvittering på innrapporteringen til produsentene via Altinn. Det vil ikke være mulig med eStil PT. Utviklingskostnadene med bruk av Agros vil være noe høyere enn for eStil PT, men direktoratet og brukerne vil få en bedre, mer fleksibel og mer fremtidsrettet løsning.

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:

Postboks 1450 Vika, 0116 Oslo

BESØKSADRESSE:

Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:

Løkkeveien 111, 9510 Alta

www.landbruksdirektoratet.no