



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Landbruksdirektoratet
Postboks 1450 Vika
0116 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/435-44

14. oktober 2021

Fastsettelsesbrev - forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket

1. Innledning

Landbruks- og matdepartementet har i dag fastsatt endringer i forskrift 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket (produksjonstilskuddsforskriften), se vedlegg. Forskriftsendringen omfatter § 4 tredje og fjerde ledd. I forbindelse med fastsettelsen av forskriftsendringen vil departementet i det videre redegjøre for de innspillene som ble mottatt i høringen av forskriften, og departementets vurderinger av disse.

2. Bakgrunn

Etter forskrift 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket (produksjonstilskuddsforskriften) § 4 kan det gis areal- og kulturlandskapstilskudd (AK-tilskudd) for fulldyrket og overflatedyrket jord samt inmarksbeite og areal som drives økologisk.

Formålet med areal- og kulturlandskapstilskuddet er å bidra til å skjøtte og vedlikeholde kulturlandskapet gjennom aktiv drift og til å holde jordbruksareal i drift i samsvar med gjeldende landbrukspolitiske mål. Tilskuddet medvirker også til å styrke og jevne ut inntektene mellom ulike produksjoner, og mellom distrikter. For å motta tilskuddet er det satt som vilkår at det ikke foretas inngrep som forringer kulturlandskapet samt at det er etablert vegetasjonssoner mot vassdrag. Hensikten er å bidra til en mer miljøvennlig jordbruksproduksjon, redusere forurensning og ivareta miljøverdier i landbrukets kulturlandskap.

Postadresse
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo
postmottak@lmd.dep.no

Kontoradresse
Teatergata 9
www.lmd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 874

Avdeling
Landbrukspolitisk
avdeling

Saksbehandler
Line Meinert Rød
22 24 93 26

Landbruks- og matdepartementet sendte den 1. juli 2021 ut på høring forslag til endringer i produksjonstilskuddsforskriften § 4 tredje og fjerde ledd. Bestemmelsene regulerer konsekvenser for tildeling av tilskudd ved inngrep som enten forringer kulturlandskapet eller bryter kravet om vegetasjonssoner mot vassdrag. Etter tidligere forskrift var konsekvensene ved brudd på disse vilkårene at det *ikke* kunne gis areal- og kulturlandskapstilskudd. Dette ble oppfattet å være så omfattende at reglene i liten grad ble praktisert av forvaltningen. Bakgrunnen for endringsforslagene var å bedre legge til rette for en god og tydelig oppfølging av de miljørelaterte hensyn forskriften er ment å ivareta. Departementet foreslo på den bakgrunn å innføre en avkortingsregel der konsekvensen av forskriftsbruddet kunne bli mer forholdsmessig og rimelig enn et rent avslag, og dermed legge til rette for økt praktisering av miljøkravene.

3. Høringen av forslaget til forskriftsendring

Høringsbrevet ble sendt til alle kommuner, statsforvalterembeter, relevante departementer og direktorater, samt næringsorganisasjonene i jordbruket og Norsk Landbruksrådgiving. Høringsbrevet ble i tillegg lagt ut på høringsportalen til regjeringen.no. Fristen for å avgi høringsuttalelser ble satt til 10. september 2021. Departementet mottok til sammen 31 høringsuttalelser. Alle høringsuttalelsene ligger på høringsportalen. Om lag en tredjedel av høringsinstansene hadde ingen merknader til høringsforslaget eller skrev at de støttet forslaget fra departementet.

Det generelle inntrykket fra høringen er at flertallet av instansene er positive til at departementet har tatt tak i problemstillingene. I all hovedsak uttrykkes det også støtte til departementets forslag om at konsekvensen av brudd på vilkårene endres fra avslag på areal- og kulturlandskapstilskudd til en skjønnsmessig avkorting i tilskuddet, slik at reduksjonen i tilskudd står i et bedre forhold til inngrepets karakter. De fleste av høringsinstansene viser og til at de foreslåtte endringene vil løse flere av problemstillingene som gjelder for § 4 tredje og fjerde ledd, og at man dermed vil få en bedre etterlevelse av miljøkravene i disse bestemmelsene. Enkelte av høringsinstansene har likevel påpekt svakheter ved departementets forslag, særlig knyttet til risiko for forskjellsbehandling og at reglene i seg selv står i et misforhold til annet regelverk på området. Gjennomgående er det også etterlyst retningslinjer for hvordan avkortingen skal foregå.

I det videre gjennomgås de ulike endringsforslagene i forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket tredje og fjerde ledd med bakgrunn i høringsinstansenes innspill.

4. Avkortingsprinsippet

4.1 Høringsforslaget

Etter tidligere § 4 tredje og fjerde ledd skulle areal- og kulturlandskapstilskuddet avslås dersom det var gjort forringende inngrep i kulturlandskapet eller hvis det ikke var etablert

vegetasjonssone mot vassdrag. Departementet foreslo i høringen å endre bestemmelsen slik at reaksjonen ved brudd på disse vilkårene ikke lenger skulle være avslag, men en skjønnsmessig adgang til å avkorte i tilskuddet. I vurderingen av størrelsen på avkorting ville det dermed blant annet kunne tas hensyn til graden av alvorlighet, omfanget av inngrepet, størrelsen på berørt areal og konsekvenser av inngrepet. Selv om det etter dette vil være opp til forvaltningens skjønn om det skulle foretas avkorting, understreket departementet at den klare hovedregelen ville være at det *skulle* avkortes.

I forslaget la departementet til grunn at avkorting i areal- og kulturlandskapstilskuddet skulle begrenses til brudd på vilkårene i § 4, dvs. forhold i strid med tilskuddets formål. Dersom inngrepet også innebar brudd på annet regelverk, la departementet til grunn at det skulle reageres på inngrepet etter annet regelverk. Avkorting etter § 4 skulle dermed ikke kunne benyttes som et substitutt for reaksjoner etter annet regelverk. Samtidig ble det foreslått at avkorting kunne foretas uavhengig av om bruddet i tillegg kunne få konsekvenser etter andre myndigheters regelverk, f.eks. der det er gitt pålegg om retting eller det er ilagt tvangsmulkt, overtredelsesgebyr eller straff etter vannressurslovens kap. 12. Slike forhold ville det imidlertid kunne tas hensyn til i vurderingen av avkortingens størrelse. Dersom bruddet på miljøvilkårene etter produksjonstilskuddsforskriften § 4 samtidig utgjorde et brudd på annet regelverk, skulle det derimot ikke avkortes etter samme forskrifts § 11 for brudd på "annet regelverk for jordbruksvirksomhet." Dette innebar at avkortingsbestemmelsen i § 11 ville begrenses til regelverksbrudd i andre tilfeller enn det som er regulert av § 4.

Departementet foreslo også at avkorting i tilskudd skulle kunne foretas uavhengig av om foretaket selv hadde handlet uaktsomt. Heller ikke etter dagens bestemmelser kreves det at foretaket har utvist uaktsomhet for å kunne avslå areal- og kulturlandskapstilskudd. Etter forslaget ville det være tilstrekkelig å konstatere at det enten er foretatt et uhjemlet terrenginngrep eller at vegetasjonssonen ikke var tilstrekkelig bred, dvs. to meter, se pkt. 5 og 6 under.

4.2 Fra avslag til avkorting

4.2.1 Høringsinstansenes syn

Landbruksdirektoratet, Riksantikvaren, Miljødirektoratet, Statsforvalteren i Vestland, Statsforvalteren i Rogaland, Statsforvalteren i Møre og Romsdal, Statsforvalteren i Oslo og Viken, Statsforvalteren i Innlandet, Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, kommunene Ullensvang, Tønsberg, Nes, Hægebostad, Asker, Kongsvinger, Kristiansand, Hå og Larvik, Norges Bondelag, Time Bondelag, Regionkontor landbruk (landbrukskontor for Lørenskog, Oslo og Rælingen), Landbrukskontoret for Hadeland og Nittedal kommuner, Vannområdekoordinator for vannområdene Aulivassdraget og Horten-Larvik og Vannområde Randsfjorden støtter forslaget om at konsekvensen av brudd på vilkårene går fra avslag til avkorting.

Flere av høringsinstansene påpeker at en regel som legger opp til at det fastsettes et avkortingsbeløp basert på skjønn vil kunne gi en mer forholdsmessig reaksjon, og dermed øke sannsynligheten for at bestemmelsen håndheves av landbruksforvaltningen. At inngrepene

kan være av svært ulik karakter, og at vilkåret i seg selv inneholder en vanskelig skjønnsmessig vurdering, gjør det imidlertid utfordrende å utarbeide normer for avkorting som i tilstrekkelig grad sikrer likebehandling og forutsigbarhet. *Statsforvalteren i Vestfold og Telemark* mener at det vil være behov for sentrale føringer for å kunne ivareta disse hensynene på en god måte. *Miljødirektoratet* foreslår at avkortingene både skal graderes etter alvorlighetsgrad og utgjøre en prosentandel av tilskuddet.

Klima- og miljødepartementet (KLD) er enig at det er behov for klargjøring av regelverket, både for å bedre brukervennligheten og for å sikre miljøverdier i kulturlandskap og vannmiljø. KLD mener likevel at en overgang fra avslag til skjønnsmessig avkorting vil være mer klar, og i tillegg kunne føre til en svekket ivaretagelse av miljøverdier. Det vil derfor være bedre med en klar hovedregel i § 4 tredje og fjerde ledd, som i hovedsak viderefører gjeldende rett, etterfulgt av en synliggjøring av de unntak som skal gjelde. En slik unntaksbestemmelse vil etter KLDs oppfatning samlet sett vil kunne gi større brukervennlighet, differensiering og miljøeffekt. Samtidig kan det åpnes for skjønnsmessig avkorting i tråd med begrunnelsen i høringsbrevet der det kan være hensiktsmessig å differensiere mellom store og små inngrep.

Kristiansand kommune, Statsforvalteren i Møre og Romsdal, Statsforvalteren i Innlandet landbruksforvaltningen i Melhus, Skaun, Malvik og Levanger kommuner og Time Bondelag mener det vil være urimelig å avkorte leietaker som søker produksjonstilskudd for arealer som ligger i kulturlandskapsområdet dersom det er eier av landbrukseiendommen som har utført tiltak som er i strid med miljøkravene, og leietaker ikke har vært involvert i dette.

Statsforvalteren i Rogaland støtter derimot dette forslaget under henvisning til at det vil være behov for en ordning der det er mulighet for å reagere i saker uavhengig av om det er grunneier eller foretaket som søker tilskudd som er ansvarlig for inngrepet. Saker der grunneier foretar inngrep på utleid jord er vanskelige, men grunneier og leietaker må her løse denne saken privatrettslig i etterkant av at leietaker eventuelt har fått tilskuddet avkortet.

4.2.2 Departementets vurdering

Hensikten med å endre konsekvensene ved brudd på miljøvilkårene fra avslag på tilskudd til en skjønnsmessig avkorting, er å skape et bedre forhold mellom reaksjonen og inngrepets karakter, og på den måten legge til rette for en større grad av håndheving av bestemmelsen. Departementet konstaterer at høringsinstansene i all hovedsak har stilt seg positive til dette, men flere har likevel påpekt at ulempen ved en slik endring vil være at de forhold bestemmelsen er ment å omfatte kan ha svært ulik karakter, og at det er mer krevende å fastsette en skjønnsmessig avkorting enn et automatisk avslag. Departementet er enig i dette og legger i likhet med høringsinstansene til grunn at Landbruksdirektoratet utarbeider veiledende normer der inngrepets karakter og alvorlighetsgrad vil være førende for avkortingens størrelse. Dette vil bidra til likebehandling og forutsigbarhet ved praktisering av miljøkravene. Departementet legger videre til grunn at maksimalt avkortingsbeløp avgrenses til størrelsen på det totale areal- og kulturlandskapstilskuddet som ellers ville tilfalt foretaket.

Departementet endrer på denne bakgrunn reaksjonen ved brudd på vilkårene for areal- og kulturlandskapstilskudd fra avslag på tilskudd til en skjønnsmessig avkorting i dette tilskuddet.

Når det gjelder spørsmålet om avkortingen skal kunne foretas uavhengig av om foretaket selv har handlet uaktsomt, har flere av høringsinstansene uttrykt at dette vil være en urimelig reaksjon, og at det ikke bør få konsekvenser for tilskuddsutbetalingen så lenge den som driver jorda ikke selv har gjort inngrep som medfører avkorting av tilskuddet.

Departementet er ikke enig i en slik tilnærming. Areal- og kulturlandskapstilskudd utbetales til den som driver jorda, ikke den som eier arealet. Selv om departementet kan ha forståelse for at det vil kunne oppleves som urimelig å bli avkortet i tilfeller der foretaket ikke selv har brutt vilkårene, vil forvaltningen, så lenge det er den som disponerer arealet som er tilskuddsmottaker, ikke kunne avkorte eieren av arealet eller andre som f.eks. har gjort inngrep i kulturlandskapet. Heller ikke etter dagens bestemmelser kreves det at foretaket har utvist uaktsomhet for å kunne avslå areal- og kulturlandskapstilskuddet. Skulle man åpnet for å la være å avkorte i tilfeller der den som leier arealet ikke selv har gjort inngrepet, ville det f.eks. vært enkelt å omgå regelverket ved å leie inn andre til å foreta selve inngrepet. Departementet antar også at den som leier et areal der det er eieren av arealet som er ansvarlig for inngrepet, vil kunne kreve erstatning fra grunneier tilsvarende avkortingsbeløpet dersom dette f.eks. kan anses som et kontraktsbrudd fra utleiers side. Dette vil i så fall være et rent privatrettslig forhold mellom disse partene.

Ved inngrep i kulturlandskapet, enten det er på leid eller eid grunn, er konklusjonen dermed at avkortingen gjøres i tilskuddet til det foretaket som disponerer arealet, og som dermed står som tilskuddsmottaker.

4.3 "Kan" eller "skal" avkortes

4.3.1 Høringsinstansenes syn

I høringsutkastet la departementet opp til en skjønnsmessig adgang, men ikke noe krav om å avkorte ved brudd på miljøkravene. Høringsinstansene er her delt i synet på om avkortingsprinsippet bør baseres på en "kan-bestemmelse" eller en "skal-bestemmelse".

Statsforvalteren i Møre og Romsdal, Statsforvalteren i Rogaland, kommunene Ullensvang, Melhus, Skaun, Malvik og Levanger og Hå støtter høringsforslaget og mener at det er riktig at bestemmelsen blir en "kan-bestemmelse. Flere av høringsinstansene mener at det bør presiseres i rundskriv og fastsettelsesbrev at den klare hovedregelen er at det *skal* avkortes i slike saker. Det pekes bl.a. på at en "kan"-bestemmelse vil gi kommunen mulighet til å reagere ut fra omfang og konsekvenser, og at dette trolig vil gjøre det lettere for forvaltningen å ta tak i slike saker. Med "kan" vil avkorting også begrenses til inngrep av en viss alvorlighetsgrad eller omfang, i tråd med håndhevingen av produksjontilskuddsforskriften § 11 om avkorting ved brudd på annet regelverk for jordbruksvirksomhet.

Miljødirektoratet, Landbruksdirektoratet, Statsforvalteren i Innlandet, Landbrukskontoret for Hadeland og Nittedal kommuner og Vannområde Randsfjorden, samt Vannområdekoordinator for vannområdene Aulivassdraget og Horten-Larvik mener på den annen side at begrepet "kan avkortes" er for svakt, og at ordlyden må utformes som en "skal-bestemmelse" for å legge bedre til rette for at miljøverdiene blir ivaretatt etter hensikten. Statsforvalteren i Innlandet viser også til at en slik tilnærming samsvarer bedre med bestemmelsene om avkorting ved brudd på forskrift om gjødslingsplanlegging og kravet til plantevernjournal. På den annen side vises det til at fordelene med en "kan"-bestemmelse er at det legges opp til at inngrepet vil ha en viss alvorlighet eller omfang i tilfellene der det kan avkortes. Dette vil være i tråd med håndheving etter forskriftens § 11 om avkorting ved brudd på annet regelverk for jordbruksvirksomhet.

4.3.2 Departementets vurdering

I høringsutkastet foreslo departementet en regel der det *kunne* avkortes i tilskuddet dersom det var gjort forringende inngrep i kulturlandskapet eller dersom det ikke er etablert vegetasjonssone mot vassdrag. Etter forslaget ville det dermed være opp til kommunen hvorvidt det skulle foretas en avkorting eller ikke. Som presisert i høringsbrevet var likevel utgangspunktet at brudd på vilkårene *skulle* føre til avkorting.

Som det fremgår av høringsinnspillene, er det argumenter for og imot både "kan" og "skal" avkorte. Departementet foreslo en "kan"-bestemmelse, men med en forventning om at tilskudd avkortes ved brudd på vilkårene. Som Landbruksdirektoratet viser til, er det lite som tilsier at tilskuddet ikke skal avkortes dersom det kan konstateres at det er gjort et forringende inngrep eller det ikke er etablert vegetasjonssone mot vassdrag. Departementet er enig i dette, og legger også vekt på innspillet fra Statsforvalteren i Innlandet om at et krav om avkorting vil kunne tydeliggjøre en forventning til kommunen om at avkorting skal foretas ved brudd på miljøkravene.

Selv om regelen etter dette vil være at det "skal" avkortes, mener departementet at hensynet til forholdsmessighet ut fra omfang og konsekvens vil kunne ivaretas i tilstrekkelig grad gjennom kommunens skjønnsmessige fastsettelse av størrelsen på avkorting. Det er også verdt å merke seg at skyld ikke er et vilkår for å avkorte, men at skyldspørsmålet vil kunne spille inn ved fastsettelsen av den skjønnsmessige avkorting.

Med veiledende normer for avkortingens størrelse, mener departementet at likebehandlingshensyn vil kunne ivaretas, både innad i og på tvers av kommuner. En endring fra dagens absolutte krav om avslag på tilskudd til at tilskuddet *skal* avkortes med et skjønnsmessig beløp vil også være en mindre endring enn at det er opp til kommunen *om* tilskuddet skal avkortes. Departementet justerer derfor ordlyden fra høringsforslaget med "kan" avkortes til "skal" avkortes.

4.4 Forholdet til annet regelverk

4.4.1 Høringsinstansenes syn

Landbruksdirektoratet, Asker kommune, landbruksforvaltningen i Melhus, Skaun, Malvik og Levanger kommuner, Statsforvalteren i Rogaland, Statsforvalteren i Innlandet, Statsforvalteren i Oslo og Viken og Statsforvalteren i Møre og Romsdal støtter forslaget om at tilskuddet kan avkortes etter ny § 4 uavhengig av om inngrepet også innebærer brudd på annet regelverk for jordbruksproduksjon. Denne endringen vil gjøre det mye enklere for forvaltningen å følge opp saker der det har vært gjort inngrep som forringer kulturlandskapet eller der det mangler vegetasjonssone mot vassdrag. *KLD* mener det er viktig å sikre en harmonisering med vannressursloven, slik at tilskuddsmottaker ikke blir premiert for noe som ikke er miljømessig forsvarlig. Det bør derfor etter *KLDs* syn være en sammenheng mellom denne forskriften og kravet i vannressursloven § 11.

Nes kommune skriver at ulike regler kompliserer hva som er brudd på hvilket regelverk og hva som skal følges opp som brudd på tilskuddsregelverket. I mellomtiden fremstår forenklingen av gjeldende produksjonstilskuddsforskrift som en svekking av miljøhensynene i regelverket som bl.a. skal hindre forurensning av vassdrag.

Statsforvalteren i Innlandet og Landbruksdirektoratet gjør oppmerksom på at det etter en endring i produksjonstilskuddsforskriften som foreslått vil være naturlig å gjøre en ny vurdering av reaksjoner i instruks om regionale miljøtilskudd dersom et foretak enten har gjort inngrep som forringer kulturlandskapet eller at det ikke er etablert vegetasjonssoner mot vassdrag.

4.4.2 Departementets vurdering

Departementets forslag i høringen var at avkorting i areal- og kulturlandskapstilskuddet skal begrenses til brudd på kravene i § 4 og at avkorting skal være en direkte konsekvens av inngrep i strid med tilskuddets formål. Dersom inngrepet også innebærer brudd på annet regelverk, legger departementet til grunn at det reageres på inngrepet etter dette regelverket. Departementet oppfatter at høringsinstansene i all hovedsak støtter dette forslaget, og de skriver også at denne endringen vil gjøre det enklere for forvaltningen å følge opp aktuelle saker.

Avkorting etter § 4 skal ikke benyttes som et substitutt for reaksjoner ved brudd på annet regelverk. Dersom bruddet på miljøvilkårene etter produksjonstilskuddsforskriften § 4 samtidig utgjør et brudd på annet regelverk, skal det dermed ikke avkortes etter samme forskrifts § 11 for brudd på "annet regelverk for jordbruksvirksomhet."

Avkortingsbestemmelsen i § 11 begrenses da til brudd på annet regelverk i andre tilfeller enn det som er regulert av § 4. Det kan likevel tenkes tilfeller der bruddet er så alvorlig at det kan stilles spørsmål ved om foretaket driver vanlig jordbruksproduksjon jf. § 2. Det følger av denne bestemmelsen at hele produksjonstilskuddet kan nektes i slike tilfeller.

Landbruks- og matdepartementet vil be Landbruksdirektoratet vurdere behov for endringer i nasjonal instruks for regionale miljøtilskudd som følger av denne forskriftsendringen.

5 Kulturlandskapskravet, § 4 tredje ledd

5.1 Høringsforslaget

Areal- og kulturlandskapstilskudd forutsetter at det ikke foretas inngrep som forringer kulturlandskapet. For å konstatere brudd på dette vilkåret må det for det første foreligge et inngrep, dvs. en faktisk handling som ikke kan karakteriseres som normal skjøtsel. For det andre må dette inngrepet føre til en forringelse av kulturlandskapet. Det er likevel en snever åpning for å kunne motta tilskudd til tross for et terrenginngrep dersom kommunen har gitt forhåndssamtykke til inngrepet. Et forhåndssamtykke forutsetter at inngrepet avhjelper "betydelige driftsmessige ulemper", og at tiltaket ikke er strid med krav i annet regelverk som legger begrensninger på råderetten over arealet.

Med unntak av å endre bestemmelsen fra en avslags- til en avkortingsregel, innebar departementets forslag en videreføring av vilkårene i dagens bestemmelse. For eksempel la departementet til grunn at grensedragningen mellom begrepet "forringer kulturlandskapet" og tiltak som må regnes som normal skjøtsel fortsatt være den samme.¹

En sentral avklaring i forslaget var at landbruksforvaltningen skulle kunne avkorte i areal- og kulturlandskapstilskuddet også i tilfeller der inngrepet innebærer brudd på annet regelverk. Dette til sammenligning med tidligere situasjon der § 4 tredje ledd bare var ment å komme til anvendelse i de tilfeller der inngrepet i kulturlandskapet ikke var omfattet av annet regelverk. Etter forslaget ville det med andre ord være tilstrekkelig å konstatere at vilkårene for tilskudd i § 4 er brutt for å kunne fastsette avkorting, uavhengig av om inngrepet også følges opp etter annet regelverk. En slik omlegging krever i seg selv ingen justering av vilkårene i § 4 tredje ledd, men forutsetter en endring av praktiseringen av bestemmelsen. Dette vil bli omtalt i rundskriv fra Landbruksdirektoratet.

5.2 Høringsinstansenes syn

Statsforvalteren i Rogaland og Landbruksdirektoratet mener det er mulig å tolke teksten i utkastet til § 4 tredje ledd, slik at miljøkravene bare gjelder på *areal* som utløser areal- og kulturlandskapstilskudd, og at inngrep gjort på annet areal etter dette ikke vil kunne utløse avkorting. Dette ville i så fall være en vesentlig endring fra dagens bestemmelse.

Statsforvalteren i Innlandet og Statsforvalteren i Rogaland mener det bør konkretiseres i rundskriv hva som anses som inngrep i kulturlandskapet og hva som er normal skjøtsel som ikke forringer kulturlandskapet. Statsforvalteren i Rogaland mener det også bør utdypes hvilke inngrep/tiltak som kan forhåndsgodkjennes av kommunen.

Kristiansand kommune og Larvik kommune foreslår i sitt høringsinnspill at det kan være en avkrysningsmulighet i søknadsskjema der søker krysser for at vedkommende ikke har utført tiltak som forringer kulturlandskapet.

¹ Jf. [Landbruksdirektoratets kommentarrundskriv om produksjonstilskudd](#).

5.3 Departementets vurderinger

I høringsforslaget skrev departementet at forringende inngrep på "arealet" kunne gis avkorting. Flere av høringsinstansene viste til at dette, i lys av § 4 første og andre ledd, kunne forstås som en avgrensning til tilskudsberettiget jordbruksareal og at dette ville være en innsnevring sammenlignet med gjeldende rett.

Kulturlandskapsbegrepet er vidt, men kan i sitt innhold karakteriseres som landskap som i større eller mindre grad er påvirket av mennesker. Det er klart at menneskelig aktivitet også har betydning for annet areal enn jordbruksareal. Hva som er en forringelse av kulturlandskapet, vil det også kunne være delte meninger om. Eksempler på inngrep som kan omfattes er oppdyrking av skogbryn, fjerning av åkerholmer, steingjerder og gamle rydningsrøyser, oppdyrking eller fjerning av ferdselsårer, planering av jordbruksarealer, kanalisering og lukking av elver, bekker og grøfter, samt sprøyting av kantvegetasjon og åkerholmer. Hva som anses som normal skjøtsel av kulturlandskapet og hva som kan anses som inngrep, er det redegjort for i rundskriv for de årlige søknadsomgangene som utarbeides av Landbruksdirektoratet. Hvorvidt dette skal konkretiseres ytterligere, vurderes løpende. Slik veiledning vil være viktig i forvaltningens håndheving av bestemmelsen.

Departementet ser at det er gode grunner for å la virkeområdet for beskyttelsen av kulturlandskapet fortsatt gjelde ved inngrep som skjer på annet areal enn jordbruksareal. I lys av høringsinnspillene har departementet derfor presisert hvilket område kulturlandskapskravet i tredje ledd skal gjelde for. Etter departementets vurdering vil en naturlig avgrensning være å knytte det opp mot forringende inngrep på, eller i tilknytning til det arealet som foretaket disponerer. For å kunne avkorte må arealet likevel befinne seg på den aktuelle eiendommen foretaket eier, leier eller på annen måte har rett til å drive sin virksomhet på. Bakgrunnen for denne presiseringen av hva som regnes som "tilknytning" er at det vil være lite rimelig å avkorte for inngrep som gjøres på arealer som ligger på eiendommer foretaket selv ikke har råderetten over.

Når det gjelder forslaget om en avkrysningsmulighet i søknadsskjemaet for produksjonstilskudd der søker krysser av for at vedkommende ikke har brutt miljøkravene, ser departementet at dette vil kunne være egnet til å øke bevisstheten rundt hvilke krav som faktisk gjelder. Departementet viser likevel til at det allerede er mange avkrysningsbokser av denne typen i søknadsskjemaet, og at en økning av antallet også vil kunne ha motsatt effekt av det som er tilsiktet. Det kan også opplyses om at det gjennom KSL-systemet er etablert et slikt system, jf. skjema "Generelle krav til gården", pkt. 1.10.3 og pkt. 1.10.4 om kulturlandskap mm. samt pkt. 1.10.2 om vegetasjonssoner. I tillegg skal søker om areal- og kulturlandskapstilskudd signere på at alle opplysninger er korrekte ved innsending av søknaden. Departementet mener dette er tilstrekkelig egenerklæring for å kunne ivareta disse hensynene.

6 Krav om vegetasjonssone, § 4 fjerde ledd

6.1 Høringsforslaget

Et av vilkårene for å kunne motta areal- og kulturlandskapstilskudd etter endret regelverk er at foretaket har etablert vegetasjonssoner mot vassdrag med årssikker vannføring. Kravet til selve vegetasjonssonen skilte seg noe fra tilsvarende krav i vannressursloven § 11 første ledd. Mens det etter vannressursloven skal "oppretholdes et naturlig vegetasjonsbelte som motvirker avrenning og gir levested for planter og dyr", skulle det etter tidligere § 4 fjerde ledd være etablert en vegetasjonssone "som er tilstrekkelig bred til å motvirke avrenning".² Departementet så i høringsforslaget behov for å tydeliggjøre hvilke krav som stilles til det enkelte foretak i produksjonstilskuddssammenheng, og foreslo derfor å forenkle kravet slik at avkorting utelukkende skulle knyttes til brudd på tometerssonen. Departementet begrunnet dette med at begrepene "tilstrekkelig bred" og "motvirke avrenning" er så vidt skjønnsmessige at brudd på tometerssonen i praksis uansett vil bli det bærende grunnlaget for avkorting. For å tydeliggjøre at sonen skal være til stede på kontinuerlig basis, ble ordlyden "etablert" foreslått erstattet med et krav om at arealet til enhver tid "har" en vegetasjonssone på to meter.

Departementet foreslo at det kan avkortes i tilskudd ved brudd på tometerssonen uten hensyn til om foretaket selv kan sies å være ansvarlig for bruddet. Uavhengig av krav i produksjonstilskuddsforskriften må også tilskuddsmottaker forholde seg til krav til vegetasjonssone som følger av annet regelverk. Plikten etter vannressursloven til å opprettholde eksisterende kantvegetasjon langs vassdrag med årssikker vannføring gjelder uavhengig av om kommunen har fattet enkeltvedtak eller planvedtak om bredden på kantvegetasjonen.³ Krav til bredden på vegetasjonssonen kan også følge av annet regelverk som tillatelse til nydyrking etter nydyrkingsforskriften.⁴ Etter sistnevnte forskrift § 6 første ledd første setning skal det settes igjen en varig vegetasjonssone på seks meter.

Der bredden på vegetasjonssonen er fastsatt i medhold av annet regelverk, ville det etter forslaget bare være mulig å avkorte i tilfeller der det regelstridige forholdet også innebar at tometerssonen var brutt. Departementet la til grunn at avkorting i produksjonstilskudd dermed ikke ville være en aktuell reaksjonsform ved brudd på vegetasjonssoner som utelukkende følger av annet regelverk, f.eks. der det er vassdragsmyndigheten som har fastsatt krav til bredden på 10 meter, og faktisk kontrollert bredde viser seg å være fire meter. Slike saker må løses i medhold av vannressursloven. Kommunen vil dermed som førstelinje-myndighet måtte både vurdere om kravet til vegetasjonssone etter produksjonstilskuddsforskriften og om kravet til naturlig kantvegetasjon etter vannressursloven § 11 er oppfylt, og deretter ta stilling til om det skal fattes vedtak om avkorting og/eller vedtak om å benytte

² For en nærmere redegjørelse av forholdet mellom vannressursloven § 11 og produksjonstilskuddsforskriften § 4 fjerde ledd, se NVEs veileder 2/2019 "Kantvegetasjon langs vassdrag" s. 14.

³ Vedtaket om bredden må konkretiseres gjennom bindende planer, jf. særlig pbl. §§ 11-7 nr. 6 og 11-9 nr. 6 om arealformål og §§ 12-5 nr. 6 og 12-7 nr. 6 om bestemmelser for hhv. arealplan og reguleringsplan. Se også pbl. § 1-8 om forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag.

⁴ Jf. forskrift 2. mai 1997 nr. 423 om nydyrking.

reaksjonshjemlene i annet regelverk. At kommunen som forvaltningsmyndighet må forholde seg til ulike regelverk som retter mot samme forhold, er imidlertid også tilfelle i dag.⁵

6.2 Høringsinstansenes syn

Landbruksdirektoratet, Statsforvalteren i Rogaland og landbrukskontoret for Hadeland og Nittedal kommuner støtter forslaget om å angi kravet til vegetasjonssonen som minimum to meters bredde. *Statsforvalteren i Rogaland* ber imidlertid departementet presisere om vilkåret omfatter all vegetasjon langs vassdrag på søkers driftsenhet, eller om kravet kun skal gjelde soner langs jordbruksareal. *Statsforvalteren i Rogaland* ber også om å avklare hvorvidt fjerning av eksisterende trær innenfor to-meters-beltet mellom jorde og vassdrag ikke omfattes av miljøkravene for produksjonstilskudd. *Landbruksdirektoratet* viser til at en absolutt grense på to meter gir en enklere forvaltning av kravet, noe som vil bidra til å sikre likebehandling. *Landbrukskontoret for Hadeland og Nittedal* skriver at en ikke kan forvente at enhver gårdbruker skal kunne vurdere hva som er en tilstrekkelig bredde på en kantsone eller om kantsonen er bred nok for å motvirke avrenning. Landbrukskontoret foreslår en tilleggsbestemmelse til § 4, fjerde ledd, om at kommunen ved enkeltvedtak eller ved lokal forskrift, kan fastsette en bredere kantsone enn to meter på enkelte strekninger langs et vassdrag.

Landbruksdirektoratet støtter endringen som gjelder avgrensningen mot annet regelverk, slik at det kun avkortes dersom et brudd på annet regelverk også innebærer et brudd på to-meterssonen. Direktoratet presiserer at det kan tenkes ekstreme tilfeller hvor et brudd på en bredere sone enn to meter fastsatt etter annet regelverk, medfører en avrenning med alvorlige miljømessige konsekvenser. Tometerssonen kan likevel ha vært overholdt, men det vil kunne fremstå som uharmonisk å utbetale tilskudd uavkortet i et slikt tilfelle. Forvaltningen står da kun igjen med muligheten for å vurdere om kravet til "vanlig jordbruksproduksjon" etter § 2 er oppfylt. *Ullensvang kommune* viser til at det finnes flere typer vegetasjonssoner i ulikt regelverk forvaltningen forvalter. Det er derfor viktig at det er det aktuelle regelverket som inneholder sanksjoner ved regelbrudd. Dette forholdet støtter det som er foreslått i høringen.

Vannområdekoordinator for vannområdene Aulivassdraget og Horten-Larvik, Vannområde Randsfjorden, Statsforvalteren i Innlandet, Asker kommune og Nes kommune viser til at minstekrav om to meter ofte ikke vil være tilstrekkelig for å oppfylle paragrafens hensikt om redusert avrenning. *Vannområdekoordinator for vannområdene Aulivassdraget og Horten-Larvik* mener at en endring som departementet foreslår vil virke mot sin hensikt, og signaliserer at det er greit å dyrke enda nærmere vann enn det som gjøres i dag.

Klima- og Miljødepartementet (KLD) mener primært at gjeldende bestemmelse bør opprettholdes, og at det bør sikres en harmonisering mellom produksjonstilskuddsforskriften og vannressursloven, slik at tilskuddsmottaker ikke blir premiert for noe som ikke er miljømessig forsvarlig. Dersom det ikke er etablert en tilstrekkelig vegetasjonssone mener *KLD* det som

⁵ Jf. NVEs veileder 2/2019 "Kantvegetasjon langs vassdrag" s. 15.

en hovedregel ikke skal gis tilskudd. *KLD* mener at det kan åpnes for avkorting i tilfeller der det er en vegetasjonssone, men der minstekravet ikke opprettholdes eller hvor det ikke er tilstrekkelig bredde for å hindre avrenning under normal vannføring. Det vil dermed muliggjøre ulike nivåer av avkorting avhengig av graden av miljøforringelse og differensiere mellom ulike typer inngrep.

Miljødirektoratet mener det er uheldig at kravet til vegetasjonssone svekkes i en tid der det er økt oppmerksomhet rundt viktigheten av slike soner i arbeidet med å nå miljømålene i vannforskriften, Oslofjordplanen og den kommende restaureringsstrategien. Definisjonen på vegetasjonssone bør heller sees i sammenheng med vannressursloven og plan- og bygningsloven. *Nes kommune* påpeker på sin side at det er en utfordring med flere regelverk, herunder vannressursloven og forskrift om nydyrking, som er bestemmende for vegetasjonssoner i tillegg til produksjonstilskuddsforskriften.

Asker kommune mener at to meters bredde ofte vil være for lite for å hindre ras og utglidninger i bekkekantene, og at kravet til bredden på sonen må dobles. En slik bredere sone vil fungere som rensefilter og ivareta biologiske interesser. *Statsforvalteren i Innlandet* er enig i at forslaget vil medføre en forenkling for forvaltningen, men at det i mange tilfeller være nødvendig med en bredere sone enn to meter for at kantsonen skal ha god nok effekt. Det bør i tillegg presiseres at det ikke skal slås, sprøytes eller gjødsles i sonen. *Vannområde Randsfjorden* mener at et minstekrav på bare to meter vil innskrenke landbrukskontorenes handlingsrom, og reduserer muligheten for lokalt skjønn.

Nes kommune uttaler at endringene riktignok innebærer en forenkling av regelen fordi det settes en tydelig grense, men en kantsonen på to meter vil i mange tilfeller være utilstrekkelig for å hindre avrenning. I henhold til gjeldende forskrift og rundskriv er det ikke krav til en naturlig vegetasjonssone. Sonen kan altså høstes og beites, men ikke sprøytes med plantevernmidler. Forskriften er derfor ikke i overensstemmelse med vannressurslovens § 11 som krever en naturlig kantsonen som motvirker avrenning og gir levested for planter og dyr. To meter er heller ikke i samsvar med annet jordbruksregelverk som f.eks. forskrift om nydyrking (minst seks meter ved årssikker vannføring, to meter der det ikke er årssikker vannføring), forskrift om plantevern (minst tre meter) o.a. Utfordringen med at ulike regelverk har ulike krav til kantsoner mot vassdrag og at produksjonstilskuddsforskriften angir et svakere krav enn andre regelverk bør på sikt løses.

Når det gjelder hvordan selve kantsonen skal måles, har høringsinstansene påpekt ulike problemstillinger. *Nes kommune* mener det er krevende å forvalte et regelverk etter begrepet "årssikker vannføring". *Miljødirektoratet* mener at det er uheldig at vegetasjonssonen defineres etter normalvannstand. Også *Klepp kommune* mener at kravet om minimum to meter vegetasjonssone målt fra vassdragets normalvannstand er utydelig på hvordan det skal måles i praksis, og at dette kan skape misforståelse. *Tønsberg kommune* og *Hå kommune* mener det må stå må utfyllende tekst i bestemmelsen om hensikten med avstandskravet og krav til sonen, slik det er i gjeldende bestemmelse. *Landbruksdirektoratet* foreslår at det presiseres hvorvidt grensen gjelder horisontalt eller målt langs bakken.

Hå og Klepp kommuner, Statsforvalteren i Innlandet og Miljødirektoratet ber om at også krav til gjødsling inngår i fjerde ledd i forskriften, da formålet med kantsoner og vegetasjonssoner i tilknytning til jordbruksområder er blant annet å redusere mengden avrenning av næringsstoffer til vassdragene. Da burde det både være krav til jordarbeiding og gjødsling. *Statsforvalteren i Vestland* mener det er gjort en god avklaring av begrepet vegetasjonssone i PT-forskriften og i vannressursloven.

Statsforvalteren i Innlandet ber departementet vurdere om kommunen også skal gis anledning til å godkjenne mindre inngrep i kantsonen, ikke bare etter tredje ledd, for å forenkle saksbehandlingen. Slike saker må i dag til statsforvalteren.

6.3 Departementets vurderinger

Bakgrunnen for forslaget om en presisering av vegetasjonssonebestemmelsen var at departementet over tid hadde fått tilbakemelding om at dagens krav ikke fungerte etter hensikten og bestemmelsen ble i liten grad håndhevet i praksis. Formålet med å endre bestemmelsen er dermed å sørge for at kravet til vegetasjonssone heretter blir håndhevet etter intensjonen, som er å begrense avrenning fra jordbruksareal til vassdrag. Departementet er derfor uenig i at departementets forslag i stedet innebærer en svekking av dette formålet.

Det sentrale tiltaket for å gjøre bestemmelsen mer "praktikabel", og gjennom dette øke bruken av den, har vært å gå fra et absolutt vilkår for areal- og kulturlandskapstilskudd til en avkorting i det samme tilskuddet. Ut fra hensynet til likebehandling innebærer en slik skjønnsmessig avkortingshjæmmel i seg selv en utfordring. For å sørge for forutberegnelighet for jordbruksforetakene som blir omfattet av bestemmelsen, har departementet derfor sett det som viktig at de kriteriene som skal ligge til grunn for avkorting er utformet på en tydelig måte. Dette betyr at krav som skal danne grunnlag for avkorting også bør utformes så konkret som mulig.

I tillegg til to meterssonen, har kravet til vegetasjonssone hittil også vært knyttet til begrepet "tilstrekkelig bred til å motvirke avrenning". Så langt departementet kjenner til, har dette kriteriet ikke vært benyttet i praksis. I departementets forslag om å oppheve kravet lå det da også en erkjennelse av et slikt krav må ansees uegnet som avkortingsgrunnlag. Dette har sammenheng med at tilnærmet enhver bredde på vegetasjonssonen vil være "tilstrekkelig bred til å motvirke avrenning". Spørsmålet er imidlertid *i hvilken grad* en konkret vegetasjonssone er egnet til å motvirke slik avrenning. Med andre ord: Hvor stor grad av avrenning må kunne forhindres før sonen kan anses som "tilstrekkelig bred"? Kriteriet fremsto dermed mer som et uttrykk for formålet med vegetasjonssoner i sin alminnelighet snarere enn et uttrykk for en rettslig anvendelig norm i avkortingssammenheng.

En rekke høringsinstanser har gitt uttrykk for at en vegetasjonssone på to meter ikke vil være tilstrekkelig til å oppnå formålet om redusert avrenning. Miljødirektoratet viser for eksempel til at det vil være uheldig å svekke definisjonen nå som det er økt oppmerksomhet rundt viktig-

heten av vegetasjonssoner i arbeidet med å nå miljømålene i vannforskriften, Oslofjordplanen og den kommende restaureringsstrategien. Tønsberg kommune og Vannområde Randsfjorden fremhever det at et minstekrav på to meter som eneste beskrivelse av avstanden til vann gir lite informasjon om hensikten med avstandskravet, hvis man fjerner kravet om at sonen skal være bred nok til å motvirke avrenning. Flere høringsinstanser argumenterer også for en betydelig bredere vegetasjonssone.

Det er viktig for departementet å presisere at hensikten med den fastsatte vegetasjonssonen på to meter er å motvirke avrenning, og at sonen utgjør en minstegrense for hva som skal settes igjen på jordbruksareal som grenser til vassdrag med årssikker vannføring. Departementet er klar over at en grense på to meter ikke vil være tilstrekkelig i alle sammenhenger, typisk der topografiske forhold tilsier en bredere sone. Å fastsette en konkret og tydelig regel for hva som skal danne grunnlag for avkorting i produksjonstilskuddssammenheng, innebærer imidlertid ikke noen form for tilsidesettelse av krav i medhold av andre lover. Departementet mener tvert imot at kommunene og statsforvalteren har en viktig rolle når det gjelder å følge opp kravet til vegetasjonssone, og skal vurdere å fastsette krav om en bredere sone i medhold av både vannressursloven § 11 og delegering av myndighet etter jordlova § 11 første ledd, når det er faglig begrunnelse for dette.

Statsforvalteren i Innlandet forslår å gi kommunene mulighet til å dispensere fra § 4 fjerde ledd. Departementet mener det er hensiktsmessig at statsforvalteren og Landbruksdirektoratet, som i dag, kan dispensere fra regelen i særlige tilfeller. Hensynet til nødvendig fleksibilitet i unntakssituasjoner er dermed etter departementets oppfatning tilstrekkelig ivarettet med den generelle dispensasjonsadgangen etter produksjonstilskuddsforskriften § 9.

Klimaendringer med økt nedbør og mer intense nedbørsepisoder øker faren for avrenning fra jordbruksarealer, og øker viktigheten av gode renseløsninger og godt fungerende kantsoner. Det er derfor viktig at det på særlig utsatte arealer vurderes å kombinere ulike tiltak, som vil bidra til redusert erosjon fra jordbruksarealer, fra f.eks. regionalt miljøprogram. Det gis tilskudd til bredere vegetasjonssoner som binder jorda og beskytter mot erosjon og overflateavrenning, samt forbedrer jordstrukturen.

Når det gjelder innspillet om hvorvidt fjerning av trær reguleres av forskriften, så vil departementet videre presisere at bestemmelsen ikke stiller krav om at det skal være busker og trær i kantvegetasjonen. Etter vannressursloven er kravet til sammenligning at det skal opprettholdes et "naturlig vegetasjonsbelte som motvirker avrenning og gir levested for planter og dyr." ⁶ En eventuell reaksjon på fjerning av trær i kantsonen må av den grunn gjøres i medhold av vannressursloven.

Flere instanser etterspør krav om at vegetasjonssonen ikke skal gjødsles. Departementet er enig i at dette vil kunne være formålstjenlig, og vil ta innspillet med i arbeidet med revidering

⁶ For en nærmere redegjørelse av forholdet mellom vannressursloven § 11 og produksjonstilskuddsforskriften § 4 fjerde ledd, se NVEs veileder 2/2019 "Kantvegetasjon langs vassdrag" s. 14.

av gjødselvareregelverket. Når det gjelder innspill knyttet til sprøyting av kantsonen, reguleres dette allerede gjennom forskrift om plantevernmidler⁷, der det fremgår at spredning av plantevernmidler i kantsoner i og rundt innmark og på åkerholmer er forbudt, i tillegg til at det er forbudt å spre plantevernmidler nærmere vann enn tre meter fra overflatevann.

Departementet bruker begrepene "årssikker vannføring", "normalvannstand" og "vassdrag" i fjerde ledd. Begrepet "årssikker vannføring" er knyttet til definisjon av vassdrag i vannressursloven. Som "vassdrag" regnes alt stillestående eller rennende overflatevann med årssikker vannføring, med tilhørende bunn og bredder inntil høyeste vanlige flomvannstand. I § 3 i vannressursloven er årssikker vannføring definert som "vannføring som ved middeltemperatur over frysepunktet ikke tørker ut av naturlige årsaker oftere enn hvert tiende år i gjennomsnitt". Departementet mener definisjonen av vassdrag bør være den samme i vannressursloven som i forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd, og viderefører dette begrepet i bestemmelsen. Normalvannstand er det samme som normalvannføring, som er vannstanden gitt ved middelvannføring. Departementet mener dette er en måleparameter det skal være greit å forholde seg til. Det vises også til Norges vassdrags- og energidirektorat sin veileder om *Kantvegetasjon langs vassdrag*.⁸

Departementet har etter dette kommet til at dagens "minstenorm" med en sone på minst to meter videreføres, men det presiseres at sonens skal måles *horisontalt* fra vassdragets normalvannstand.

7. Avsluttende kommentarer

Formålet med de endringene som nå er fastsatt er å rette opp skjevheter i eksisterende regelverk, gjøre reglene enklere å forstå for næringen og lettere å håndheve for forvaltningen. Landbruks- og matdepartementet er klar over at endringene ikke løser alle utfordringer på området. I forlengelsen denne fastsettelsen vil departementet vurdere behovet for endringer i jordlova. Et slikt arbeid vil omfatte både vurdering av reaksjonshjemler og en gjennomgang av lovens ivaretagelse av miljøhensyn og forholdet til annet miljørelatert regelverk.

Landbruks- og matdepartementet ber Landbruksdirektoratet utarbeide veiledningsmateriell som følger opp forskriftsendringene, herunder retningslinjer for avkorting.

Med hilsen

Kristin Orlund (e.f.)
avdelingsdirektør

Line Meinert Rød
fagdirektør

⁷ [Forskrift om plantevernmidler - Lovdata](#)

⁸ NVE veileder nr 2/2019 Kantvegetasjon langs vassdrag

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Vedlegg

- Forskriften

Kopi:

Klima- og miljødepartementet

Miljødirektoratet

Riksantikvaren

Norges Bondelag

Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Kommunene

Statsforvalterne

Time Bondelag

Vannområdekoordinator for vannområdene Aulivassdraget og Horten-Larvik

Vannområde Randsfjorden