

Bruk av register- data for utmåling av tilskudd for storfe

Rapport fra arbeidsgruppe til
jordbruksoppgjøret 2025

15.11.2024



Innhold

1	Innledning	2
1.1	Bakgrunn for arbeidet	2
1.2	Mandat	2
1.3	Organisering av arbeidet	3
2	Produksjons- og avløsertilskudd for storfe m.m.	4
2.1	Tilskuddene som gis for storfe i produksjons- og avløsertilskuddsordningen	4
2.2	For hvilke tilskudd i produksjons- og avløsertilskuddsordningen kan registerdata erstatte telledato?	5
2.3	Produksjons- og avløsertilskudd for storfe – bevilgning i 2025	6
2.4	Andre ordninger som potensielt påvirkes av en omlegging av PT-tilskuddene for storfe og endring av definisjonene	7
3	Tidligere arbeid	9
3.1	Tidligere arbeid og utredninger fra før 2024	9
3.2	Utredningen som ble levert til jordbruksoppgjøret 2024 (rapport 10/2024)	9
4	Husdyrkontrollene	14
4.1	Kukontrollen	14
4.2	Storfekjøttkontrollen	14
5	Regelverk for tilskudd og behov for avklaringer og endringer	16
5.1	Problemstillinger som ikke er utdypet videre før anbefaling	16
5.2	Konklusjoner fra rapport 10/2024	16
5.3	Problemstillinger som er drøftet videre før anbefaling	17
6	Vurderinger	27
6.1	Kvalitet på data	27
6.2	Juridiske problemstillinger	31
6.3	Tilskuddsforvaltning	35
6.4	Behov for systemendringer	36
6.5	Når kan en omlegging bli gjennomført?	39
6.6	Konsekvenser av en omlegging	40
6.7	Overgangen fra gammelt til nytt system	41
7	Anbefaling	42

Forsidebilde: Anna Holene/ NIBIO

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for arbeidet

Til jordbruksforhandlingene i 2024 utredet Landbruksdirektoratet i samarbeid med Mattilsynet om data i Husdyrregisteret kan brukes til tilskuddsutmåling, jf. rapport nr. 10/2024 fra direktoratet. Vurderingen gjaldt om datagrunnlaget fra registeret kan brukes til utmåling av produksjons- og avløsertilskudd for storfe i stedet for dagens system hvor tilskuddet utmåles med grunnlag i dyretallet oppgitt i produsentenes tilskuddssøknader.

I jordbruksoppgjøret 2024 var jordbruksavtalepartene enige om å arbeide videre med sikte på å erstatte telledato for storfe ved å bruke datagrunnlag fra Husdyrregisteret, eller direkte fra Ku- og Storfekjøttkontrollene, til utmåling av tilskuddene rettet mot produksjon med storfe.

1.2 Mandat

I Sluttprotokollen fra avsluttende forhandlingsmøte 16. mai mellom partene ble det fastsatt følgende mandat for arbeidsgruppen som skal følge opp dette arbeidet:

«Partene viser til at det er utfordringer knyttet til dagens to telledatoer for direktetilskuddene og avløsertilskuddet for produksjon med storfe. Telledatoene medfører tilpasninger som ikke er optimale, hos både primærprodusentene og slakterianleggene. Partene er derfor enige om å gjennomgå med sikte på å erstatte telledato for storfe ved å bruke datagrunnlag fra Husdyrregisteret, eller direkte fra Ku- og Storfekjøttkontrollene, som utmålingsgrunnlag for tilskuddene.

En arbeidsgruppe skal utrede omlegging av utmålingsgrunnlaget for tilskudd for storfe, med overgang fra bruk av produsentenes søknadsdata til bruk av registerdata. En forutsetning for arbeidet er at man også etter en omlegging har nødvendig sikkerhet for korrekt utbetaling av tilskuddene til rett tid.

Arbeidsgruppen skal gjøre vurderinger av tekniske forutsetninger, kvalitet på data, juridiske problemstillinger (bl.a. hjemler for utveksling av data), tilskuddsforvaltning, nødvendige endringer i utmålingsregler samt hvilke krav som skal stilles til produsentene som tilskuddsmottakere. Arbeidsgruppen skal også vurdere når en omlegging kan bli gjennomført og kostnader knyttet til overgang til nytt utmålingsgrunnlag. Basert på denne gjennomgangen skal arbeidsgruppen komme med en anbefaling til partene.

Arbeidsgruppen skal ledes av Landbruks- og matdepartementet og bestå av avtalepartene, Landbruksdirektoratet, Mattilsynet, Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund, Nortura og aktørene bak Ku- og Storfekjøttkontrollene. Landbruksdirektoratet er sekretariat for arbeidet. Arbeidsgruppen skal komme med en anbefaling til partene så raskt som mulig, men senest innen 15. november 2024.

Det settes av 10 mill. kroner over post 1150.21 for potensielt å kunne starte utvikling av IKT-systemer i Landbruksdirektoratet i løpet av 2025.»

1.3 Organisering av arbeidet

Arbeidsgruppen har bestått av:

Medlem

Kjersti Sorteberglien (leder)
Håkon Grotli
An-Katrin Eikefjord
Marit Lindtvedt Lystad
Endre Myhr
Linn Borsheim
Solfrid Åmdal
Torgeir Wiik
Simen Solbakken
Nora May Engeseth
Ole Anders Fjeldberg

Organisasjon

Landbruks- og matdepartementet (LMD)
LMD
LMD (deltok fra og med tredje møte i arbeidsgruppen)
Animalia
Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund (KLF)
Landbruksdirektoratet
Mattilsynet
Mimiro
Norges Bondelag
Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Nortura

I tillegg har Lars Bekk fra Mattilsynet deltatt på møtene.

Arbeidsgruppen har hatt fire møter i løpet av høsten, før levering av rapporten 15.11.2024.

Sekretariatet for utredningen har bestått av Jon Løyland, Ingvild Marie Ibrenk, Baard Johannes Kvidaland, Amanda Maeder Sanyang og Grete Hage Hansen fra Landbruksdirektoratet.

2 Produksjons- og avløsertilskudd for storfe m.m.

2.1 Tilskuddene som gis for storfe i produksjons- og avløsertilskuddsordningen

Produksjons- og avløsertilskudd er en fellesbetegnelse for flere tilskuddsordninger som foretak med husdyr- og/eller planteproduksjon kan søke om, og utgjør en viktig inntektskilde for mange foretak. I de årlige jordbruksoppgjørene fastsettes den samlede bevilgningen til disse tilskuddsordningene. Satsene i avtalen er foreløpige, og for å holde forbruket i samsvar med bevilgningen, kan satsene justeres opp eller ned. Når areal, dyretall etc. blir kjent etter søknadsomgangen 15. oktober, fastsetter Landbruks- og matdepartementet endelige satser etter samråd med faglagene.

For foretak med storfe er det en rekke av ordningene som er aktuelle. I det følgende omtales ordningene som er relevante for foretak med storfe.

Husdyrtilskudd

Formålet med tilskudd for husdyr er å medvirke til å styrke og jevne ut inntektene mellom ulike produksjoner og bruksstørrelser i husdyrholdet. Tilskuddet gis for ulike dyreslag, og storfe er delt inn i kategoriene melkeku, ammeku og øvrige storfe. Husdyrtilskuddet gis på grunnlag av antall dyr foretaket disponerer på telledato. Tilskuddet for ammekyr og tilskuddet for melkekyr er strukturdifferensiert, noe som gjør at foretak med få kyr får mer i tilskudd per ku enn foretak med mange kyr.

Driftstilskudd til spesialisert storfekjøttproduksjon

Formålet med driftstilskudd til spesialisert storfekjøttproduksjon er å styrke økonomien i produksjon av storfekjøtt, samt jevne ut forskjeller i lønnsomhet mellom foretak av ulik størrelse og mellom bruk i ulike distrikt. Tilskuddet utmåles på grunnlag av antall ammekyr foretaket disponerer på telledato. Driftstilskuddet har strukturdifferensiering, og maksimalt driftstilskudd til spesialisert storfekjøttproduksjon oppnås ved førti ammekyr. Foretak med færre enn 6 ammekyr mottar ikke tilskuddet. Driftstilskuddet er også distriktsdifferensiert, altså varierer størrelsen på tilskuddet ut ifra hvor i landet produksjon foregår (foretak i arealsonene 5-7 har noe høyere satser enn foretak i arealsonene 1-4).

Driftstilskudd til melkeproduksjon

Formålet med driftstilskudd til melkeproduksjon er å styrke økonomien i melkeproduksjonen, samt jevne ut forskjeller i lønnsomhet mellom foretak av ulik størrelse og mellom bruk i ulike distrikt. Tilskuddet utmåles på grunnlag av antall melkekyr foretaket disponerer på telledato. Driftstilskuddet har strukturdifferensiering, og maksimalt driftstilskudd til melkeproduksjon oppnås ved fem melkekyr. Det betyr for eksempel at et foretak med fem melkekyr mottar like mye i driftstilskudd som et foretak med 40 eller 100 melkekyr. Tilskuddet for kumelkproduksjon er også distriktsdifferensiert, altså varierer størrelsen på tilskuddet ut ifra hvor i landet foretakene har sin melkeproduksjon.

Tilskudd til små og mellomstore melkebruk

Tilskudd til små og mellomstore melkebruk er også et tilskudd med strukturdifferensiering. Tilskuddet kan kun gis til foretak med mellom 6 og 50 melkekyr. Tilskuddet er på det høyeste for foretak med 23 melkekyr, før det gradvis reduseres jo større bruket er. Foretak med mer enn 50 melkekyr mottar ikke tilskuddet. Tilskuddet utmåles på grunnlag av antall kyr foretaket disponerer på telledato.

Beitetilskudd og utmarksbeitetilskudd

Tilskuddene for dyr på beite og dyr på utmarksbeite skal stimulere til økt beiting. Ordningen skal bidra til pleie av kulturlandskapet, samt å oppnå god utnyttelse av utmarksressursene. Tilskuddene utmåles på grunnlag av antall dyr på beite og på utmarksbeite i beitesesongen, og gis både for storfe og småfe. For storfe er det lik sats for melkekyr, ammekyr og øvrige storfe, og tilskuddet er ikke strukturdifferensiert. Satsene for utmarksbeitetilskudd ligger høyere enn satsene for det generelle beitetilskuddet.

Tilskudd til dyr av bevaringsverdig rase

Tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser har som formål å støtte foretak med husdyr av disse rasene for å sikre økt bruk og vern av landbrukets genetiske ressurser samt å øke populasjonen. Tilskuddet blir gitt per

dyr foretaket disponerer på telledato. Det gis tilskudd for melkekyr eller ammekyr som har kalvet i løpet av de siste 18 månedene, og for inntil to okser av samme rase som er 12 måneder eller eldre på telledato per foretak. Det er individer som på telledato er registrert i Kuregisteret ved Norsk Genressurssenter som kan gi grunnlag for et slikt tilskudd. Sidet trønder- og nordlandsfe (STN), østlandsk rødkolle, dølafe, vestlandsk rødkolle, vestlandsk fjordfe og telemarkfe regnes som bevaringsverdige storferaser. Kyr og okser må være minst 7/8 raserene for at de kan gi grunnlag for tilskudd for dyr av bevaringsverdig husdyrrase.

Tilskudd til økologisk husdyrproduksjon

Formålet med tilskudd til økologisk husdyrproduksjon er å stimulere til at en større del av jordbruksproduksjonen skjer i form av økologisk produksjon. Det er et vilkår for tilskuddet at foretaket driver husdyrproduksjon i samsvar med økologiforskriften. Tilskudd kan gis til foretak som driver økologisk husdyrproduksjon eller har startet omlegging til slik produksjon. Tilskuddet utmåles på grunnlag av antall dyr foretaket disponerer på telledato.

Avløsertilskudd

Formålet med tilskudd til avløsning er å legge til rette for at foretak med husdyr skal kunne ta ferie og få ordnet fritid og hjelp til avlastning, gjennom å bidra til finansiering av leid arbeidskraft. Tilskuddsgrunnlaget utmåles på grunnlag av antall dyr foretaket disponerer på telledato. For foretak med storfe er det ulike satser for melkekyr, ammekyr og øvrige storfe. Det er et tak på hvor mye avløsertilskudd hvert foretak kan få.

Ordninger som ikke utmåles direkte på grunnlag av antall dyr, men hvor dyretallet likevel har innvirkning på tilskuddsgrunnlaget

Areal- og kulturlandskapstilskudd

Formålet med areal- og kulturlandskapstilskuddet er å bidra til å skjøtte, vedlikeholde og utvikle 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 distriktene. Arealtilskuddet gis for vekstgruppene grovfôr, korn, grønnsaker, potet, frukt og bær m.m., og det er ulike tilskuddssatser for de ulike vekstgruppene. Tilskuddet gis per dekar. Arealtilskuddet har distriktsdifferensiering, og satsene varierer ut ifra hvor i landet arealene befinner seg. For noen vekstgrupper er tilskuddet også strukturdifferensiert, men ikke for grovfôr der dyretallet har innvirkning på tilskuddsgrunnlaget. Kulturlandskapstilskuddet gis per dekar jordbruksareal, med lik sats uavhengig av vekstgruppe. Fastsettingen av hva som er tilskuddsberettiget grovfôrareal skjer på grunnlag av antall husdyr foretaket disponerer på telledato/ grovfôrsalg.

Arealtilskudd til økologisk landbruk

Formålet med arealtilskudd til økologisk landbruk er å stimulere til at en større del av jordbruksproduksjonen skjer i form av økologisk produksjon. Det er et vilkår for tilskuddet at arealene drives i samsvar med økologiforskriften. Tilskudd kan gis for arealer som drives økologisk eller er under omlegging til økologisk produksjon. Tilskuddet gis for vekstgruppene grovfôr, korn, grønnsaker, potet, frukt og bær m.m., og det er ulike tilskuddssatser for de ulike vekstgruppene. Tilskuddet gis per dekar. Det gis også tilskudd for grønngjødslingsareal og areal som er brakka for å bekjempe ugras. På samme måte som arealtilskudd for grovfôr, skjer fastsettingen av hva som er tilskuddsberettiget grovfôrareal på grunnlag av antall husdyr foretaket disponerer på telledato/grovfôrsalg.

2.2 For hvilke tilskudd i produksjons- og avløsertilskuddsordningen kan registerdata erstatte telledato?

Registerdata fra Husdyrregisteret/ husdyrkontrollene kan erstatte telledato på alle ordningene som er omtalt i forrige delkapittel med unntak av beitetilskudd og utmarksbeitetilskudd, siden beitetilskuddene utmåles på grunnlag av antall dyr som har vært på beite i minst 16 uker (sone 1-4)/ 12 uker (sone 5-7), og dette er ikke data som framgår av Husdyrregisteret/ husdyrkontrollene. Registerdata for storfe er altså aktuelt å bruke for å erstatte telledato på følgende ordninger:

- Husdyrtilskudd
- Driftstilskudd til spesialisert storfekjøttproduksjon
- Driftstilskudd til melkeproduksjon
- Tilskudd til små og mellomstore melkebruk
- Tilskudd til dyr av bevaringsverdig rase
- Tilskudd til økologisk husdyrproduksjon
- Avløsertilskudd
- Areal- og kulturlandskapstilskudd (fastsetting av tilskuddsberettiget grovfôrareal)
- Arealtilskudd til økologisk landbruk (fastsetting av tilskuddsberettiget grovfôrareal)

Se også kapittel 6.2.4 med vurdering av om alle produksjonstilskuddsordningene for storfeproduksjon kan videreføres og hvilke endringer som trengs.

2.3 Produksjons- og avløsertilskudd for storfe – bevilgning i 2025

Ved søknadsåret 2023 var det 12 584 foretak med som disponerte storfe (melkekyr, ammekyr og/eller øvrige storfe) på minst en av telledatoene 1. mars og 1. oktober.

Tilskuddene som gis for storfe over disse ordningene utgjør en betydelig andel av bevilgningene over jordbruksavtalen. I oversikten under er det satt opp en oversikt over mye tilskudd det i 2025 gis for storfe over ordningene husdyrtilskudd, tilskudd til små og mellomstore melkebruk, tilskudd for kyr av bevaringsverdig storferase, driftstilskudd for kumelkproduksjon, driftstilskudd for spesialisert storfekjøttproduksjon og tilskudd til økologisk husdyrproduksjon.

Ordning	Beløp (kr)
Husdyrtilskudd	3 027 734 263
Tilskudd til små og mellomstore melkebruk	254 529 378
Tilskudd for kyr av bevaringsverdig storferase	23 731 180
Driftstilskudd for kumelkproduksjon	2 134 385 400
Driftstilskudd for spesialisert storfekjøttproduksjon	200 024 320
Tilskudd til økologisk husdyrproduksjon	58 352 200

De øvrige tilskuddene som kan være aktuelle å bruke registerdata for; avløsertilskudd, areal- og kulturlandskapstilskudd og økologisk arealtilskudd er ikke med i oversikten, der det for disse ordningene er vanskeligere å skille ut hvor stor andel som knytter seg spesifikt til storfe, da flere faktorer spiller inn i beregningen av tilskuddet.

I tabellen under er det satt opp en eksempelberegning for å vise hvilke tilskuddsbeløp et foretak med en gjennomsnittlig¹ melkekubesetning og ammekubesetning mottar over de tilskuddsordningene som hvor det er aktuelt å gå vekk fra telledato og heller benytte registerdata. I tillegg kommer som nevnt tilskudd for ev. økologiske husdyr og dyr av bevaringsverdig storferase, og tilskuddene som gis for grovfôrarealer, der dyretallet legges til grunn for å beregne tilskuddsberettiget innmarksbeiteareal og grovfôrareal.

¹ Basert på tall fra søknader om produksjonstilskudd per 1.3.2024. Tallene for melkebruk er basert på alle foretak med melkekyr. Tallene for ammekubruk er beregnet med utgangspunkt i foretak med ammekyr og som ikke har melkekyr.

Tabell 1 Tilskuddsbeløp over de aktuelle ordningene til foretak med gjennomsnittlig melkekubesetning og ammekubesetning, satser fra Jordbruksavtalen 2024-2025.

	Melkekubesetning (32 melkekyr, 57 øvrige storfe, sone 5)	Ammekubesetning (19 ammekyr, 33 øvrige storfe, sone 5)
Husdyrtilskudd	337 765	160 025
Tilskudd til små og mellomstore melkebruk	103 026	
Driftstilskudd	344 300	165 528
Avløsertilskudd	134 175	55 313
Sum	919 266	380 866

Generelt utgjør tilskudd en betydelig andel av inntektene til jordbruksforetak, men andelen varierer avhengig av type produksjon. Tilskuddene for storfe hvor det er aktuelt å bruke registerdata til tilskuddsutmåling utgjør en del av de samlede tilskuddene hos foretak med storfe. I tabell 2 er det satt sammen tall fra referansebruksberegningene for 2024 for å se nærmere på hvor stor andel de aktuelle tilskuddene utgjør av inntekten. «De aktuelle tilskuddene» som er tatt med i denne beregningen, er husdyrtilskudd, tilskudd til små og mellomstore melkebruk, driftstilskudd og avløsertilskudd. Ev. økologisk husdyrtilskudd og tilskudd for grovfôrarealer kan komme i tillegg. For referansebruket med kumelkproduksjon utgjør de aktuelle tilskuddene i overkant av 20 prosent av de samlede inntektene, mens det for referansebruket med ammeku utgjør 25 prosent.

Tabellen viser også, med utgangspunkt i tall fra referansebruksberegningene for 2024, hvor stor andel de aktuelle tilskuddene utgjør av samlet tilskudd (pristilskudd og produksjonsuavhengige tilskudd) innen de ulike produksjonene.

Tabell 2 De aktuelle tilskuddenes andel av de totale inntektene og andel av tilskudd i alt, fordelt på referansebruk 1 (melkeku) og referansebruk 8 (ammeku). Tall fra referansebruksberegningene for 2024 (Budsjettmemnda for jordbruket, 2024)

Referansebruk	De aktuelle tilskuddenes andel av inntekter i alt	De aktuelle tilskuddenes andel av tilskudd i alt
1, Melk. 32 årskyr. Landet, 283 bruk	21 %	53 %
8, Ammeku. 30 ammekyr. Landet, 69 bruk	25 %	54 %

2.4 Andre ordninger som potensielt påvirkes av en omlegging av PT-tilskuddene for storfe og endring av definisjonene

Det finnes også andre ordninger som gir tilskudd for eller som baserer seg på antall storfe. Det kan tenkes at disse påvirkes av en omlegging av tilskuddene som gis for storfe i produksjonstilskuddsordningen og av endringer i definisjonene av melkeku, ammeku og øvrige storfe. Gitt mandatets avgrensning og den korte tidsfristen for denne utredningen, har ikke arbeidsgruppen gått nærmere inn på disse ordningene. Det gis imidlertid en kort omtale for å belyse områder hvor en ev. omlegging av tilskuddene for storfe i PT vil kreve justeringer i andre ordninger.

I ordningen tilskudd til avløsning ved sykdom mv. utmåles foretakets maksimale dagsats med utgangspunkt i antall storfe foretaket disponerer første dag i søknadsperioden. Telledatoproblematikken er ikke aktuell for denne ordningen. Derimot bruker man samme definisjoner av melkeku, ammeku og øvrige storfe som i produksjonstilskudd. Ved en ev. omlegging av PT-tilskuddene for storfe, kan det være at definisjonene av melkeku, ammeku og øvrige storfe må endres. Man må da gjøre en vurdering av hva som trengs av endringer i sykdomsavløsningsordningen. Det er heller ikke innenfor mandatet for utredningen å vurdere disse.

I RMP finnes det beitetilskudd som kan gis for storfe. Telledatoproblematikken er ikke aktuell for denne ordningen, og det er heller ikke definisjonene fra produksjonstilskudd som benyttes.

Dagens gjødselregelverk setter minstekrav til hvor stort spredeareal jordbruksforetak må ha, og i forslag til ny gjødselbrukforskrift er det satt en maksimumsgrense for hvor mye fosfor som kan tilføres per dekar. For å beregne hva som er tilstrekkelig spredeareal, eller hvor mye fosfor et foretak disponerer i husdyrgjødsel, tar man utgangspunkt i antall dyr foretaket disponerer. Det differensieres på dyreslag og det skilles blant annet på melkeku, ammeku og øvrige storfe. I dag brukes ofte tall fra produksjonstilskudd for å beregne spredearealet. Ved en ev. omlegging av tilskudd som gis for storfe i produksjonstilskuddsordningen og endring av definisjonene, vil det kunne få en konsekvens for oppfølgingen av gjødselregelverket.

Opplysningene fra produksjonstilskuddsøknadene brukes som grunnlag i SSBs jordbruksstatistikk. SSBs jordbruksstatistikk blir brukt i ulike sammenhenger, blant annet i det nasjonale klimagassutslippsregnskapet. Der bruker man blant annet dyretall (hvor det skilles mellom melkeku, ammeku og øvrige storfe) for å beregne utslippene. Ev. endringer i definisjoner og telletidspunkt i produksjonstilskuddsordningen vil dermed kunne få konsekvenser for SSBs jordbruksstatistikk og for øvrige områder som bruker disse tallene.

3 Tidligere arbeid

3.1 Tidligere arbeid og utredninger fra før 2024

Bruk av data fra Husdyrregisteret for å utmåle tilskudd har blitt utredet og arbeidet med en rekke ganger tidligere. Første utredning ble levert i 2002 og i perioden 2009 til 2013 ble det gjennomført et pilotprosjekt i et avgrenset geografisk område. I 2014 ble bruk av Husdyrregisteret til utmåling av tilskudd på nytt utredet. Se nærmere omtale av tidligere arbeid i [rapport 10/2024](#) kapittel 2. Til jordbruksoppgjøret 2024 ble det gjort nok en utredning av om data i Husdyrregisteret kan brukes til tilskuddsutmåling. Denne omtales nærmere i det påfølgende delkapittelet.

3.2 Utredningen som ble levert til jordbruksoppgjøret 2024 (rapport 10/2024)

Utredningen som var bedt om av partene ved jordbruksoppgjøret i 2023, ble gjort av Landbruksdirektoratet i samarbeid med Mattilsynet. Det som skulle utredes, var om datagrunnlag fra Husdyrregisteret kan brukes i stedet for søknadsdata (antall dyr på telledatoer) som grunnlag for utmåling av tilskudd for storfe.

Landbruksdirektoratets oppsummerende vurdering i rapporten, var at tilskudd for storfe ikke uten videre kan utmåles på grunnlag av Husdyrregisteret slik registeret er nå. For at tilskudd for storfe skal kunne baseres på data fra Husdyrregisteret, er det behov både for å utarbeide et regelverk for hvordan tilskudd skal utmåles, og det er behov for endringer i Husdyrregisteret. I tillegg vil det være behov for supplering av informasjon fra noen tilskuddssøkere.

3.2.1 Behov for regelverksavklaringer

Utredningen peker på at det er behov for nærmere vurderinger eller avklaringer av

- Hvilke registreringer i Husdyrregisteret som kan/bør legges til grunn
- Kategorisering i «melkeku», «ammeku» og «øvrige storfe»
- Tilskuddsperiode
- Hjemmel for å bruke Husdyrregisterdata til tilskuddsutmåling

Hvilke registreringer i Husdyrregisteret som kan/bør legges til grunn

Et sentralt spørsmål er om det skal kreves «komplett status», dvs. at ved overføring av dyr må både avgivende og mottakende dyrehold ha registrert overføringen, eller om den enkeltes registrering skal legges til grunn. Dersom den enkeltes registrering legges til grunn, og bare en part har registrert en overføring av dyr, vil dyret da ut fra den enkeltes registrering «tilhøre» to dyrehold på samme tid, og dermed potensielt generere tilskudd til to foretak i samme periode, med mindre det avklares om overføringen har funnet sted eller ikke. En betydelig ulempe med å kreve «komplett status», er at en tilskuddssøker da risikerer å ikke få tilskudd for et dyr vedkommende disponerer og har oppfylt sine registreringsforpliktelser for, hvis den andre parten i en overføring ikke også har registrert transaksjonen.

På bakgrunn av ulempene med et generelt vilkår om «komplett status», er det i utredningen skissert en «kombinasjonsmodell» som innebærer at tidsperioder med «komplett status» legges til grunn for tilskudd, uten krav om bekreftelse eller mulighet for korrigering i tilskuddssøknaden, men at overføringer av dyr som er registrert av bare en av partene i overføringen, må bekreftes eller avkreftes i tilskuddssøknaden til de involverte. Ved bekreftelse fra begge parter legges registreringen i Husdyrregisteret til grunn for tilskuddsutmålingen, selv om overføringen ikke er registrert av begge parter i Husdyrregisteret. I de tilfellene at søkerne bekreftelse eller avkreftelse ikke avklarer tilskuddsgrunnlaget for søkerne, må tilskuddsforvalter avgjøre forholdet, ev. etter innhenting av informasjon/dokumentasjon fra søkerne.

Landbruksdirektoratets vurdering er at det vil være betydelig enklere å forvalte et krav om «komplett status», enn å innføre kombinasjonsmodellen. Det vil da ikke være behov for at søkerne eller forvaltningen avklarer ev. tilfeller med «ikke-komplett status». En kombinasjonsmodell vil kreve mer ressurser i

forvaltningen når det gjelder oppfølging av søkere og et større behov for utvikling av funksjonalitet i systemet. Det er også særlig i denne modellen bruk av kalenderår gir noen utfordringer, jf. omtalen av «Tilskuddsperiode» nedenfor.

En annen sentral problemstilling i forbindelse med hvilke registreringer som ev. skal legges til grunn for tilskuddsutmåling, er om det skal være «hendelsesdato», dvs. f.eks. dato for når en overføring av dyr skjedde, eller om det skal være «registreringsdato», dvs. den dato som selve registreringen av hendelsen skjedde. Utredningen peker på at det kan være rimelig at «hendelsesdato» brukes forutsatt at registrering skjer innen fristen for registrering i Husdyrregisteret, men at «registreringsdato» brukes dersom registreringen skjer etter fristen.

Kategorisering i «melkeku», «ammeku» og «øvrig storfe»

I gjeldende utmålingsbestemmelser er det ulike tilskuddssatser for hhv. «melkeku», «ammeku» og «øvrig storfe». I foretak som driver kumelkproduksjon, må kyr være minst 50 prosent kjøttferase for at tilskudd skal gis etter sats for «ammeku». Ammekyr som ikke er minst 50 prosent kjøttferase gis det tilskudd for etter sats for «øvrig storfe» i foretak som driver melkeproduksjon.

Kategorisering av kyr som ikke er melkekyr, i foretak som driver melkeproduksjon, er en utfordring hvis kyrne ikke er minst 50 prosent kjøttferase. I utredningen presenteres 3 mulige tilnærminger som ikke er rangert:

- Alt. 1: Manuell registrering av ammekyr (som ikke er kjøttferase) i tilskuddssøknaden
- Alt. 2: Innhente informasjon fra Kukontrollen om melkeveiinger og/eller kategorisering
- Alt. 3: Regne alle kyr som ikke er kjøttferase som melkekyr (forutsetter endring i jordbruksavtalen)

Landbruksdirektoratets vurdering i rapporten er at det trolig vil være krevende å utforme presise og gode utmålingsregler som er uten ulemper, og at det derfor er behov for å arbeide videre med konkretisering av dette, før det tas endelig beslutning om å ev. bruke Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling.

Tilskuddsperiode

I utredningen er det vurdert at en modell hvor tilskudd beregnes per dag gjennom tilskuddsperioden, ut fra antallet dyr i de ulike tilskuddskategoriene for de enkelte dagene i perioden vil ivareta strukturdifferensieringen i tilskuddene bedre enn om tilskudd blir beregnet ut fra gjennomsnittlig antall dyr i tilskuddsperioden.

I gjeldende tilskuddsregime er det kalenderår som er tilskuddsperiode. Siden det kan være ønskelig at søkerne forholder seg til ev. «ikke-komplette» overføringer av dyr i Husdyrregisteret, samt ev. supplerer andre nødvendige opplysninger, er det behov for at tilskuddssøkerne kan og helst må gjøre registreringer i tilskuddssøknaden etter at tilskuddsperioden er over. Med kalenderår som tilskuddsperiode vil tidsvinduet for dette være nokså snevert, gitt at hovedutbetalingen av tilskudd ikke skal utsettes, og med mindre kommunenes tid til saksbehandling ikke reduseres. I utredningen er det derfor også drøftet en alternativ tilskuddsperiode fra 1. oktober til 30 september. Denne perioden vil imidlertid bryte med den generelle tilskuddsperioden for produksjonstilskudd og avløsertilskudd. Den vil også medføre en lavere tilskuddsutbetaling i et oppstartsår, og en sisteutbetaling vel et år etter at produksjonen er avsluttet, for foretak som legger ned storfeproduksjonen.

Landbruksdirektoratet ser fordeler og ulemper med begge de to tilskuddsperiodene som er drøftet, og mener det er behov for å se nærmere på hvilken tilskuddsperiode som bør brukes. Med krav om «komplett status» vil det i mindre grad være problematisk å ha kalenderår som tilskuddsperiode.

3.2.2 Behov for endringer i Husdyrregisteret

Husdyrregisteret har et innebygget krav om en viss sekvens/rekkefølge på transaksjonene (overføringene av dyr). Det innebærer at når et dyr står med «ikke-komplett» status i Husdyrregisteret på bakgrunn av en tidligere overføringer, vil ikke registrering av etterfølgende overføringer slippe inn i Husdyrregisteret, selv om overføringen kan være registrert av produsent og slakteri i husdyrkontrollene. En konsekvens av dette er at dyr fortsatt vil stå registrert hos en produsent med status «ikke komplett» mens det i realiteten er slaktet.

Landbruksdirektoratets vurdering er at det bør la seg gjøre å innrapportere slaktede dyr til Husdyrregisteret selv om dyrene står med ikke-komplett status knyttet til tidligere overføringer, før Husdyrregisteret ev. tas i bruk til utmåling av tilskudd.

I utredningen pekes det også på at det er en svakhet i Husdyrregisteret ved overføring av dyr i forbindelse med brukerskifter. Brukerskifter gjennomføres i Husdyrregisteret ved at dyrene fra det avsluttende foretaket overføres til det begynnende uten at det settes en «fra dato» på overføringstidspunktet og uten identiteten til det avsluttende foretaket. Dette er en svakhet som etter Landbruksdirektoratets syn er nødvendig å rette for i det hele tatt å kunne bruke Husdyrregisteret som grunnlag for tilskuddsutmåling.

3.2.3 Hjemmel for å bruke Husdyrregisterdata til tilskuddsutmåling

I utredningen er det gjort vurderinger om overføring og viderebehandling av data, bl.a. opp mot personvernregelverket. Gjeldende regelverk for Husdyrregisteret inneholder ikke bestemmelser om overføring og viderebehandling av dataene i registeret. For at opplysningene skal kunne brukes til noe mer og annet enn i dag, slik som grunnlag for utmåling av tilskudd, vil det i det minste være nødvendig med en utvidelse av Husdyrregisterets formålsbeskrivelse. Det bør også ses på om det vil være nødvendig med en eksplisitt hjemmel som gir Mattilsynet adgang, eventuelt plikt, til å overføre dataene til Landbruksdirektoratet. Begrensninger på viderebehandlingen i landbruksforvaltningen vil trolig la seg overkomme dersom det fastsettes en hjemmel som gir landbruksforvaltningen adgang til å bruke opplysningene til tilskuddsutmåling.

3.2.4 Metode for beregning av tilskudd

I utredningen fra 2014 var forslaget for å minske problematikken knyttet til telledatoer et tilskuddsgrunnlag basert på «kudøgn», det vil si antall dager foretaket har ansvar for dyret. Beregningene ble utført ved å summere antall kyr per dag og deretter multiplisere med en generell sats til slutt. En konsekvens av denne løsningen vil være at beregnet tilskudd kan bli det samme for et foretak som har få kyr over en lengre periode og et foretak som har mange kyr over en kortere periode. Et foretak som har ti kyr i ett år, vil motta det samme tilskuddet som et foretak som eier 20 kyr i et halvt år.

I rapporten som Bondelaget utarbeidet med utspring i OPS landbruk, jf. omtale i rapport 10/2024 kapittel 2.2, ble det foreslått at en alternativ løsning kan være å basere tilskuddsordningene på en modell hvor det er 365 telledatoer, med 1/365-tilskuddssatser per dag. Det vil da bli beregnet tilskudd per dag, per dyr i hver kategori. Ved å benytte dagsatser vil det være mulig å oppnå en lik effekt av strukturdifferensiering som i dagens løsning.

Denne løsningen med 1/365-tilskuddssats ble det sett nærmere på i utredningen som ble levert til jordbruksoppgjøret 2024. Det ble vist til at en 1/365-tilskuddssats vil innebære store mengder data i tilskuddsberegningene. Samtidig vil en slik tilnærming kunne bidra til et mer stabilt og forutsigbart system for både slakteriene og produsentene, og en utmåling som i større grad gjenspeiler foretakets faktiske dyretall. I utredningen ble det videre vist til at et alternativ kan være å utvide antall telledatoer i løpet av tidsperioden, for eksempel 12 telledatoer. Variasjonen vil trolig være mindre enn i dagens løsning, men utfordringer knyttet til samling av dyr til slakt umiddelbart etter telledatoene vil fortsatt eksistere. Det vil ikke bli en jevn fordeling som ved 1/365-tilskuddssats.

3.2.5 Konsekvenser for tilskuddssøkere og forvaltning

3.2.5.1 Tilskuddssøkerne

I utredningen er vurderingen at det vil være begrenset og overkommelig hvor mye søkerne må oppgi i søknaden, men at bruk av Husdyrregisteret, og kategorisering av dyr og tilskuddsberegning per dag vil være et stort og komplekst grunnlagsmateriale og beregninger som kan være krevende å få god oversikt over og forståelse av.

Det pekes også på at dersom Husdyrregisteret tas i bruk til utmåling av tilskudd, vil det kunne innebære innsparing i kostnader for tilskuddssøkerne, ved at slaktedato for dyr kan velges uten hensyn til de relativt betydelige tilskuddsmessige konsekvensene det har om slaktedato er etter eller før telledato i dagens tilskuddsregime.

3.2.5.2 Forvaltningen

For landbruksforvaltningen vil bruk av Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling være et atskillig mer komplekst system enn dagens system med to telledatoer. For Landbruksdirektoratet vil det innebære merarbeid til å utvikle et slik system, men også til å vedlikeholde og følge opp med tester når det gjøres endringer.

For kommunene vil det, særlig i en innføringsperiode, kunne bli merarbeid til å avklare «ikke-komplette» registreringer i Husdyrregisteret og som ikke blir avklart av søkerne med «kombinasjonsmodellen». Dersom det ev. bestemmes at kalenderår skal være periode for tilskuddsberegningen, vil det kunne bli et økt tidspress (kortere tid) på kommunen til å fatte vedtak, ev. gjennomføre kontroll før vedtak fattes, innen fristen for at utbetalingen blir med i hovedutbetalingen for produksjonstilskudd i midten av februar. Forvaltningsmessig vil det imidlertid være enklere å ha et krav om «komplett status». -Det vil da ikke være behov for at søkerne eller forvaltningen avklarer ev. tilfeller med «ikke-komplett status».

En mer kompleks tilskuddsberegning vil kunne føre til at kommunene må bruke mer tid på å oppklare beregningene overfor tilskuddssøkere som stiller spørsmål ved hvordan beregningen kan forstås. Det kan heller ikke ses bort fra at det vil kunne være utfordrende for noen kommuner å oppklare slike tilfeller. Klagesaker som gjelder utmåling av tilskudd for storfe vil trolig bli mer krevende å behandle, både avdekking av hva som ev. er feil i opprinnelig vedtak og å vite at ev. ny beregning har blitt riktig.

For klagesaker som skal behandles av statsforvalteren, vil trolig de samme konsekvensene gjøre seg gjeldende som omtalt for kommunene. Som veileder for kommunene må det trolig på grunn av økt kompleksitet i tilskuddsberegningene også påregnes noe mer henvendelser fra kommunene og veiledning av kommunene, om tilskuddsberegningene.

For Mattilsynet er deres vurdering at det har et ønske om å bidra til å løse telledatoproblematikken, og det har også et ønske om at det etter hvert får landdyrregister som i større grad legger til rette for å kunne håndtere denne type endringer, som er nødvendig for å kunne bruke Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling, mer fleksibelt og dynamisk. Mattilsynet ser flere gevinster ved å bruke Husdyrregisteret som grunnlag for søknad om produksjonstilskudd.

Å bygge mer kompleksitet inn i Mattilsynets gamle løsninger har, slik Mattilsynet vurderer det, for stor risiko. Før det startes med modernisering av registrene på landdyrsiden, er det derfor ikke hensiktsmessig for Mattilsynet å forplikte seg til å dekke behovene knyttet til søknad om produksjonstilskudd. Mattilsynet ønsker at fokus for utvikling skal være på framtidsrettede, brukervennlige løsninger.

3.2.6 Kostnader

Kostnader for utvikling av fagsystem hos Landbruksdirektoratet er anslått til 13,5 til 15,5 mill. kroner. Estimaten inkluderer ikke vedlikehold av systemet etter at det har blitt tatt i bruk. Det er utfordrende å anslå driftskostnader for systemet, men med tanke på at systemet skal bearbeide store mengder data og kompliserte beregningsregler, vil det trolig være et system som krever en del ressurser å drifte. Dette er

kostnader Landbruksdirektoratet ikke har dekning for i dag og som vil ha konsekvenser for andre oppgaver i Landbruksdirektoratet, dersom det ikke gis en varig økning i driftsbudsjettet. Det pekes på at det er mange usikre momenter, og det anbefales å utarbeide nytt estimat når mer presise utmålingsregler og valg av modell er på plass.

Mattilsynet estimat for kostnader knyttet til en modernisering av Husdyrregisteret er estimert til 15 mill. kroner. Dette er merkostnader for håndtering av problemstillinger knyttet til tilskuddsutmåling, ikke et fullt ut modernisert husdyrregister.

3.2.7 Anbefaling

Utredningen hadde følgende anbefaling: Dersom partene i jordbruksoppgjøret 2024 ønsker å gå videre med sikte på å bruke data i Husdyrregisteret/og eller andre datakilder til utmåling av tilskudd for storfe, anbefaler Landbruksdirektoratet at det arbeides videre med konkretisering av forslag til utmålingsregler og behov for utvikling av Husdyrregisteret. Deretter kan partene ved jordbruksoppgjøret i 2025 ta stilling til om en skal gå videre for å iverksette tilskuddsutmåling med slike utmålingsregler og slikt grunnlag

4 Husdyrkontrollene

4.1 Kukontrollen

Kukontrollens formål er: Kukontrollen skal skaffe det enkelte medlem informasjon og dokumentasjon om egen besetning som grunnlag for planlegging, styring og kvalitetssikring av melkeproduksjonen. Kukontrollen skal i tillegg gi:

- grunnlag for landsomfattende avlsarbeid på storfe
- dokumentasjon for forbedring av dyrevelferd
- grunnlag for forebyggende helsearbeid og sykdomsbekjempelse
- dokumentasjon ved livdyrsalg
- grunnlag for produksjonsfaglig og økonomisk rådgiving
- grunnlag for forskning, statistikk og prognoser
- nødvendig dokumentasjon for å dekke krav fra det offentlige

Sammenlignet med SSBs statistikk over melkeprodusenter og melkekyr per 1. mars 2024, var 97 prosent (6 084 av 6 268) av melkeprodusentene aktive medlemmer i Kukontrollen, og 97,4 prosent av melkekyrne (197 634 av 202 771) var registrert i Kukontrollen.

Kukontrollen administreres av Tine, men alle melkeprodusenter har rett til å bli medlem i Kukontrollen².

Kukontrollen eies av Mimiro, et teknologiselskap eid av Tine, Felleskjøpet Agri og Gjensidige. I tillegg til å være eier er det Mimiro som drifter Kukontrollen.

Kukontrollen tar imot og bearbeider data fra produsenter og rådgivere (manuelle registreringer, som kalvinger, melkekontroller etc.), Dyrehelseportalen (veterinærhendelser), KLF/slakterier (slakte-resultater), GENO (avls-tall), TINEs Mastittlaboratorium (mastitt-prøver), Råvaretorget i TINE og Q-meierienes leverandørdatabase (meieri-leveranser), meierienes laboratorier (kjemisk innhold i melk), produsentregisteret (identifikasjon), KSL (div. Dokumentasjon), Mattilsynet (Husdyrregisteret), og automatiske melkesystem/melkeroboter (avdrått og kraftfôr-forbruk).

Produsenten er ansvarlig for at følgende informasjon blir registrert (manuelt eller gjennom datadeling fra andre systemer):

- utmelding (salg av dyr til liv eller slakteri, samt årsak til utmelding)
- innmelding (kjøp av livdyr, nye fødte kalver (sikre riktig øremerking i tråd med reglement))
- oppdatert helsekort
- produksjonsegenskaper (utmelkingshastighet, melkelekkasje, lynne, ytelse (volum og kvalitet), kraftfôrforbruk)
- bedekninger (paring, inseminering, embryo)
- produsenten kan også legge inn
 - reproduksjonshendelser (brunstsyklus)
 - størrelse og vekst: Vekt/brystmål/holdvurdering

Produsent får informasjon i Kukontrollen dersom det er avvik mot Husdyrregisteret. Dersom et dyr har ikke-komplett status etter salg/flytting mellom to Kukontroll-besetninger, reflekteres denne informasjonen også i Kukontrollens egne data.

4.2 Storfekjøttkontrollen

Storfekjøttkontrollen er, på lik linje med Kukontrollen, et verktøy for produksjonsstyring, men da kun for ammekuproduksjon og spesialisert storfekjøttproduksjon. Med unntak av det som gjelder melk (avdrått,

² Regler for kukontrollen, https://medlem.tine.no/hjelp-og-kontakt/regelverk-og-skjemaer/regler-for-kukontrollen-og-geitekontrollen/Regler%20Kukontrollen_180701.pdf

prognoser mm.) og føring, er formålene bak systemene like. Føring vil tas i bruk i Storfekjøttkontrollen i 2025.

Per 1. oktober 2023 var vel 4 400 foretak medlemmer og ca. 87 000 mordyr registrert i Storfekjøttkontrollen. Dette utgjorde 74 prosent av foretakene som søkte om produksjonstilskudd og 77 prosent av mordyrene det ble søkt tilskudd for, for de aktuelle produksjonene. I tillegg har Storfekjøttkontrollen ca. 400 rene oppføringsbesetninger.

Alle storfeprodusenter i Norge kan være medlem i Storfekjøttkontrollen. Medlemskapet organiseres via slakteriene, mens Animalia har den sentrale administrasjonen. Animalia eier rettighetene til Storfekjøttkontrollens database og applikasjoner. Animalia AS eies av Nortura SA og Kjøtt- og Fjørfebransjens landsforbund (KLF). Samarbeidsrådet for Storfekjøttkontrollen er det faglig veiledende organet som har ansvaret for å godkjenne Brukeravtale for Storfekjøttkontrollen. Samarbeidsrådet for Storfekjøttkontrollen består av en representant fra hver av organisasjonene Nortura, Kjøtt- og Fjørfebransjens Landsforbund og TYR. Animalia AS er sekretariat. Dyr meldes inn i Storfekjøttkontrollen på to måter:

- Født i besetning via kalvingsregistrering på mor.
- Kjøp via registrering Innmelding. Informasjon om det kjøpte dyret hentes opp fra HR og produsent leverer f.eks. med vekt og pris.

Dyr meldes ut på tre måter:

- Slaktet. Slaktedata fra slakteriene sendes til Husdyrregisteret og til Storfekjøttkontrollen. Storfekjøttkontrollen benytter disse dataene til å melde ut dyr som slaktet på vegne av produsent til Husdyrregisteret. Slaktetransaksjon blir komplett dersom både slakteri og produsent har registrert dyret som slaktet.
- Solgt. Registrering utmelding blir utført av produsent eller rådgiver. Dersom kjøper har rukket å registrere kjøpet før salget registreres i Storfekjøttkontrollen, hentes disse data opp fra Husdyrregisteret for å sikre samsvar.
- Døde. Registrering død blir utført av produsent eller rådgiver. Kodeverket er samkjørt med Husdyrregisteret (eks. sjøldaud, forsvunnet beite, hjemmeslakt, nødslakt, avlivet).

Produsent får informasjon på forsiden av Storfekjøttkontrollen dersom det er avvik mot Husdyrregisteret. Dette kan f.eks. skyldes at Animalia ikke har mottatt slaktedata fra slakteriene selv om dyret er meldt slaktet til Husdyrregisteret eller kjøp/salgshendelser ikke er registrert av begge parter. Avviksliste mot Husdyrregisteret viser da konkret hva som mangler og gir produsent mulighet til å rette opp. Data/hendelser knyttet til dyrene i Storfekjøttkontrollen kan overføres fra andre systemer:

- Slaktedata fra slakteriene benyttes til utmelding av dyr (nevnt over).
- Kjøp/salg (innmelding/utmelding) foreslås basert på endringer registrert i HR. Får varsel på førstesiden om å huske å melde inn eller ut dyr (delvis nevnt over).
- Helseregistreringer (sykdomsbehandling og forebyggende behandling) registrert av veterinær overføres fra Dyrehelseportalen (Animalia).
- Inseminering og drektighetskontroll registrert av semintekniker eller veterinær overføres fra Dyrehelseportalen.
- Vektdata kan leses inn via filer eller fra lesetaver som leser av det elektroniske øremerket.
- Klauvbeskjæring utført av sertifisert klauvskjærer overføres fra Klauvdatabasen (Animalia).
- Avlsverdier mottas fra avlsorganisasjonen TYR.
- Avstammingskontroll og gentester, f.eks. uønskede gener i avlssammenheng, overføres fra Biobank.
- Ungdyrkåring/eksteriørvurdering for å rangere dyr som aktuelle avlsdyr. Data overføres fra et datasystem som er felles for alle nordiske land; Nordic classification.

5 Regelverk for tilskudd og behov for avklaringer og endringer

I kapittel 3.2 er rapporten som ble levert til jordbruksoppgjøret 2024 omtalt, herunder at det i rapporten var vurdert at det er behov for nærmere vurderinger eller avklaringer av:

- Hvilke registreringer i Husdyrregisteret som kan/bør legges til grunn
- Kategorisering i «melkeku», «ammeku» og «øvrige storfe»
- Tilskuddsperiode
- Hjemmel for å bruke Husdyrregisterdata til tilskuddsutmåling

Innenfor tidsrammen for arbeidsgruppen som nå leverer (denne) rapporten, har det vært begrenset hva den har kunnet gjøre nærmere vurderinger av, og hvor mye dypere gruppen har kunnet gå inn i de ulike problemstillingene.

Arbeidsgruppen har med utgangspunkt i gjeldende regelverk lagt vekt på å få fram en skisse til enkle, operasjonaliserbare regler for hvordan tilskuddet kan utmåles basert på registeropplysninger. Enkle regler vil i noen tilfeller kunne gi uheldige utslag. Arbeidsgruppen har forsøkt å belyse dette så godt som mulig, og arbeidsgruppen har også lagt vekt på å peke på muligheter for å legge inn fleksibilitet for å unngå eller omgå uheldige utslag av enkle regler. Større fleksibilitet kan være hensiktsmessig for å unngå uheldige tilskuddsmessige utslag av reglene, men vil også kunne innebære at det vil bli gitt tilskudd ut over det som det er intensjonen å gi tilskudd for. Det vil også gjøre ordningen mer komplisert og mer krevende å forvalte. Det innebærer dermed også økt risiko for feil i tilskuddsberegning og utbetalinger.

5.1 Problemstillinger som ikke er utdypet videre før anbefaling

Følgende tema/problemstillinger er etter arbeidsgruppens syn drøftet såpass omfattende i rapporten til jordbruksoppgjøret i 2024 at arbeidsgruppen vil gi sin anbefaling uten å ha prioritert å belyse disse temaene ytterligere:

- Vilkår om registrering av dyr i Husdyrregisteret (se kapittel 5.5.2 i rapport 10/2024)
- Hvilke registreringer i Husdyrregisteret som kan/bør legges til grunn (søkers registreringer eller krav om «komplett status»), og starttidspunkt for utmåling av tilskudd (hendelsesdato eller registreringsdato) (se kapittel 5.3 i rapport 10/2024)

5.2 Konklusjoner fra rapport 10/2024

I rapporten som ble levert til jordbruksoppgjøret i 2024, ble det vurdert at en eventuell overgang til å benytte Husdyrregisteret til utmåling av tilskudd, ikke vil påvirke grunnvilkåret for produksjons- og avløsertilskudd om at foretaket er registrert i Enhetsregisteret, eller at produksjonen skal foregå på én eller flere landbrukseiendommer.

Det var også Landbruksdirektoratets vurdering at det ikke er behov for å gå bort fra eller gjøre store endringer i kravet om «vanlig jordbruksproduksjon» ved bruk av Husdyrregisteret som tilskuddsgrunnlag. Det ble anbefalt at vurderingen av vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon», så langt det lar seg gjøre, legges opp som i dag. Med dette menes det at vurderingen bør skje konkret ut fra et jordbruksfaglig skjønn, der produksjonen holdes opp mot en god agronomisk praksis og et godt husdyrhold. Den må videre vurderes i lys av hva som er normalt for den enkelte produksjonen, og med produsert mengde og gjennomsnittlig produksjon som sentrale momenter.

I rapportens kapittel 5.5.1 og underkapitler ble det pekt på og drøftet mulige alternative praktiske tilnærminger på ulike problemstillinger. Arbeidsgruppen har ut fra rammene for denne utredningen ikke gått inn på nærmere drøfting av disse, men har lagt mer vekt på å få fram en skisse til konkrete enkle regler for hvordan tilskudd kan utmåles basert på registeropplysninger, samt belyse mulige utfordringer og justeringsmuligheter, jf. kapittel 5.3 i denne rapporten.

5.3 Problemstillinger som er drøftet videre før anbefaling

Arbeidsgruppen har vurdert at det var behov for å drøfte følgende tema noe videre før arbeidsgruppen skulle gi sin anbefaling:

- Kategorisering av storfe som melkeku, ammeku eller øvrig storfe
- Grunnvilkåret om «Vanlig jordbruksproduksjon»
- Tilskuddsperiode

5.3.1 Kategorisering av storfe som melkeku, ammeku eller øvrig storfe

Det er ulike tilskuddssatser for melkeku, ammeku eller øvrig storfe, jf. utdrag fra tab. 7.1 i jordbruksavtalen 2024-2025 nedenfor. Hvilken kategori et dyr blir kategorisert i har derfor stor betydning for hvor mye som blir gitt i tilskudd.

Tabell 7.1 Foreløpige satser, kroner per dyr mv. per år

Dyreslag mv.	Søknadsfrister ¹⁾	Antall dyr/egg/bifolk	Sats i kr/dyr/år
Melkeku ²⁾	15. mars og 15. oktober 2024	1-14	8 733
		15-30	7 111
		31-50	5 634
		51+	4 857
Ammeku ²⁾		1-50	5 666
		51+	1 666
Øvrige storfe ²⁾		Alle dyr	1 587

Jordbruksavtalens definisjoner av de ulike storfekategoriene er:

- «Melkeku: Ku som har kalvet i løpet av de siste 15 måneder (18 måneder for kyr av bevaringsverdig rase³⁾) og som er i melkeproduksjon hos foretak som enten har disponibel kvote eller lokalforedlingskvote.
- Ammeku: Ku som har kalvet i løpet av de siste 15 måneder (18 måneder for kyr av bevaringsverdig rase³⁾), men som ikke er melkeku. Dersom foretaket driver kumelkproduksjon må kua i tillegg være av minst 50 pst. av rasene Hereford, Charolais, Aberdeen Angus, Limousin, Kjøttsimmental, Blonde d'Aquitaine, Highland Cattle, Dexter, Piemontese, Galloway, Salers, Tiroler Grauvieh eller Wagyu.
- Øvrig storfe: Storfe som foretaket ikke kan få tilskudd for som melkeku eller ammeku.»

For foretak som **ikke** driver kumelkproduksjon, vil alle kyr som oppfyller kalvingskravet (har kalvet de siste 15/18 mnd.) skulle kategoriseres som ammekyr, med mindre produksjonen ikke oppfyller vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon».

For foretak som driver kumelkproduksjon, må kyr som ikke er melkekyr, være av minst 50 pst. av kjøttferasene som er spesifisert i jordbruksavtalen, for at de kan gis tilskudd for etter satsene for ammekyr.

I tabell 3 er det satt opp en oversikt over sammenhengen mellom kodene i gjeldende søknadsskjema, definisjonene i jordbruksavtalen og tilskuddsberegningen.

³ Kyrne må være berettiget tilskudd for bevaringsverdig storfe, jf. jordbruksavtalen kap. 7.5.

Tabell 3 Foretak med kumelkproduksjon: Sammenheng mellom koder og beskrivelse i søknadsskjema, definisjoner i jordbruksavtalen 2024-2025 og tilskuddsberegning.

Søknadsskjema, koder	Søknadsskjema, tekst	Jordbruks-avtale	Tilskuddsberegning (koder)
120 Melkekyr	Kyr som er i melkeproduksjon hos foretak som enten har disponibel melkekvote eller lokalforedlingskvote, og som har kalvet i løpet av de siste 15/18 månedene.	Melkeku	120
121 Ammekyr	Kyr som ikke er melkekyr (se forklaring til kode 120), og som har kalvet i løpet av de siste 15/18 månedene		
118 herav kyr av minst 50 % kjøttferase	Ammekyr av minst 50 prosent av rasene Hereford, Charolais, Aberdeen Angus, Limousin, Kjøttsimmental, Blonde d'Aquitaine, Highland Cattle, Dexter, Piemontese, Galloway, Salers, Tiroler Grauvieh eller Wagyu.	Ammeku	118
119 Øvrig storfe	Storfe som ikke er melkeku (kode 120) eller ammeku (kode 121) dvs. kalver, ungokser, okser, kviger og kyr som ikke har kalvet de siste 15/18 månedene. Her fører du også opp kyr som har kalvet i løpet av de siste 15/18 månedene, men som ikke oppfyller kravet til vanlig jordbruksproduksjon.	Øvrig storfe	119 + (121-118)

Definisjoner/kategorisering for tilskuddsformål vil ikke nødvendigvis alltid være i samsvar med vanlig begrepsforståelse. F.eks. vil ei ku som er melkeku 31.12. bli til ammeku 1.1. dersom foretaket ikke lenger disponerer melkekvote eller driver lokal foredling etter årsskiftet, selv om kua ikke blir eller har blitt diet av kalv.

5.3.1.1 Kategorisering på individnivå eller besetnings-/gruppenivå?

I gjeldende tilskuddssystem (tilskuddssøknad) gjøres kategorisering av storfe på individnivå for 2 telledatoer (1. mars og 1. oktober). Med et ev. nytt tilskuddssystem hvor tilskudd beregnes for hver enkelt dag gjennom tilskuddsperioden, jf. kap. 3.2.4 kan det være utfordringer med å kategorisere det enkelte individ for hver av 365 dager i året, og det kan være hensiktsmessig å kategorisere dyr på besetnings- eller gruppenivå. Relevante opplysninger for kategorisering vil bl.a. kunne være kvote- og leveranseopplysninger, og disse vil gjelde på besetningsnivå, ikke individnivå.

Arbeidsgruppen ser for seg følgende alternativ:

Alternativ 1: Alle kyr (avgrenset av kalvingskrav) som ikke er minst 50 prosent kjøttferase kategoriseres felles som enten melkekyr eller ammekyr.

Alternativ 2: Enkelte kyr (som ikke er minst 50 prosent kjøttferase) kategoriseres som ammekyr, mens øvrige kyr kategoriseres som melkekyr

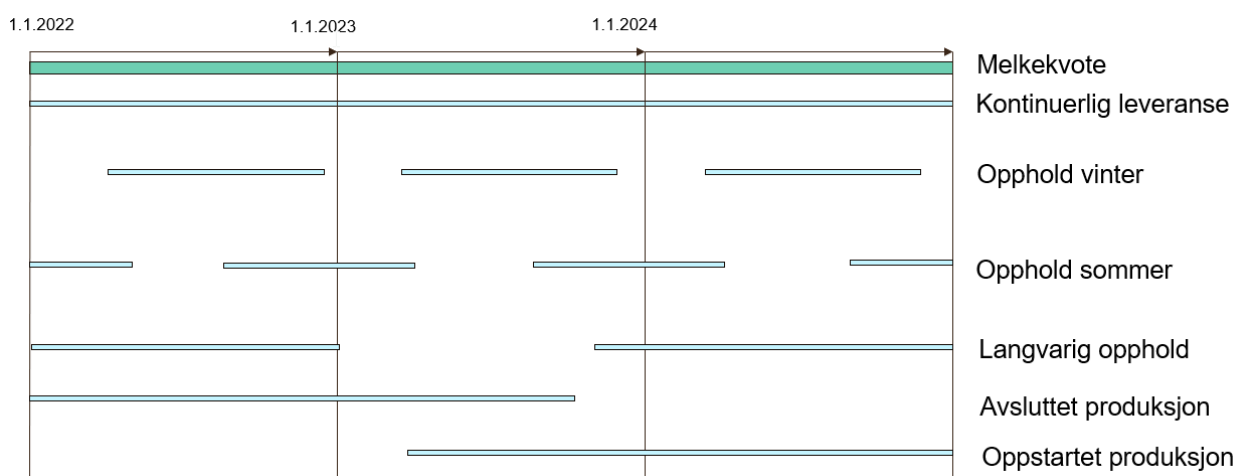
- Defineres av tilskuddssøker etter retningslinjer for skjønn, f.eks. dominerende produksjonstype i tilskuddsperioden
- Defineres av «objektive data», f.eks. melkeveiinger.

En utfordring med alternativ 2 b) er at det ikke vil foreligge melkeveiinger for alle besetninger (det vil mangle for de som ikke er medlemmer av Kukontrollen eller ikke har melkerobot). Dersom man skal basere seg på data fra Kukontrollen, må det også være mulig med en alternativ dataregistrering for de som ikke er

medlem i Kukontrollen. For søkere med melkerobot, som ikke er medlem i Kukontrollen, må da det lages en teknisk løsning for å hente inn melkeveiinger i søknadssystemet. Dette vil innebære utviklingskostnader som ikke er med i dagens kostnadsestimat. Søkere som ikke er medlemmer i Kukontrollen og heller ikke har melkerobot, vil måtte legge inn i søknaden start- og sluttdato for kyr som er melkekyr. Det vil være svært krevende for forvaltningen å kontrollere hvorvidt sluttdato er korrekt.

5.3.1.2 Hvilken utstrekning i tid skal kategorisering gjelde for?

Arbeidsgruppen legger til grunn at kategorisering som ku (melkeku eller ammeku) fortsatt vil være avgrenset av kalvingskrav (15/18 mnd.), og at kategorisering som melkeku forutsetter at foretaket disponerer melkekvote eller produserer melk for lokal foredling på det aktuelle tidspunktet. Videre er det naturlig at det må være melkeleveranser (til meieri eller lokal foredling) for at kyr skal kunne defineres som melkekyr. Men noen foretak har oppholdsperioder i sine melkeleveranser, og det må derfor tas stilling til om og hvordan det skal ha betydning for kategorisering av dyr, altså om og hvor lenge kyr skal kunne regnes som melkekyr i perioder hvor det ikke er melkeleveranser (på besetningsnivå). Oppholdsperioder forekommer relativt sett oftest i små besetninger (konsentrert kalving). Noen har oppholdsperiode på sommeren, men andre har det på vinteren. Blant de med opphold er opphold på noen få måneder mest vanlig, men det finnes også eksempler på opphold over ganske mange måneder. Både av hensyn til dyrehelse og avdrått er det gunstig med et opphold i melking (sinperiode). I forbindelse med eierskifter og/eller oppstart eller avvikling av melkeproduksjonen, kan det også være en periode på begynnelsen av året eller slutten av året hvor det ikke er melkeleveranser. Det kan være rimelig at det gis tilskudd for kyr som melkekyr, i en viss oppholdsperiode, men det vil være behov for å definere hvor lang oppholdsperioden kan være før kyr ikke lenger kategoriseres som melkekyr i tilskuddssammenheng. I tillegg setter forvaltningsregimet og rammene for saksbehandling grenser for hvor lang oppholdsperioden kan være. Figur 1 viser en skjematisk framstilling av melkekvote og ulike varianter av melkeleveranse og opphold i melkeleveranse for et foretak.



Figur 1. Skjematisk framstilling av melkekvote og ulike varianter av melkeleveranse og opphold i melkeleveranse for et foretak.

Tabell 4 -tabell 6 viser antall melkebesetninger i Kukontrollen i 2023 gruppert etter besetningsstørrelse og antall hele måneder for opphold i melkeleveranse i løpet av kalenderåret. Merk at opptellingen i tabellene er gjort på besetningsnivå, ikke foretaksnivå. Det betyr at ev. eierskifter i løpet av året ikke vil telles som forekomster med opphold i slutten av året for foretaket som avvikler eller opphold i begynnelsen av året for foretaket som starter opp. Tabell 4 viser antall melkebesetninger med utgangspunkt i lengste opphold mellom leveranser i løpet av året (har leveranser både før og etter i året). Tabell 5 viser antall melkebesetninger med utgangspunkt i tid før første melkeleveranse i begynnelsen av året. Tabell 6 viser antall melkebesetninger med utgangspunkt i opphold i melkeleveranser på slutten av året. Merk at det ikke nødvendigvis er gitt tilskudd for melkeproduksjon til alle besetningene som inngår i tabellene.

Tabell 4 Antall melkebesetninger i Kukontrollen i 2023 gruppert etter besetningsstørrelse og antall hele måneder for største opphold i melkeleveranse i løpet av året.

Hele måneder med opphold	Besetningsstørrelse					Alle
	1-10	11-20	21-30	31-50	51+	
0	376	1337	1061	1483	990	5247
1	30	93	62	20	3	208
2	95	279	90	28	2	494
3	100	152	27	8	1	288
4	32	28	5	2		67
5	6	4	1	1		12
6	1					1
7	1					1
8	1					1
Sum	642	1893	1246	1542	996	6319

Av tabell 4 framgår det at blant de 6 319 besetningene som hadde minst to leveranser i året, hadde 5 247 besetninger ingen opphold i løpet av 2023 som var en måned (31 dager) eller lengre. I 208 besetninger var lengste opphold mellom to leveranser i 2023 på 1 hel måned (minst 31 dager og mindre enn 62 dager). Årsaken til at det er 6 319 besetninger i alt i tabell 4 mens det er 6 323 besetninger i tabell 5 og tabell 6, er at det var 4 besetninger som hadde bare én leveranse i 2023 og dermed ikke hadde opphold mellom 2 leveranser som er temaet for tabell 4.

Tabell 5 Antall melkebesetninger i Kukontrollen i 2023 gruppert etter besetningsstørrelse og antall hele måneder uten melkeleveranse i begynnelsen av året.

Hele måneder med opphold i begynnelsen av året	Besetningsstørrelse					Alle
	1-10	11-20	21-30	31-50	51+	
0	593	1826	1235	1535	994	6183
1	24	30	4	6	1	65
2	9	22	5		1	37
3	9	8	1	1		19
4	6	5	1			12
5	1	1				2
6	1	1				2
8	1					1
10		1				1
11	1					1
Sum	645	1894	1246	1542	996	6323

Tabell 5 viser at i 2023 hadde 6 183 besetninger ingen (o) hele måneder opphold i begynnelsen av året, dvs. de hadde første leveranse i løpet av januar måned. 65 foretak hadde en hel måned opphold i begynnelsen av året, dvs. at de hadde ingen leveranse i januar, men hadde første leveranse i 2023 i februar måned (mer presist minst 31 dager ut i året, men før 62 dager ut i året).

Tabell 6 Antall melkebesetninger i Kukontrollen i 2023 gruppert etter besetningsstørrelse og antall hele måneder uten melkeleveranse i slutten av året.

Hele måneder med opphold i slutten av året	Besetningsstørrelse					Alle
	1-10	11-20	21-30	31-50	51+	
0	459	1787	1225	1525	993	5989
1	22	45	9	5	2	83
2	27	32	5	8		72
3	22	8	3	3		36
4	9	6	1			16
5	10	3				13
6	30	9	2		1	42
7	16	2		1		19
8	11	1	1			13
9	19					19
10	7					7
11	13	1				14
Sum	645	1894	1246	1542	996	6323

Tabell 6 viser at i 2023 hadde 5 989 besetninger i Kukontrollen ingen hel måned med opphold i slutten av året, dvs. de hadde siste leveranse i 2023 i desember måned. 83 besetninger hadde et opphold på en hel måned i slutten av 2023, dvs. siste leveranse i november (mer presist minst 31 dager, men færre enn 62 dager før årsskiftet).

5.3.1.3 Basisskisse til regler for kategorisering av storfe i foretak med melkeproduksjon

Arbeidsgruppen har utarbeidet en basisskisse i 3 punkter for kategorisering av storfe i foretak med melkeproduksjon:

1. Storfe må ha kalvet siste 15/18 mnd. for å regnes som kyr.
2. Foretaket må disponere melkekvote (eller drive produksjon for lokal foredling) på de dagene kyr skal kategoriseres som melkekyr. I perioder uten melkekvote kategoriseres alle kyr som ammekyr og gis tilskudd etter satser for ammekyr.
3. I måneder (ev. uker) med registrert melkeleveranse på besetningsnivå (eller rapportert produksjon for lokal foredling), regnes alle kyr som ikke er minst 50 % kjøttferase som melkekyr. Kyr som er minst 50 % kjøttferase regnes som ammekyr (tilskudd utmåles etter satser for ammekyr). I måneder (ev. uker) uten registrert melkeleveranse (eller rapportert lokalforedling), regnes alle kyr som ammekyr (tilskudd utmåles etter satser for ammekyr).

Punkt 1 tilsvare krav i dagens regelverk.

Punkt 2 tilsvare i hovedsak dagens regelverk. Det kan muligens ligge noen utfordringer i det alternative kravet om produksjon for lokal foredling for de som ikke leverer til meieri. Det er ingen formalisering av rett til å levere melk til lokal foredling. Sum av leveranse til lokal foredling og disponert grunnkvote kan likevel ikke overstige 700 000 liter kumelk. Produksjon for lokal foredling rapporteres på månedsnivå, men selve rapporteringen er det kun krav om at skjer en gang i året (1. februar året etter salget av foredlede melkeprodukter skjedde) Det kan rapporteres oftere, men dette er frivillig. Med bruk av registerdata til tilskuddsutmåling vil det trolig være behov for hyppigere rapportering enn det som nå er obligatorisk.

Punkt 3 skiller seg fra dagens regelverk, ved at det i skissen legges opp til at for kyr som ikke er kjøttferase, skjer kategorisering felles. I skissen legges det også opp til at i oppholdsperioder uten melkeleveranse på

besetningsnivå (eller produksjon til lokalforedling), vil kyr kategoriseres som og gis tilskudd for etter sats for ammekyr. Det kan argumenteres for at det i perioder uten melkeleveranse, ikke er urimelig at det ikke gis tilskudd for melkeproduksjon, men det vil innebære at foretak med konsentrert kalving og oppholdsperiode vil få mindre i tilskudd enn de som ikke har konsentrert kalving, fordi det er høyere tilskudd for melkekyr enn for ammekyr.

Punkt 3 i skissen kan eventuelt gjøres mer fleksibelt:

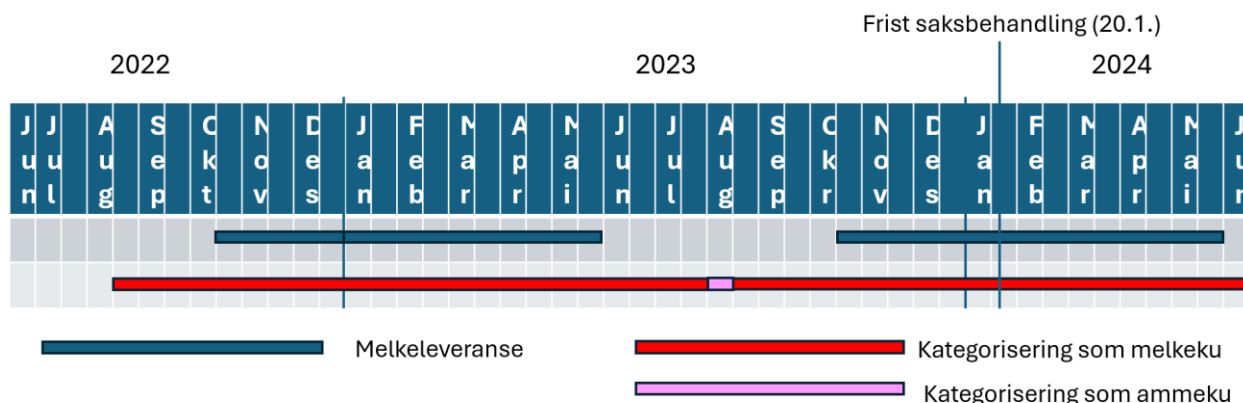
- ved at det åpnes for at kyr regnes som melkekyr i oppholdsperioder inntil en viss lengde, f.eks. x måneder (ev. uker) etter leveranse, og/eller y måneder før leveranse, f.eks. 2 måneder etter leveranse og 2 måneder før leveranse. Ved en oppholdsperiode på 4 mnd. om sommeren, vil da kyrne kategoriseres som melkekyr i hele oppholdsperioden (2 mnd. etter leveranse og 2 mnd. før leveranse). Tabell 4 viser at blant medlemmene i kukontrollen var det i alt 15 besetninger som hadde minst 5 hele måneder med opphold i melkeleveransene i løpet av året. Det var i alt 82 besetninger som hadde minst 4 hele måneder med opphold i melkeleveransene i løpet av året.
- tilskuddssøker kan kategorisere individer som ammeku ut fra gitte retningslinjer, f.eks. om dominerende produksjonstype i vedkommende tilskuddsperiode eller laktasjon. Dette vil kunne ha betydning for beregning av gjennomsnittlig leveranse per melkeku som er et sentralt moment i vurderingen av grunnvilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon».

Hvert tilpasning som blir gjort for å gjøre kategoriseringen mer fleksibel, vil innebære en mer komplisert beregning og dermed også økte kostnader knyttet til utvikling av IT-system.

I skissen over tas det utgangspunkt i leveranser på besetningsnivå. Arbeidsgruppen anbefaler at man ikke går ned på individnivå for leveranser for å kategorisere melkeku, da det knytter seg flere utfordringer til et slikt alternativ. Blant annet foreligger det heller ikke leveransedata på individnivå for alle kyr. Det kan også være gode grunner for at enkeltkyr har noe lengre opphold i melkeproduksjonen sin, og det kan derfor være uheldig om tilskuddsberegningen går ned på et slikt detaljnivå.

5.3.1.4 Eksempler på kategorisering av kyr basert på melkeleveranser og opphold i melkeleveranser

I figurene og tabellene nedenfor er det forsøkt vist hvilke perioder kyr vil være kategorisert som melkekyr og ammekyr, ut fra basisskissen som er presentert i kapittel 5.3.1.3. Som eksempel er det lagt til grunn at kyr som hovedregel skal kategoriseres som melkekyr inntil 2 måneder før melkeleveranse, og inntil 2 måneder etter opphør av melkeleveranse. Det er lagt til grunn at tilskuddsperioden vil være kalenderår. I figurene og tabellene er det brukt datoer i stedet for måneder eller uker.



Figur 2. Skjematisert framstilling av kategorisering som melkekyr basert på eksempel der det er opphold i melkeleveranse på 4,5 mnd. om sommeren, fra 1.6. til 14.10.

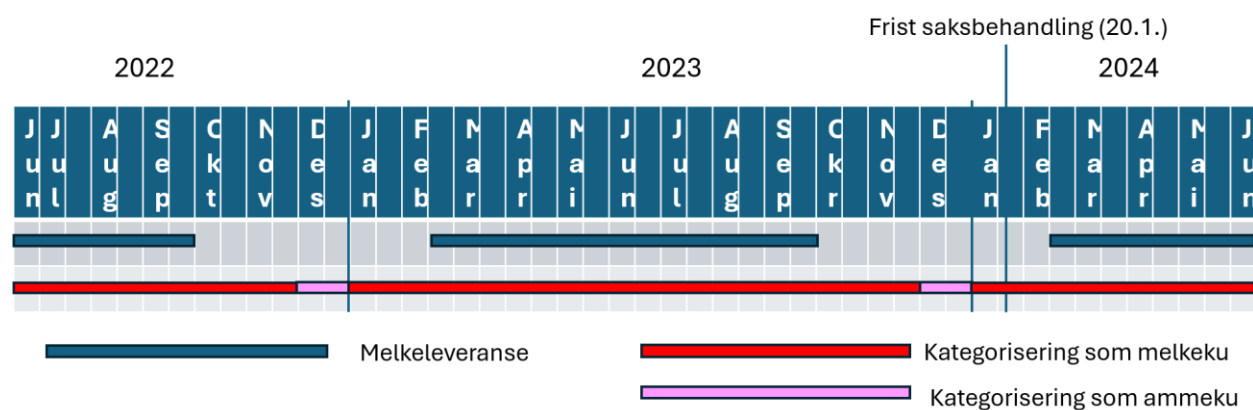
Figur 2 illustrerer et tilfelle med 4,5 måneder opphold i leveranse på sommeren. I perioden 1.1. til 31.5. kategoriseres kyr som melkekyr fordi det er melkeleveranse. Fra 1.6. til 31.7. kategoriseres kyr også som melkekyr fordi det er innen 2 måneder etter opphør av leveranse. Fra 1.8. kategoriseres kyr som ammekyr fordi det da er mer enn 2 måneder siden opphør av leveranse. Fra 15.10. til 31.12. kategoriseres kyr som melkekyr fordi det er melkeleveranse. Med grunnlag i melkeleveranse fra 15.10. kategoriseres kyr som melkekyr også fra 15.8. til 14.10. fordi 15.8. til 14.10. er 2 måneder før melkeleveranse. Kategoriseringen som melkekyr for perioden 15.8. til 14.10. kan ikke skje før melkeleveransen startet opp 15.10.

Tabell 7 er en tabellmessig framstilling av kategoriseringen som er vist i eksempelet i figur 2, og viser hvor mange dager kyr vil være kategorisert som hhv. melkekyr og ammekyr.

Tabell 7 Leveranseopphold på 4,5 mnd. om sommeren fra 1.6. til 14.10.

Kategori	Fra	Til	Antall dager
Melkekyr	1.1.	31.7.	212
Ammekyr	1.8.	14.8.	14
Melkekyr	15.8.	31.12.	139

Figur 3 illustrerer et tilfelle med 4,5 måneder opphold på høsten/vinteren. I perioden 1.1.-14.2 kategoriseres kyr i første omgang som ammekyr fordi det er gått mer enn 2 måneder siden forrige leveranse som var 30.9. Fra 15.2. til 30.9. kategoriseres kyr som melkekyr fordi det da er leveranse av melk, og kyr kategoriseres videre som melkekyr fram til 30.11 fordi det er innenfor 2 måneder etter leveranse.. Med grunnlag i leveranse fra 15.2. kategoriseres kyr også som melkekyr for perioden 1.1. til 14.2 fordi det er innenfor 2 måneder før leveranse. Fra 1.12. til 31.12 kategoriseres kyr som ammekyr fordi det da er mer enn 2 måneder siden melkeleveranse. Melkeleveransen starter opp igjen 15. februar. Ut fra at melkeleveransen starter opp igjen 15. februar, kunne kyr også ha vært kategorisert som melkekyr fra 15. desember i tilskuddsåret dersom kyr skal kategoriseres som melkekyr 2 måneder før leveranse. Men dersom tilskuddsperioden skal være kalenderår og saksbehandling (frist innen 20.1) og utbetaling skal skje til samme tid som nå (i midten av februar), vil oppstart av leveranse 15.2. ikke være kjent når tilskuddsvedtak skal fattes innen 20.1. I praksis vil det derfor ikke i alle tilfeller være praktisk mulig å kategoriseres kyr som melkekyr i to måneder før oppstart av melkeleveranse. Regler for utmåling av tilskudd må ta høyde for dette.



Figur 3. Skjematisk framstilling av kategorisering som melkekyr basert på eksempel der det er opphold i melkeleveranse på 4,5 mnd. på høsten/vinteren, fra 1.10. til 14.2.

Tabell 8 er en tabellmessig framstilling av kategoriseringen som er vist i eksempelet i figur 3 og viser hvor mange dager kyr vil være kategorisert som hhv. melkekyr og ammekyr.

Tabell 8 Leveranseopphold på 4,5 mnd. på høsten/vinteren fra. 1.10. til 14.2.

Kategori	Fra	Til	Antall dager
Melkekyr	1.1.	30.11.	334
Ammekyr	1.12.	31.12.	31

5.3.2 Grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon

I gjeldende rundskriv med kommentarer til produksjonstilskuddsforskriften⁴ er grunnvilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» kommentert slik:

Et grunnleggende vilkår for å kunne motta tilskudd etter forskriften, er at søker driver «vanlig jordbruksproduksjon». Vilkåret skal vurderes for hele søknadsåret under ett, og i lys av hva som er normalt for den enkelte produksjonen som vurderes.

...

Hvis snittleveransen av melk, per melkeku, er unormalt lav, vil det kunne indikere at foretaket ikke driver vanlig jordbruksproduksjon. Melkeleveransen bør ligge på minst halvparten av gjennomsnittsavdrått per årsku på landsbasis, for å kunne karakteriseres som vanlig. Tall for gjennomsnittlig avdrått per årsku fremgår av Tines «Statistikksamling fra Ku- og Geitekontrollen».

For produksjoner som for eksempel drives økologisk eller hvor det brukes gamle raser med lavere gjennomsnittsyttelse, skal det i vurderingen tas utgangspunkt i gjennomsnittsavdrått for økologisk produksjon eller den aktuelle rasen.

Fordi spørsmålet om et foretak driver vanlig jordbruksproduksjon beror på en skjønnsmessig vurdering, vil det være adgang til å ta hensyn til særegne forhold hos den enkelte melkeprodusent.

Eksempler på slike forhold kan være:

Sykdom i besetningen kan forklare en lavere melkeleveranse for en periode, men lavere avdrått på grunn av dårlig stell og føring vil aldri kunne karakteriseres som vanlig.

Når det vurderes om besetningen oppfyller kravet om vanlig jordbruksproduksjon, er det ikke adgang til å fordele totalt antall liter levert melk på et mindre antall dyr, for å oppfylle minstekravet til levert mengde.

Hvis melkeproduksjonen i besetningen er så lav at foretaket ikke oppfyller vilkårene for vanlig jordbruksproduksjon av melk, skal ikke kyrne føres opp som melkekyr i søknaden om produksjonstilskudd. Kyrne kan imidlertid føres opp som øvrig storfe.

Ved utfylling av søknadsskjema for produksjonstilskudd, kjøres det diverse kontroller for å bidra til at søknaden blir riktig utfylt og behandlet. For søkere som fører opp melkekyr, kontrolleres det bl.a. om det har vært leveranse av melk siste 6 måneder før telledato, og sum leveranse siste 12 måneder dividert på antall melkekyr ført opp på telledato.

Dersom det ikke har vært melkeleveranse siste 6 måneder før telledato, får søkeren følgende varsel/melding: *Foretaket ditt har kvote for kumelk/geitemelk, men har ikke levert melk det siste halvåret. Dette kan bety at du ikke kan få tilskudd til melkeproduksjon. Vi oppfordrer deg til å legge igjen en kommentar om hvorfor det ikke er levert melk under "Oppsummering og send" --> "Utfyllende informasjon til søknaden". Ved behandling av en slik søknad vil saksbehandler få meldingen: Foretaket*

⁴ [Rundskriv 2024/29](#)

har kvote for kumelk, men har ikke levert melk de siste 6 månedene. Dette kan bety at foretaket ikke oppfyller vilkårene for å motta tilskudd til melkeproduksjon.

Dersom gjennomsnittlig melkeleveranse per melkeku er lavere enn en terskelverdi, får søkeren følgende varsel/melding: *Det er registrert at det er levert x liter melk per ku/geit de siste 12 månedene før telledato fra ditt foretak, noe som betyr at gjennomsnittsavdråttene per melkeku/melkegeit er lav. Vi oppfordrer deg til å legge igjen en kommentar om hvorfor leveransen er lav under "Oppsummering og send" --> "Utfyllende informasjon til søknaden". Relevant informasjon kan f.eks. være informasjon om rase, driftsform, oppstartsdato mv. Lav melkeleveranse, dvs. leveranser som er lavere enn halvparten av gjennomsnittsavdråttene per årsku på landsbasis kan indikere at grunnvilkåret vanlig jordbruksproduksjon ikke er oppfylt. Se [kommentarrundskriv, kap. 2](#) for mer informasjon. Ved behandling av en slik søknad får saksbehandler meldingen: Avdråttene per melkeku/melkegeit er lav. Det er registrert at det er levert x liter melk per ku/geit de siste 12 måneder før telledato fra foretaket. Dette kan indikere at vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon ikke er oppfylt. Veiledende minstekrav er minst halvparten av gjennomsnittsavdråttene per årsku/årsgeit på landsbasis. Se [kommentarrundskriv, kap. 2](#) for mer informasjon.*

I dagens forvaltningssystem for produksjonstilskudd skjer vurderingen av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon som skjønnsmessig vurdering under saksbehandlingen, som oftest initiert på bakgrunn av varselmeldinger om ingen leveranse siste 6 måneder, eller at gjennomsnittleveranse basert på leveranse siste 12 måneder er under en terskelverdi. I den skjønnsmessige vurderingen skal saksbehandleren ta hensyn til om produksjonen for eksempel drives økologisk eller om det brukes gamle raser med lavere gjennomsnittsyttelse, og vurderingen gjøres med utgangspunkt i gjennomsnittsavdrått for økologisk produksjon eller den aktuelle rasen.

Dersom vurderingen av vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» etter en omlegging fortsatt skal skje skjønnsmessig, bør dette komme tydelig fram i de oversikter som skal være tilgjengelige for tilskuddssøkeren gjennom året: at kategoriseringen som vises er foreløpig, og i de tilfellene at gjennomsnittlig melkeleveranse er lav, at dette kommer tydelig fram og med risiko for at vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» ikke vil være oppfylt og at kyrne da vil bli gitt tilskudd for etter sats for «øvrige storfe».

En kan også se for seg at vurderingen av vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» kan skje maskinelt, altså at hvis gjennomsnittlig melkeleveranse per melkeku for en definert periode er under en terskelverdi, vil kyrne omkategoriseres fra melkekyr til øvrige storfe. Nivået på terskelverdien bør i så fall trolig fastsettes i jordbruksoppgjøret, sammen med hvilket avvik som eventuelt skal gjelde for økologisk produksjon og for spesifiserte kuraser.

En skjønnsmessig vurdering gjør at det kan tas hensyn til uforutsette relevante forhold, eller forhold som kan være vanskelig å operasjonalisere for maskinell behandling. Slik vil skjønnsmessig vurdering trolig gjøre at det vil bli færre vurderinger som er eller oppleves som urimelige. På den andre siden vil skjønnsmessige vurderinger være mer krevende for forvaltningen, og vil kunne innebære større risiko for forskjellsbehandling.

På samme måte som innen melkeproduksjon er det innen ammekuproduksjon og oppfôring av storfe et vilkår om «vanlig jordbruksproduksjon». Det framgår av kommentarrundskriv, kapittel 2, at «(d)et må vurderes om avdråttene står i samsvar med dyretallet det er søkt tilskudd for. Slaktevekter bør vurderes opp mot gjennomsnittet for den aktuelle rasen. Hos noen foretak kan for eksempel inntekten hovedsakelig skrive seg fra livdyrsalg, mens det er levert en mindre mengde kjøtt. Det vil også være store variasjoner i antall kilo levert kjøtt, avhengig av om foretaket slakter kalver eller eldre dyr». I dagens produksjonstilskuddsforvaltning kontrolleres enkelte opplysninger maskinelt, mens andre opplysninger kontrolleres som en del av kommunens risikobaserte kontroll. Kommunene skal kontrollere minst ti prosent av søknadene per søknadsår. Hvilke foretak og hvilke opplysninger som plukkes ut til kontroll beror på en risikovurdering. Siden det innen ammekuproduksjon og oppfôring av storfe er stor variasjon i driftsopplegg og leveransemønster samt kjøp og salg av livdyr, er det vanskelig å tallfeste og angi nivåer/terskelverdier som er gode nok til å brukes til å utløse varselmeldinger. Det gjør at det for ammekyr og oppfôring av storfe ikke er tilsvarende maskinelle kontroller som for melkeproduksjon. Kontrollen av vanlig jordbruksproduksjon skjer som en del av kommunens manuelle kontroll.

5.3.3 Tilskuddsperiode

Ved beregning av tilskudd basert på Husdyrregisteret, må det tas stilling til hvilken tidsperiode eller hvilke spesifikke tidspunkter som skal være grunnlag for utmåling av tilskudd. I dagens tilskuddsregime er kalenderåret den gjeldende tidsperioden, og antall dyr registrert ved telledatoene 1. mars og 1. oktober fungerer som tilskuddsgrunnlag. Dette gjelder også for kyr og storfe.

I rapporten som ble levert til jordbruksoppgjøret i 2024, var det to tilskuddsperioder som ble drøftet, hhv. kalenderåret som tilskuddsperiode og 1.10. til 30.9. Begge disse periodene har et visst samsvar med gjeldende tilskuddsregime: Kalenderår ved at det er kalenderår som er gjeldende tidsperiode, og 1.10. til 30.9. ved at 1.10. samsvarer den dato fra hvilken det er mulig å levere del 2 av tilskuddssøknaden. Arbeidsgruppens vurdering er at det er disse to tidsperiodene som framstår som aktuelle. Når det gjelder tilskuddsbeløp, vil forskjellen mellom de to nevnte tilskuddsperiodene stort sett være forskjell i utbetalingstidspunkt for tilskudd for storfebesetningen i de 3 siste månedene av året. Med kalenderår som tilskuddsperiode vil utbetalingen for storfe i de 3 siste månedene i året skje i februar påfølgende år, men med 1.10. til 30.9. som tilskuddsperiode, vil tilskudd for storfe i besetningen i de siste 3 månedene av året skje i februar året etter påfølgende år.

Valg av tilskuddsperiode vil ikke være med på å påvirke slaktetidspunkt på den måten telledatoer gjør i dagens system.

Ved eventuelt å bruke perioden 1.10.-30.9. også i et innføringsår, vil det i prinsippet bli en overlapping med gjeldende tilskuddsperiode for storfe, som er kalenderåret. Overlappingen består i at gjeldende telledatoer «representerer» kalenderåret, og med ny tilskuddsperiode 1.10.-30.9. vil da dyretallet per 1.10 som kan sies å representere dyretallet i 2. halvdel av året overlappe med de 3 første månedene av tilskuddsperiode 1.10.-30.9. Forutsatt at dyretallet på telledatoene er noenlunde representativ for dyretallet gjennom året, vil imidlertid samlet årlig utbetaling for et innføringsår bli i samme størrelsesorden som om gjeldende tilskuddsregime ble videreført.

Bruker man perioden 1.10.-30.9. vil det imidlertid innebære at det går lenger tid fra tilskuddsperioden til utbetalingstidspunktet.

I rapporten som ble levert til jordbruksoppgjøret i 2024 ble det pekt på utfordringer og muligheter med hver av de aktuelle tilskuddsperiodene. Denne arbeidsgruppen har ikke gått nærmere inn i drøfting av disse, men vurderer at spørsmålet om hvilken tilskuddsperiode som er hensiktsmessig bør ses i sammenheng med spørsmålet om hvilke registreringer som skal legges til grunn. Dersom «komplett status» velges, vil det være mindre problematisk å bruke kalenderår som tilskuddsperiode enn om en ikke baserer seg på «komplett status».

Man må i tillegg bestemme hvor lang periode som skal legges til grunn for fastsetting av tilskuddsberettiget grovfôrareal og innmarksbeiteareal. I dag er det antall dyr på telledatoene 1.3. og 1.10. som legges til grunn. Fastsett tilskuddsberettiget grovfôrareal skal representere grovfôrbehovet til dyreholdet for ett år. For fastsetting av tilskuddsberettiget grovfôrareal er derfor arbeidsgruppas vurdering at det er hensiktsmessig å forholde seg til 12 måneder, på samme måte som for de øvrige tilskuddene. Fastsett tilskuddsberettiget innmarksbeiteareal gjelder derimot areal som beites i løpet av beitesesongen, det gjelder ikke areal som høstes. Her vil det dermed kunne være aktuelt å i stedet for å forholde seg til 12 måneder heller avgrense til «beitesesongen». Å ha forskjellige perioder for ulike ordninger vil imidlertid gjøre ordningene mer kompliserte. Samtidig kan det være stor variasjon på hvor lang beitesesongen er, det påvirkes både av hvor man er i landet og av værforhold. En mulig tilnærming kan være å bruke beitetilskuddets ukeskrav, med 16 uker i arealsone 1-4 og 12 uker i arealsone 5-7.

6 Vurderinger

Av mandatet framgår det at følgende vurderinger skal gjøres:

«Arbeidsgruppen skal gjøre vurderinger av tekniske forutsetninger, kvalitet på data, juridiske problemstillinger (bl.a. hjemler for utveksling av data), tilskuddsforvaltning, nødvendige endringer i utmålingsregler samt hvilke krav som skal stilles til produsentene som tilskuddsmottakere. Arbeidsgruppen skal også vurdere når en omlegging kan bli gjennomført, og kostnader knyttet til overgang til nytt utmålingsgrunnlag. Basert på denne gjennomgangen skal arbeidsgruppen komme med en anbefaling til partene.

6.1 Kvalitet på data

6.1.1 Hvilke data fra Husdyrregisteret skal brukes?

Som omtalt i rapport 10/2024 har Landbruksdirektoratet lagt til grunn at henting/overføring av følgende opplysninger i Husdyrregisteret vil være nødvendig for eventuelt å kunne utmåle tilskudd basert på registeret.

For alle storfe som har vært i et eller flere dyrehold i perioden det skal beregnes tilskudd for:

Opplysninger om dyr/dyrehold:

- Foretaksnummer
- Bedriftsnummer
- Individnummer
- Kjønn
- Rasesammensetning
- Fødselsdato
- Kalvingsdato siste kalving (innen utløpet av tilskuddsperiode)
- Kalvingsdato nest siste kalving (innen utløpet av tilskuddsperiode)
- Kalvingsdato nest, nest siste kalving (innen utløpet av tilskuddsperiode)
- Slaktedato/dødsdato⁵

Opplysninger om fødsler og overføringer av dyr. Behov for både avgivende (selgers) og mottakende (kjøpers) registreringer og endringer:

- Dato for fødsel/overføring
- Dato for når registreringen ble gjort

De nevnte dataene vil imidlertid ikke alene være tilstrekkelig for å kunne utmåle tilskudd. Slik Husdyrregisteret er i dag vil det i søknaden om tilskudd i tillegg kunne være nødvendig med supplering av noen øvrige opplysninger.

- Bekrefte at det søkes om tilskudd for storfe og dermed aksepterer at det er opplysningene i Husdyrregisteret som legges til grunn for tilskuddet, og er innforstått med mulig konsekvens av manglende eller feil registrering i Husdyrregisteret
- Eventuelle dødfødsler (ikke behov for supplering i søknad dersom dette tas inn i modernisert Husdyrregister)
- Eventuelt samtykke til at opplysninger kan hentes fra husdyrkontrollene

I tillegg kan det være behov for ytterlige supplering, avhengig av hvilke definisjoner man lander på for melkeku, ammeku og øvrige storfe, f.eks. kan det være behov for opplysninger om melkeleveranser og lokal foredling, se kap. 6.1.4.

⁵ Dødsdato var ikke med i rapport 10/2024, men er tilføyd av denne arbeidsgruppa.

6.1.2 Kvaliteten på dataene fra Husdyrregisteret

6.1.2.1 Kjente svakheter i Husdyrregisteret opp mot tilskuddsregelverket

I rapport 10/2024 gjengis Mattilsynets vurderinger av hva som kan utgjøre kjente svakheter i dagens Husdyrregister dersom Husdyrregisteret skal brukes til utmåling av tilskudd. I det følgende gjengis disse stikkordsmessig. Vi viser til rapport 10/2024 for en fullstendig omtale.

- Dagens husdyrregister mangler informasjon om kalvinger der kalv enten er dødfødt eller dør før merking. Disse opplysningene trengs for å definere hvorvidt et storfe kan kategoriseres som ku.
- Husdyrregisteret har en svakhet i koblingen mellom ku og kalv, og mangler validering på kalvingsintervall. Man kan i praksis legge inn to kalvinger på samme ku med 3 måneders mellomrom.
- Retting av basisinformasjon i Husdyrregisteret, utført via Mattilsynets egne grensesnitt, medfører at dyr må slettes for så å registreres på nytt. Mattilsynets erfaring er at man da mister kobling til bl.a. kalvingsdato. Det vil kunne påvirke 15-mndkravet til kalving. Omfanget er imidlertid lite.
- Husdyrregisteret har et innebygd krav om en viss sekvens/rekkefølge på transaksjonene. Følges ikke denne rekkefølgen vil ikke dyret forsvinne fra Husdyrregisteret ved for eksempel slaktehendelse. Dette kan blant annet resultere i at dyr fortsatt står registrert hos en produsent med status «ikke komplett», mens det i realiteten er slaktet.
- Brukerskifter er en utfordring, da man i dagens Husdyrregisteret overfører dyrene fra en produsent til en annen uten at det settes en «fra dato» på overføringstidspunktet, med det resultat at historikken på dyrene også overføres. Ved brukerskifter som skjer midt i året vil dermed selger stå registrert uten dyr, mens kjøper står registrert med dyr hele søknadsåret.
- Husdyrregisteret oppfattes som dokumentasjon på hvem som eier dyrene. Det gjør at midlertidige forflytninger ved for eksempel utlån av dyr, eksempelvis utlån av okse i forbindelse med avl/bedekning ikke alltid blir registrert.
- Husdyrregisteret inneholder ikke opplysninger om storfe er melkeku, ammeku eller storfe. Landbruksdirektoratets vurdering av dette var at det ikke nødvendigvis vil være sammenfall mellom regler for kategorisering i jordbruksavtalen og regler for kategorisering i andre registre, og at kategorisering av dyr for tilskudds-formål bør skje i landbruksforvaltningen.

6.1.2.2 Omfang

Tidligere utredninger har vist at det har vært noen utfordringer med kvaliteten på dataene i Husdyrregisteret. I utredningen fra 2014 (13/2014) ble det vist til at ulike rapporter og statistikker fra HR og resultater fra gjennomført pilotprosjekt viste at datakvaliteten i registeret ikke var tilfredsstillende, og at problemstillingen hovedsakelig knyttet seg til produsentenes manglende etterlevelse av regelverket. Tall fra 2013 viste at 49 prosent av søkerne om produksjonstilskudd hadde større eller mindre avvik i antall storfe sammenlignet med antall dyr i HR. 18 prosent av søkerne hadde et avvik på fem eller flere dyr.

Med utspring i OPS Landbruk ble det vinteren 2022/2023 nedsatt en arbeidsgruppe med deltakere fra Animalia, Mimiro, og Mattilsynet, som gjorde vurderinger av å bruke data fra Husdyrregisteret/husdyrkontrollene som grunnlag for tilskudd. I rapporten framkommer det bl.a. at det er en forbedring av rapporteringshastigheten fra 2014 til i dag, men med fortsatt forbedringspotensiale. Tall fra 2013 viste at ca. 42 % av de rapporteringspliktige hendelsene ble rapportert innen fristen på 7 dager. Tilsvarende tall fra 2022 var 67 %. På dag 30 var 91 % av hendelsene registrert.

I rapport 10/2024 ble det gjort en gjennomgang av antall dyr i Husdyrregisteret per 3.10.2023 koblet til antall søkere om produksjonstilskudd del 2 i 2023, for å identifisere avvik. Gjennomgangen viste blant annet at det var avvik på 10 964 dyr som var koblet til PT-søkere i del 2 av søknad for 2023 mens avviket var 5 743 dyr der det manglet rapport fra selger. Videre viste gjennomgangen at av de 10 964 dyrene med status «Dyr overført. Mangler rapport fra kjøper» per 1. oktober som var koblet til PT-søkere i del 2 av søknad for 2023, var det fortsatt 5 895 av disse dyrene som hadde samme status 1. desember, og av disse igjen var 5 491 dyr i foretak som hadde ført opp storfe i del 2 av søknaden for 2023.

Tilsvarende for de 5 743 dyrene med status «Dyr overført. Mangler rapport fra selger» som var koblet til PT-søkere i del 2 av søknad for 2023, var det fortsatt 2 910 dyr med samme status 1. desember, og av disse igjen var det 2 861 dyr i foretak som hadde ført opp storfe i del 2 av søknaden for 2023. Gjennomgangen i forbindelse med rapport 10/2024 ble gjort på totalnivå, det ble ikke gjort sammenligner på foretaksnivå.

Innenfor de tidsrammene som er gitt for denne utredningen har det ikke vært mulig å gjøre noen ny gjennomgang av dataene i Husdyrregisteret for å se hvor mange foretak som per dags dato har avvik i antall storfe når man sammenligner tilskuddsdata med registrerte tall i Husdyrregisteret.

En arbeidsgruppe med utspring i OPS Landbruk la våren 2023 fram en rapport, som viste at selger ofte glemmer sin rapportering i forbindelse med livdyrsalg. Det ble i rapporten vist til at nye grep og bedre varsling derfor måtte til på livdyrsalgområdet.

6.1.3 Tiltak for å bedre kvaliteten

Kvaliteten på dataene i Husdyrregisteret vil avhenge av hvilke valg man tar når man utformer regelverket og tilskuddsutmålingen. I det følgende blir det gjort rede for ulike tema som vil påvirke datakvaliteten.

Krav til registreringsstatus

I Husdyrregisteret skal alle lovpålagte opplysninger og hendelser registreres for hvert enkelt individ av storfe. Når alle nødvendige registreringer tilknyttet det enkelte dyret er utført i Husdyrregisteret, vil dyret få «komplett status». For en del hendelser er det behov for at flere parter utfører registreringer for at dyret oppnår «komplett status». Dette gjelder særlig ved overdragelse av dyr, der både selger og kjøper må registrere hendelsen, og når dyr sendes til slakt. For slike registreringer er Husdyrregisteret basert på et dobbeltsidet system.

I utredningen fra 2014 ble det anbefalt at tilskudd utmåles på grunnlag av dyr med «komplett status». Som argument for bruk av komplett status, trakk arbeidsgruppen i 2014 fram at det er dette alternativet «som best sikrer at beregningen av produksjonstilskudd blir gjort med basis i det som er privatrettslig korrekt mellom partene». De pekte også på at «komplett status» har den fordel at begge parter klart har notifisert hendelsen i et offentlig register, og mente at dette var «et viktig hensyn dersom beregning av produksjonstilskudd skal gjøres med grunnlag i registreringer gjort i HR.». Arbeidsgruppen i 2014 viste til at det innebar at kjøper av dyr vil være avhengig av selgers utregistrering av sitt dyrehold. Uten slik utregistrering vil kjøper ikke få tilskudd for dyret i den perioden registreringen mangler. De skrev at «Dette kan oppfattes som uheldig. Arbeidsgruppen mener imidlertid at dette kan reguleres privatrettslig i avtalen om overdragelse av dyrene. Generelt mener arbeidsgruppen at standardavtaler ved overdragelse av dyr kan utarbeides dersom slike ikke allerede eksisterer. I slike avtaler kan blant annet registrering av hendelsen i HR reguleres. Ett alternativ kan være å innta en bestemmelse om at registrering skal være foretatt senest innen en fastsatt dato og at kjøper kan holde tilbake et angitt beløp av kjøpesummen inntil registrering har skjedd. Dette vil normalt være mer effektivt enn et erstatningskrav mot selger som følge av selgers unnlatte eller forsinkede registrering.»

I rapport 10/2024 kap. 5.3 drøftes hvilke registreringer i Husdyrregisteret som kan/bør legges til grunn («søkers registreringer», «kombinasjonsmodellen», eller krav om «komplett status»).

Hvorvidt man skal bruke «komplett status», «kombinasjonsmodellen» eller «søkers registreringer» for å utmåle tilskudd vil påvirke datakvaliteten. Krav om «komplett status» vurderes å innebære bedre datakvalitet og dermed sikre en mer korrekt tilskuddsutbetaling enn bruk av «søkers registreringer» eller «kombinasjonsmodellen».

Arbeidsgruppen mener at bruk av «Komplett status» skal benyttes som grunnlag for tilskuddsutmåling. Den gir mange fordeler, bl.a. for kompleksiteten i systemene som skal utvikles, og ressursbruk i forvaltningen. Da står man også friere i valg av tilskuddsperiode, og i overgang til nytt system. På den annen side er det uheldig at en part (kjøper av dyr) blir skadelidende fordi en annen part (selger) ikke foretar nødvendige registreringer. Rapport 10/2024 antyder at dette kan gjelde 5-6000 dyr, av totalt 875 000. I det videre arbeidet må det iverksettes tiltak for å få redusert dette antallet. Bransjen ved slakteriene og husdyrkontrollene må sammen jobbe med å øke andelen med «Komplett status, og må vurdere aktuelle

tiltak for å få til dette. Man bør blant annet søke å identifisere hva som kjennetegner disse dyreholdene, for å iverksette målrettede tiltak mot disse. Tiden fram mot innføring av nytt system bør benyttes til informasjon og aktive tiltak for å sikre at korrekt registrering til rett tid blir enda bedre innarbeidet.

Som omtalt under 6.1.2.2 vurderte arbeidsgruppen s med utspring i OPS Landbruk at kvaliteten på livdyrdataene var en utfordring. Arbeidsgruppen for denne rapporten (levert 15.11.2024) mener at det er viktig at kvaliteten på livdyrdataene blir bedre, og det bør jobbes i næringen og hos Mattilsynet med mulige løsninger for å få til dette.

Modernisere / utvikle nytt Husdyrregister

Av rapport 10/2024 framgår det at vurderingene fra Mattilsynet tilsier at det er lite aktuelt å gå videre med en tilskuddsutmåling basert på dagens Husdyrregister. Det er grunn til å tro at det å modernisere Husdyrregisteret også vil ha noen fordeler med tanke på å basere tilskuddsutmålingen på opplysninger fra Husdyrregisteret. Under følger noen punkter som vi tenker et modernisert Husdyrregister bør ivareta, med tanke på å forenkle modellen for tilskuddsutmåling basert på Husdyrregisteret og å bedre datakvaliteten:

- Sikre nødvendig informasjon i forbindelse med brukerskifter (må på plass for å kunne benytte Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling).
- Åpne for at etterfølgende hendelser kan bli registrert i Husdyrregisteret selv om et dyr står med ikke-komplett status knyttet til tidligere overføring (må på plass for å kunne benytte Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling).
- Sikre et system som ikke medfører at retting av basisinformasjon i Husdyrregisteret, utført via Mattilsynets egne grensesnitt, medfører at man da mister kobling til bl.a. kalvingsdato.
- Inkludere informasjon om dødfødsler og kalver som dør før merking i Husdyrregisteret.
- Inkludere obligatorisk føring av rase i Husdyrregisteret.
- Legge inn funksjoner som i større grad enn i dag sikrer at dyr blir stående med komplett status.
- Legge inn flere valideringer og kontroller som bedrer datakvaliteten i Husdyrregisteret.

Mattilsynet har i forbindelse med dette utredningsarbeidet signalisert at de ønsker at et modernisert Husdyrregister skal ivareta de opplistede punktene over.

Krav til produsentene

Hvilke krav som skal stilles til produsentene vil også være med på å påvirke kvaliteten på dataene. Ansvarliggjøring av søker med tanke på riktig registrering i Husdyrregisteret og de konsekvenser det har for tilskuddet vil ha betydning for kvaliteten. Krav som skal stilles til produsenten omtales i kapittel 6.2.5.

Informasjonsarbeid

Datakvaliteten vil også kunne heves med god informasjon fra både tilskuddsforvaltningen, Mattilsynet og bondeorganisasjonene, Husdyrkontrollene, KLF og Nortura i forkant av en ev. omlegging til bruk av registerdata til tilskuddsutmåling.

6.1.4 Innhentning av informasjon fra andre datakilder

I tillegg til data fra Husdyrregisteret, vil man i tilskuddsutmålingen måtte bruke data fra andre kilder. Det er særlig med tanke på å kategorisere melkeku og ammeku dette er relevant, se kap. 5.3.1.

Per nå ser vi behov for å bruke følgende data:

- Melkekvote – opplysninger om foretaket disponerer melkekvote
- Melkeleveranser – opplysninger hentes fra Leveransedatabasen (innrapportert av Tine og Q-meieriene) om registrerte melkeleveranser på foretaket
- Lokal foredling av melk – opplysninger om melkeleveranser brukt i lokal foredling registrert på foretaket (rapportert av lokalforedlingsforetaket)
- Kuregisteret/ Norsk genressurssenter – opplysninger om kyr er registrert i Kuregisteret

Disse dataene brukes også i dagens system. I tillegg til punktene over, vil det brukes data fra øvrige kilder, på samme måte som i dag, for eksempel hentes data fra Debio for å kontrollere om foretaket driver økologisk.

6.2 Juridiske problemstillinger

6.2.1 Bruk av data kun fra husdyrkontrollene til offentlig tilskuddsutmåling

Av mandatet følger det at et alternativ til å erstatte telledato for storfe med datagrunnlag fra Husdyrregisteret, kan være direkte bruk av registerdata fra de private husdyrkontrollene Kukontrollen og Storfekjøttkontrollen. Dette alternativet forstås i denne sammenhengen som at det utelukkende vil være registerdata i de private kontrollene som i tilfellet skal brukes til utmålingsgrunnlag for tilskuddene. Bruk av data fra husdyrkontrollene som et supplement til bruk av Husdyrregisteret er berørt i kapittel 5.3.1.1 i denne rapporten og i kapittel 5.4.1 i rapport 10/2024.

Eksklusiv bruk av husdyrkontrollene reiser ulike potensielle utfordringer og problemstillinger, som det vil måtte tas stilling til. For det første vil utelukkende bruk av kontrollene i praksis innebære et krav om medlemskap enten i Kukontrollen eller Storfekjøttkontrollen. Dette som følge av at det ikke vil være mulig å hente ut datagrunnlag for utmåling av tilskudd hvis man ikke er medlem og derigjennom ikke har registrert data i en av kontrollene. Et slikt indirekte krav vil kunne anses og oppfattes inngripende, særlig for produsenter som av mer prinsipielle grunner ikke ønsker å være medlem. Produksjons- og avløsertilskuddet utgjør for de alle fleste søkerne en forholdsvis stor del av inntektsgrunnlaget, og er en avgjørende forutsetning for å kunne drive jordbruksproduksjon. For foretak med kumelkproduksjon og/eller storfekjøttproduksjon utgjør husdyrtilskuddet for storfe og øvrige tilskudd som benytter dyretallet som utmålingsgrunnlag, en betydelig del av foretakets samlede produksjonstilskudd, se kapittel 2.3. Konsekvensen for de som velger å stå utenfor og ikke være medlem, vil altså kunne bli betydelig.

Overveielse av, i det minste indirekte, å oppstille et slikt krav forutsetter en inngående vurdering av ulike forhold, slik som om det vil være forholdsmessig, rimelig og hensiktsmessig opp mot formålet med de aktuelle tilskuddene, om det vil kunne medføre usaklig forskjellsbehandling og hvilke konsekvenser det kan gi. Andre rettslige vurderinger som vil kunne være nødvendig å foreta, er forholdet til konkurranse-lovgivningen. Dette vil antagelig særlig aktualisere seg dersom regelverket ble utformet slik at det bare var registerdata for spesifikt angitte husdyrkontroller som ville bli brukt til tilskuddsutmåling. Produsentene ville hatt et svært sterkt insentiv for å bli medlem av de angitte kontrollene, noe som kunne gjøre det vanskeligere å etablere konkurrerende virksomhet, i tillegg til at det kunne bidratt til styrket markedsandeler/stilling for de etablerte.

En annen problemstilling som det vil være nødvendig å vurdere, er om utelukkende bruk av husdyrkontroller i praksis vil innebære delvis overføring av offentlig myndighet til husdyrkontrollene. Siden kontrollene, gjennom f.eks. regulering og endring av vilkårene for medlemskap, kan avgjøre om foretak kan bruke den private dokumentasjonsløsningen, vil de i realiteten også avgjøre om foretak kan motta tilskudd eller ikke.

Noen av de ovenfornevnte problemstillingene vil kunne avhjelpes med et tredje alternativ. Dette går ut på at husdyrkontrollene benyttes i kombinasjon med en løsning for produsenter som ikke er medlem av kontrollene. Det mest aktuelle vil i så fall være fortsatt bruk av telledato. En slik kombinasjonsløsning reiser imidlertid egne utfordringer og problemstillinger, der den fremste er at det vil eksistere to ulike systemer som forvaltningen vil være ansvarlige for å drifte. En slik dobbeltløsning vil kreve ekstra ressurser sammenlignet med ett system, øke risikoen for feil og gjøre forvaltningen av de aktuelle tilskuddsordningene mer krevende. Det kan også tenkes at det vil være nødvendig med ulike regler for de ulike løsningene.

Mye av bakgrunnen for at det fra avtalepartenes side har vært ønskelig å vurdere et alternativ med mer eller mindre utlukkende bruk av de private kontrollene, er at man har sett for seg at omlegging vil kunne skje raskere, enn ved bruk av Husdyrregisteret. Landbruksdirektoratet har anslått at en omlegging trolig vil ta omtrent like lang tid, uavhengig av om det er Husdyrregisteret eller husdyrkontrollene i kombinasjon med en løsning for ikke-medlemmer. Dette fordi systemendringene som trengs i fagsystemet for

produksjonstilskudd vil være av om lag samme omfang, uavhengig av hvilket register som skal benyttes. Et alternativ med husdyrkontrollene vil mao. ikke framskynde omlegging fra dagens telledato, og det kan for øvrig ikke utelukkes at dette alternativet vil kunne ta lengre tid avhengig av behovet for ytterligere utredningsarbeid.

Som redegjort for i de foregående avsnittene, knytter det seg en rekke utfordringer til en modell hvor man kun bruker data fra private register. Man vil heller ikke kunne utvikle telledato noe raskere med å bruke data fra private register sammenlignet med å bruke data fra et modernisert Husdyrregister. På grunnlag av dette er arbeidsgruppens vurdering at det ikke er hensiktsmessig å gjøre noen videre vurdering av dette alternativet, og at bruk av data fra modernisert Husdyrregister er det mest realistiske alternativet.

6.2.2 Rettslig behandlingsgrunnlag for innhenting og bruk av nødvendige registerdata

Som omtalt i delkapittel 3.2.3 over, ble det i forrige utredning gjort vurderinger om overføring og viderebehandling av data, vi viser i hovedsak til denne gjennomgangen. Det ble der også tatt en innledende vurdering av personvernregelverket, som vil utdypes noe i dette punktet.

Personopplysninger skal behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte, jf. personvernforordningen art. 5 nr. 1 bokstav a. Dette gir seg bl.a. utslag i at man må vise til at ett av vilkårene i personvernforordningen art. 6 nr. 1 er oppfylt, for å kunne behandle personopplysninger.

Landbruksdirektoratet har tidligere, i forbindelse med blant annet strømstøtte og tilskudd for sauer og geiter av bevaringsverdig rase, foretatt tilsvarende vurderinger av hva som kan være tilstrekkelig behandlingsgrunnlag etter art. 6 nr. 1. Behandlingsgrunnlagene som da har vært vurdert er:

- a) *den registrerte har samtykket til behandling av sine personopplysninger for ett eller flere spesifikke formål,*
- c) *behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige,*
- e) *behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt*

For at et samtykke etter bokstav a) skal være gyldig som behandlingsgrunnlag følger det av personvernforordningen art. 4 nr. 11 at samtykke må være frivillig, spesifikt, informert og utvetydig. Videre må den registrerte ha rett til å trekke tilbake sitt samtykke til enhver tid, og det skal være like enkelt å trekke tilbake som å gi samtykke, jf. personvernforordningen art. 7 nr. 1 og 3. I de tidligere vurderingene knyttet til blant annet strømstøtte og tilskudd for sauer og geiter av bevaringsverdig rase, kom Landbruksdirektoratet til at samtykke ikke er et tilstrekkelig behandlingsgrunnlag for å innhente og bruke personopplysninger. Det er særlig kravet om at samtykke skal være gitt frivillig, som gjør det problematisk for å benytte for offentlige myndigheter. Dette skyldes bl.a. at et valg om ikke å samtykke vil kunne være til skade eller få negative følger for den vedkommende, se fortalen til personvernforordningen pkt. 42 og 43, og Datatilsynets omtale av samtykke som behandlingsgrunnlag⁶. Vurderingen er tilsvarende for bruk av registerdata for utmåling av tilskudd for storfe.

Behandling av personopplysninger etter bokstavene c) og e) forutsetter hjemmel i lov eller forskrift som den behandlingsansvarlige er underlagt. En slik innhentings- og behandlingsbestemmelse vil avhengig av utforming kunne benyttes uavhengig av fra hvilke kilder opplysningene hentes. Det vil derfor være fordelaktig at bestemmelsen utformes så generelt som mulig.

I tillegg til at arbeidsgruppen vurderer at landbruksforvaltningen må fastsette nødvendige hjemler til å innhente og behandle aktuelle opplysninger, bør det, som omtalt i forrige utredning, ses på om det er nødvendig med en eksplisitt hjemmel som gir Mattilsynet adgang, ev. plikt, til å utlevere og videresende registerdata til landbruksforvaltningen. Nærmere vurderinger av dette anser arbeidsgruppen det som

⁶ <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/om-behandlingsgrunnlag/samtykke/>

naturlig at Mattilsynet i samråd med ansvarlige departementer foretar. Tilsvarende gjelder for ev. gjennomføring av nødvendige regelverksprosesser.

6.2.3 Nødvendige regelverksendringer

Behovet for regelverksavklaringer er i belyst i kapittel 5. Dersom utmåling av tilskudd for storfe i hovedsak skal skje på grunnlag av registeropplysninger, er det etter arbeidsgruppens vurderinger behov for følgende nytt/endret regelverk:

1. Vilkår om registrering av dyr m.m. i registeret, jf. kapittel 5.5.2 i rapport 10/2024
2. Regelverk for hvilke registreringer i registeret som skal legges til grunn (søkers registreringer eller krav om «komplett status»), og starttidspunkt for utmåling av tilskudd (hendelsesdato eller registreringsdato), jf. kapittel 5.3 i rapport 10/2024
3. Regelverk for hvilke opplysninger som skal være grunnlag for kategorisering av storfe som melkeku, ammeku eller øvrig storfe, ev. andre kategorier, samt utstrekning i tid for kategoriseringen, f.eks. ved start/stopp og i melkeproduksjon, jf. kapittel 5.3.1 i denne rapporten
4. Regelverk for hvilken tidsperiode tilskuddene skal utmåles for, om det er kalenderår eller en annen periode, jf. kapittel 5.3.3 i denne rapporten
5. Eventuelt regelverk for maskinell/ registerbasert behandling av vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» for melkeproduksjon, jf. kapittel 5.3.2 i denne rapporten
6. Krav om registrering av dødfødsler og kalver som dør før merking i Husdyrregisteret, samt raseopplysninger

I tillegg bør Mattilsynet og næringen se nærmere på tiltak for å forbedre rapporteringen på livdyromsetningen, jf. kap. o. Det må da samtidig vurderes om tiltak innebærer behov for regelverksendringer.

6.2.4 Kan alle produksjonstilskuddsordningene for storfeproduksjon videreføres og hvilke endringer trengs?

I kapittel 2 redegjøres det for de ulike produksjons- og avløsertilskuddene for storfe, formål og bevilgningene over disse ordningene. Her vises det til at registerdata fra Husdyrregisteret for storfe er aktuelt å bruke for å erstatte telledato på følgende ordninger:

- Husdyrtilskudd
- Driftstilskudd til spesialisert storfekjøttproduksjon
- Driftstilskudd til melkeproduksjon
- Tilskudd til små og mellomstore melkebruk
- Tilskudd til dyr av bevaringsverdig rase
- Tilskudd til økologisk husdyrproduksjon
- Avløsertilskudd
- Areal- og kulturlandskapstilskudd (fastsetting av tilskuddsberettiget grovfôrareal)
- Arealtilskudd til økologisk landbruk (fastsetting av tilskuddsberettiget grovfôrareal)

Data fra Husdyrregisteret kan ikke brukes på beitetilskudd og utmarksbeitetilskudd, siden beitetilskuddene utmåles på grunnlag av antall dyr som har vært på beite i minst 16 uker (sone 1-4)/ 12 uker (sone 5-7), og dette er ikke data som framgår av Husdyrregisteret/ husdyrkontrollene.

Går man over til å utmåle disse tilskuddsordningene basert på registerdata, vil det medføre behov for enkelte endringer i ordningene:

- Beregning av tilskudd:

Metoden for beregning av tilskudd må endres. Man har to alternativer:

- Basere seg på «kudøgn», hvor beregningene blir utført ved å summere antall kyr per dag og deretter multiplisere med en generell sats til slutt.

- Basere tilskuddsordningene på en modell hvor det er 365 telledatoer, med 1/365-tilskuddssatser per dag. Det vil da bli beregnet tilskudd per dag, per dyr i hver kategori. Ved å benytte dagsatser vil det være mulig å oppnå en lik effekt av strukturdifferensiering som i dagens løsning.

Dette er omtalt i kapittel 3.2.4.

- **Supplerende opplysninger**

På samme måte som i dag er ikke antall dyr alene nok til å utmåle alle tilskuddsordningene. På noen ordninger vil det være behov for at foretaket i søknaden supplerer med opplysninger som ikke ligger i Husdyrregisteret. Dette gjelder:

- Tilskudd til økologisk husdyrproduksjon: Foretaket må oppgi hvorvidt det driver økologisk husdyrproduksjon
- Avløsertilskudd: Foretaket må oppgi utgifter til avløsning
- Areal- og kulturlandskapstilskudd for grovfôrarealer: Foretaket må oppgi disponert areal
- Arealtilskudd til økologisk landbruk: Foretaket må oppgi disponert areal og hvorvidt arealet er økologisk drevet

- **Endre definisjoner**

Dersom det legges om til å bruke registerdata, vil definisjonene av melkeku, ammeku og storfe måtte endres, for å gjøre de operasjonaliserbare for å utmåle tilskudd med basis i registerdata. Dette drøftes i kapittel 5.3.1.

- **Tilpasning av tilskuddsperiode**

Med dagens tilskuddssystem er det kalenderåret som er tilskuddsperioden/ søknadsåret. Ved en ev. overgang til bruk av registerdata må man også bestemme hvilken 12 måneders periode som skal være tilskuddsperioden. Se kapittel 5.3.3.

Man må også vurdere om man skal bruke samme periode for fastsetting av tilskuddsberettiget innmarksbeiteareal, eller om det der er aktuelt å bruke en fastsatt beiteperiode i stedet. Dette omtales nærmere i kap. 5.3.3.

6.2.5 Hvilke krav som skal stilles til produsentene som tilskuddsmottakere

Korrekte opplysninger

Alle storfeprodusenter har i dag lovpålagte rapporteringskrav i Husdyrregisteret. Alle fødsler, forflytninger av dyr og død, skal rapporteres til Mattilsynet. Ved en ev. omlegging hvor data fra Husdyrregisteret brukes til utmåling av tilskudd, vil ev. feilregistreringer av opplysninger kunne få konsekvenser i form av at man mottar uberettiget tilskudd.

Det følger av forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket § 12 at «Dersom foretaket uaktsomt eller forsettlig har gitt feil opplysninger i søknaden som har eller ville dannet grunnlag for en urettmessig utbetaling av tilskuddet for seg selv eller andre, kan hele eller deler av det samlede tilskuddet som tilfaller foretaket avkortes.» Tilsvarende vil trolig måtte gjelde dersom foretaket har gjort feilregistreringer i Husdyrregisteret som har eller ville dannet grunnlag for en urettmessig utbetaling av tilskudd. Det gis her en kort oversikt over tilfeller som kan gi grunnlag for avkorting, og som er relatert til bruk av Husdyrregisteret.

- søker har registrert et høyere antall dyr i Husdyrregisteret enn det faktisk har disponert i tilskuddsperioden, og søker har bekreftet dyretallet i søknaden
- søker har registrert et dyr inn i dyreholdet på et tidligere tidspunkt enn det som faktisk er tilfellet, eksempelvis ved at en kalving registreres på en dag forutfor da kalvingen faktisk skjedde
- søker registrerer opplysninger som gjør at kategoriseringen av dyret i søknaden blir feil
- Ved bruk av «kombinasjonsmodellen» vil det være aktuelt med avkorting dersom selger ved utfyllelse av søknaden avkrefter en overføring som har skjedd, eller dersom en kjøper bekrefter en overføring som ikke har skjedd.

Relevante opplysninger som ikke er obligatoriske i Husdyrregisteret

De fleste opplysninger i Husdyrregisteret er obligatoriske for storfebønder, men per i dag er ikke raseopplysningene obligatoriske. For å kunne identifisere og utmåle riktig tilskudd for ammekyr av minst 50 prosent kjøtteferase vil det i tilskuddssammenheng være behov for at kyrne er registrert med raseopplysninger. Det er derfor ønskelig at raseopplysninger blir obligatoriske i et modernisert Husdyrregister.

Dersom dette likevel ikke blir en obligatorisk opplysning etter Mattilsynets regelverk, bør det i tilskuddsregelverket være et krav om at produsentene registrerer raseopplysninger i Husdyrregisteret for at disse kyrne skal gi grunnlag for tilskudd for ammekyr.

Mattilsynet har i forbindelse med dette utredningsarbeidet signalisert at de ønsker å gjøre raseopplysninger obligatoriske i Husdyrregisteret.

Ansvarliggjøring av søker

I rapport 10/2024 kapittel 7.1.2 beskrives det hva tilskuddssøker skal oppgi/ godkjenne i søknaden for å motta tilskudd for storfe. Der er det blant annet lagt opp til at foretaket i søknad om produksjons- og avløsertilskudd må bekrefte at det søker om tilskudd for storfe og at søkeren er innforstått med konsekvensen av manglende eller feil registrering i Husdyrregisteret.

«Ved avkryssing bør søkeren bekrefte at vedkommende disponerer/har disponert storfe for den aktuelle tilskuddsperioden, og at søkeren er innforstått med at dersom søkeren ikke er a jour med registrering av dyr som ikke lenger er i dyreholdet, eller har registrert feil opplysninger, kan det medføre avkorting (reduksjon) i øvrig produksjonstilskudd. Dette for å kunne se bort fra potensielt gamle registreringer med «komplett status» i Husdyrregisteret, men hvor søkeren ikke har disponert dyr i perioden det søkes tilskudd for.»

6.3 Tilskuddsforvaltning

I rapport 10/2024 beskrives både søknad (hva som skal vises for tilskuddssøker, hva tilskuddssøker skal oppgi/ godkjenne), søknadsbehandling og klagehåndtering. Det omtales derfor ikke noe videre her, og vi viser til rapport 10/2024 kapittel 7 for en full gjennomgang av forvaltningen. Ved et eventuelt videre arbeid med regelverk for tilskuddsutmåling basert på Husdyrregisteret, vil det være behov for å se videre på utforming av rammer for klagebehandling.

Under omtales rollefordeling og betydningen av valg av kompleksitet.

Rollefordeling

Ved en eventuell omlegging til å bruke data fra Husdyrregisteret til utmåling av tilskudd for storfe, vil det være viktig at det er tydelig hvem som har ansvar for hva. Dagens kompetanse og ansvarsfordeling vil videreføres ved en ev. omlegging:

- Mattilsynet forvalter dyrehelseforskriften og landdyrsporbarhetsforskriften
- Landbruksforvaltningen (kommune, statsforvalter og Landbruksdirektoratet) behandler saker etter produksjons- og avløsertilskuddsforskriften.

Landbruksforvaltningen vil dermed ikke sanksjonere for brudd på sporbarhetsregelverket, utover de konsekvenser det får for tilskuddsutmålingen med feilaktige eller manglende registreringer.

Storfekjøttkontrollen har opplyst at den bruker slaktedata fra slakteriene til å rapportere på vegne av bonden. Det kan være behov for å se på om dette vil være problematisk med tanke på ansvar for eventuelle feilregistreringer.

Valg av kompleksitet

Hvordan og i hvor stor grad omlegging til bruk av Husdyrregisteret for utmåling av tilskudd får betydning for saksbehandling, vurdering og kontroll av søknader om produksjons- og avløsertilskudd, avhenger i stor

grad av eventuelle regelverksendringer med tilhørende utvikling og innordning av system. Generelt vil et hvert valg som gjør ordningen og beregningsreglene mer kompleks og finmasket, også innebære en mer krevende forvaltning, både i form av veiledning av søkerne, behandling av søknader og klagesaker, samt utvikling av IT-løsning. Det vil også innebære større risiko for feil i tilskuddsberegning og utbetaling.

Det er særlig disse problemstillingene vi ser som vil påvirke hvor mye mer komplisert og ressurskrevende forvaltningen vil bli:

- *«Komplett status» eller «kombinasjonsmodellen».*
Krav om «komplett status» gir en mye enklere forvaltning enn «kombinasjonsmodellen», hvor det legges opp til at saksbehandler skal gå inn å avklare tilfeller der det er uenighet blant søkere om disponering av eksplisitte dyr. Slik oppklarings- og avklaringsarbeid vil kunne føre til merarbeid og økt ressursbruk i søknadsbehandlingen. Krav om «komplett status» innebærer også bedre kvalitet på dataene, se kap. 0. Det muliggjør også at man kan beholde kalenderår som søknadsperiode, noe det knytter seg flere fordeler med, se kap. 5.3.3. Samlet sett er et krav om «komplett status», etter arbeidsgruppas vurdering, nødvendig for å sikre korrekt utbetaling av tilskuddene til rett tid. «Kombinasjonsmodellen» anbefales derfor ikke.
- *Definisjonen av melkeku, ammeku og øvrige storfe*
Forvaltningen vil være relativt enkel hvis man går for ganske kategoriske, enkle definisjoner. Jo flere tilpasninger og fleksibilitet man innarbeider i definisjonene for å hensynta ulike tilfeller, jo mer komplisert og ressurskrevende vil dette bli å forvalte.

6.4 Behov for systemendringer

6.4.1 Modernisert Husdyrregister

I rapport 10/2024 kap. 8.4 framgår det at Mattilsynet ønsker å utvikle landdyrregister som i større grad legger til rette for å kunne håndtere formål som det å bruke Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling.

Slik Mattilsynet vurderer det vil det å bygge mer kompleksitet inn i Mattilsynets nåværende gamle løsninger medføre for stor risiko. Det framgår av rapporten at «Før det startes med moderniseringen av registrene på landdyrsiden, er det derfor ikke hensiktsmessig for Mattilsynet å forplikte seg til å dekke behovene knyttet til søknad om produksjonstilskudd. Mattilsynet ønsker at fokus for produktteamene skal være på fremtidsrettede, brukervennlige løsninger.»

Et modernisert Husdyrregister er altså en teknisk forutsetning for å kunne ta i bruk data fra Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling.

Tid, kapasitet, ressurser og strenge prioriteringer vil avgjøre hvor rask framdrift Mattilsynet kan ha knyttet til den nødvendige moderniseringen av Husdyrregisteret, se nærmere omtale i kap. 6.4.4.

Et samarbeid mellom Landbruksdirektoratet og Mattilsynet under utvikling av et modernisert husdyrregister kan sikre de beste løsningene, både for å dekke Mattilsynets behov og for tilskuddsutmåling. I rapport 10/2024 kapittel 8.5.2. og i denne rapportens kapittel 6.1.2.1 og 0 omtales svakheter i dagens husdyrregister som bør ses på under et eventuelt arbeid med modernisert husdyrregister, og som kan bidra til en enklere modell for tilskuddsutmåling og bedre datakvalitet.

6.4.2 Nødvendige endringer i PT

Som omtalt i kap. 6.3. i rapport 10/2024 vil bruk av Husdyrregisteret som grunnlag for tilskudd kreve større og mer komplekse spøringer enn hva vi har i dagens løsning. Den mest hensiktsmessige løsningen vil være at Landbruksdirektoratet utvikler et eget system, utenfor Husdyrregisteret og eStil-PT, hvor kategorisering og beregninger håndteres.

Etter tilskuddsperioden må søkere kunne gå inn i det nye systemet for å gjøre nødvendige suppleringer. I kap. 7.1.2 i rapport 10/2024 er det redegjort for hva tilskuddssøker skal oppgi/ godkjenne i søknaden.

Dersom det kreves «komplett status» for registreringene i Husdyrregisteret, vil bekreftelsene/opplysningene som trengs i søknaden være:

- Bekrefte at det søkes om tilskudd for storfe og dermed aksepterer at det er opplysningene i Husdyrregisteret som legges til grunn for tilskuddet, og er innforstått med mulig konsekvens av manglende eller feil registrering i Husdyrregisteret, se kap. 6.2.5.
- Eventuelle dødfødsler (ikke nødvendig hvis dette tas inn i modernisert husdyrregister)
- Avhengig av hvilke definisjoner man fastsetter for melkeku, ammeku og øvrige storfe, kan det være behov for suppleringer i søknaden. Se kap. 5.3.1.
- Eventuelt samtykke til at opplysninger kan hentes fra husdyrkontrollene

Dersom man i stedet for «komplett status» bruker «kombinasjonsmodellen», og søkers dyr ikke er ajour, vil søker i tillegg måtte

- Bekrefte/avkrefte «ikke-komplette» overføringer av dyr inn eller ut av dyreholdet

Både søker og saksbehandler bør ha tilgang til en oversikt som viser status, med foreløpige tilskuddsberegninger og hvilke dyr beregningene er basert på. Oppslagsverk vil være et nyttig verktøy for saksbehandling, kontrollarbeid og for å hjelpe søker med å identifisere eventuelle feilregistreringer i Husdyrregisteret.

6.4.3 Kostnader hos Landbruksdirektoratet

I rapport 10/2024 kap. 8.6.1 ble det utarbeidet et foreløpig anslag på kostnadene knyttet til utvikling av fagsystem hos Landbruksdirektoratet. Det foreløpige estimatet baserte seg kun på integrasjon mot Husdyrregisteret, og integrasjon mot Genressurssenteret for å innhente informasjon om bevaringsverdige husdyrraser. Estimaten inkluderte ikke vedlikehold av systemet etter at det blir tatt i bruk. Men basert på datamengden og kompliserte beregningsregler, vil det trolig kreve en del ressurser å drifte. I tillegg vil det være behov for å se nærmere på hva slags funksjonaliteter som skal innføres i systemet, inkludert bruk av kontroller, og om det skal sendes ut påminnelser til søkere. Dette er kostnader Landbruksdirektoratet ikke har dekning for i dag og som vil ha konsekvenser for andre oppgaver i Landbruksdirektoratet, dersom det ikke gis en varig økning i driftsbudsjettet.

Som beskrevet i rapport 10/2024 er det flere usikre elementer som gjør det utfordrende å gi et mer sikkert estimat for utviklingen av det nye fagsystemet. Et av usikkerhetsmomentene er hvordan integrasjonen mellom Husdyrregisteret og det nye fagsystemet skal gjennomføres. Det ble derfor satt opp to alternativer:

Alternativ 1: Mattilsynet implementerer et API som gir Landbruksdirektoratet de nødvendige dataene med en endringslogg, som man kan hente en gang i døgnet.

Alternativ 2: Hele eller deler av Husdyrregisteret overføres til Landbruksdirektoratet daglig. Dette vil kreve betydelig arbeid for å konvertere data og identifisere endringer, samt feilhåndtering.

Med alternativ 1 ble det nye systemet, inkludert endringer i eStil-PT, estimert til 13,5 mill. kroner. Med alternativ 2 har prosjektet blitt estimert til 15,5 mill. kroner.

Hvis man i tillegg skal bruke data fra private register vil kostnadene bli høyere enn tidligere kostnadsestimat tilsier. Både på grunn av flere integrasjoner, men også fordi søker som ikke er medlem i de private registrene må ha mulighet til å selv føre opp den informasjonen som ev. hentes fra de private registrene som f.eks. dødfødsler.

Ved å inkludere integrasjoner mot private register i kostnadsestimatene, vil et revidert grovestimat for alternativ 1 og 2 være på henholdsvis 15,5 mill. kroner og 19,5 mill. kroner.

Gitt at man skal hente supplerende data fra Kukontrollen og Storfekjøttkontrollen vil det trolig medføre noen utviklingskostnader for registrene for å tilgjengeliggjøre data som Landbruksdirektoratet skal hente inn. Det anbefales å bruke modernisert Husdyrregister som også vil inneholde data om dødfødsler og raseopplysninger. Det vil da ikke være behov for å supplere med data fra Kukontrollen og

Storfekjøttkontrollen. Det er derfor ikke utarbeidet supplerende kostnadsestimat for deres utviklingsarbeid.

Det er fortsatt mange usikre momenter rundt utmålingsregler, og hva det nye fagsystemet skal inneholde. Vi anbefaler at det utarbeides et nytt estimat på utviklings- og driftskostnader når dette er på plass.

6.4.4 Kostnader hos Mattilsynet

I rapport 10/2024 (kap. 8.6.2.) ble det gjort et estimat på hvor store kostnader et modernisert Husdyrtilskudd ville medføre. Beregnet merkostnad var på 15 mill. kroner. Mattilsynets vurderinger fra rapport 10/2024 gjentas her:

«Mattilsynet skriver følgende om kostnader knyttet til en modernisering av Husdyrregisteret:

«Fordi Husdyrregisterets teknologi og oppbygning er kompleks, og en modernisering med parallell nedbygning av dagens løsninger må håndteres varsomt, er det utfordrende å gi estimater per endring. Den reelle kostnaden for Mattilsynet er ressurser til å styrke teamet som jobber med landdyrregistrene. Vårt anslag er at det er behov for å styrke teamet med to dedikerte ressurser over 3 år. Dette er økte kostnader til utvikling, samarbeid med næring og Landbruksdirektoratet, testing og levering av funksjonalitet. Forvaltning, drift og videreutvikling etter disse 3 årene håndterer vi som en del av vårt normale registervedlikehold. Estimater knyttet til ressursøkningen tar høyde for å leie inn ressurser. Kostnaden for en erfaren utvikler ligger på rundt 2,5 mill. kroner. årlig. To ressurser over tre år gir et totalestimat på 15 mill. kroner. Dette er merkostnader for håndtering av problemstillinger knyttet til tilskuddsutmåling, ikke et fullt ut modernisert husdyrregister. Det vil være usikkerhet knyttet til et tidsestimat på grunn av kompleksitet og usikkerhet, og jo lenger frem i tid det gjelder jo større blir usikkerheten. Arbeidet må nødvendigvis samordnes».

Mattilsynet understreker at man her kun har beskrevet merkostnadene til funksjonaliteten til utmåling av produksjonstilskudd, ikke et komplett utviklingsløp for nye landdyrdata med støtte for utmåling av produksjonstilskudd for storfe. Det er Team Landdyrdata som jobber med disse systemene i Mattilsynet. Dette teamet er per nå belagt med utvikling av nytt anleggsregister knyttet til AHL-regelverket (dyrehelseregulverket) og har ingen ledig kapasitet til å realisere en ny komplett løsning for landdyrdata.

Videre har Mattilsynet avdekket behov for en selvbetjeningsløsning for å tilby nødvendig funksjonalitet til de bøndene som ikke vil være med i en husdyrkontroll. Man trenger også å etablere en god løsning for å håndtere hendelser som forflyttinger, da dagens løsning kun rapporterer eierskifter. Det betyr at omfanget har økt noe sammenlignet med hva som ble lagt til grunn i forrige utredning (rapport 10/2024).

Mattilsynet har jobbet med å avdekke omfang og risiko knyttet til nye løsninger for husdyrdata. Dette arbeidet har vist at husdyrdataene er flettet tett sammen (Husdyr, Merker, bruk av legemidler og MKI) og ikke lar seg plugge ut og inn av gammel løsning. Videre er det behov for å se Mattilsynets pågående arbeid med anleggsregistreringer i sammenheng med dette.

Et eksempel på dette er hvordan husdyr oppstår i dagen løsning. Det skjer gjennom at en bonde benytter et ledig merke fra en reservert merkeserie fra Merkerregisteret via en leverandør. Ved merking benyttes en integrasjon til merkerregisteret hvor man gjennom ny merking oppretter et dyr i MATS husdyrregister.

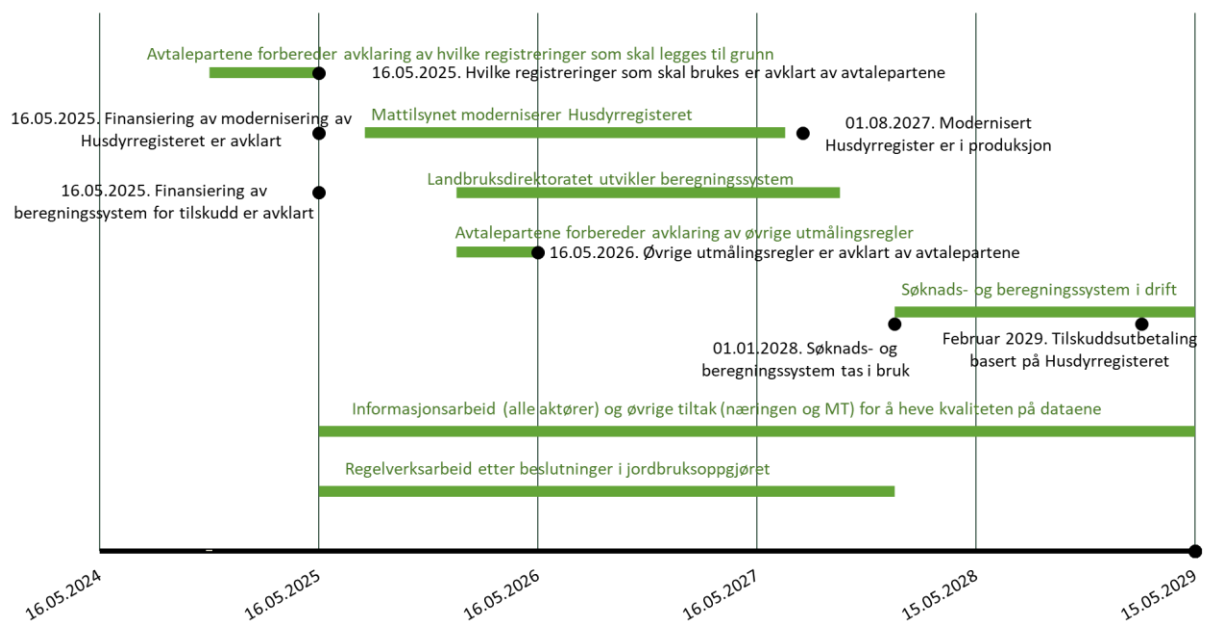
En vesentlig årsak til kompleksiteten i nåværende registerdata, og dermed utfordringer knyttet til både videreutvikling og estimering av kostnader, ligger i manglende forvaltning over tid. Med denne lærdommen og kunnskapen vi nå sitter på, mener Mattilsynet det vil være en vesentlig risiko for et modernisert Husdyrregister og dets kobling til tilskuddsutmåling å ikke sette av midler til å dekke forvaltning, vedlikehold og kontinuerlig videreutvikling.

Mattilsynet foreslår å disponere en ev. ramme på 15 mill. kr på best mulig måte for å være best rustet til å rekke frister som er satt, framfor en likedelt årlig tildeling over tre år.

6.5 Når kan en omlegging bli gjennomført?

Hvis det i jordbruksoppgjøret 2025 settes av midler slik at Landbruksdirektoratet og Mattilsynet kan starte planlegging og utvikling av systemene allerede fra høsten 2025 vil den mest realistiske ambisjonen for oppstart, etter arbeidsgruppens vurdering, være fra søknadsåret 2028. Dette forutsetter at et modernisert Husdyrregister er produksjonssatt og tatt i bruk fra sommeren 2027. Det er også en forutsetning at alle aktører som leverer og mottar data fra Husdyrregisteret, herunder husdyrkontrollene og slakterier, også får implementert nødvendige endringer i sine systemer innen samme tid. Tidslinjen for å kunne benytte data fra Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling vil også blant annet avhenge av hvor raskt en kan fastsette et regelverk. Arbeidsgruppen vurderer at utarbeiding og avklaring av regelverk vil være omfattende og krevende, og avtalepartene bør legge opp til en prosess som kan ivareta nødvendig framdrift i dette. En avvikling av telledatoene kan ikke iverksettes uten at et nytt regelverk er på plass. For at en omlegging skal kunne iverksettes fra og med søknadsåret 2028, må regelverket for tilskuddsutmåling være fastsatt senest ved jordbruksoppgjøret 2026. Arbeidsgruppen anbefaler at avtalepartene allerede ved jordbruksoppgjøret i 2025 avklarer hvilke registreringer (søkers registreringer eller krav om «komplett status», og hendelsesdato eller registreringsdato) som skal legges til grunn. Dette fordi disse avklaringene vil ha betydning for drøftingen av de øvrige utmålingsreglene. En slik avklaring gjør at en da vil ha en bedre oversikt over hvor omfattende systemutviklingen vil bli, selv om man ikke vil ha den fullstendige oversikten før etter alt regelverk for tilskuddsutmåling er klart. Figur 4 viser framstilling av tidslinje og milepæler for aktiviteter og avklaringer for å kunne ta i bruk Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling fra 2028.

Som nevnt i forrige avsnitt vil næringen måtte utvikle og få på plass nye integrasjoner mot et nytt Husdyrregister. Endringer vil blant annet gjelde husdyrkontrollene og slakteriene. Dette kan kreve endringer hos mange aktører, gjennom flere ledd, og disse må få nødvendig tid til å prioritere (tid og kostnad) og få på plass dette. Det er for dem viktig at konkrete spesifikasjoner fra Mattilsynet kommer så tidlig at gjennomføringstid ikke påvirkes. Dette gjelder også spesifikasjoner fra Landbruksdirektoratet. Mange aktører vil være involvert og det øker risiko for forsinkelser.



Figur 4. Skjematisk framstilling av tidslinje og milepæler for aktiviteter og avklaringer for å kunne ta i bruk Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling fra 2028

Å kun benytte data fra private register i stedet for data fra et modernisert husdyrregister vil ikke føre til en raskere implementering av løsningen. Tvert imot kan eventuell bruk av private registre som eneste kilde kreve ytterligere utredning, noe som kan resultere i en senere implementering enn søknadsåret 2028. Som redegjort for i kapittel 6.2.1 er arbeidsgruppens vurdering at det ikke er hensiktsmessig å gjøre noen videre vurdering av dette alternativet, og at bruk av data fra modernisert Husdyrregister er det mest realistiske alternativet.

En ev. omlegging fra telledato til å bruke registerdata for utmåling av produksjonstilskudd for storfe vil medføre store ressursbehov i Landbruksdirektoratet, og vil kreve betydelig ressursinnsats innen produksjonstilskuddskompetanse. Dette vil påvirke hvor mye man kan jobbe med øvrig tilskuddsutvikling og – forvaltning på produksjonstilskuddsområdet. Det må derfor påpekes at et usikkerhetsmoment i tidslinjen er øvrige oppgaver og utvikling på produksjonstilskuddsområdet, herunder hvordan prøveprosjektet knyttet til teigbasert tilskudd utformes.

Det er viktig å bruke tiden godt fram til omleggingen er gjennomført. Blant annet bør det informeres godt ut til søkerne om omleggingen og hvilke krav som stilles til dem. Også faglagene, slakteriaktørene og Animalia har en viktig rolle her, for å få bøndene til å heve kvaliteten på dataene i Husdyrregisteret.

Arbeidsgruppen vil understreke at denne tidslinjen er skissert opp ut ifra hva som vurderes som gjennomførbart nå. Samtidig kan det oppstå utfordringer som gjør at det kan ta lenger tid enn skissert, for eksempel pga. forsinkelser i prinsippavgjørelser, uforutsette utfordringer i systemutviklingen eller regelverksutforming.

Det er satt av midler i 2025 til at Landbruksdirektoratet skal kunne begynne IT-utvikling. Arbeidsgruppen vil peke på at hoveddelen av disse kan vurderes omdisponert, slik at Mattilsynet kan komme i gang med sin jobb i 2025. Dersom en omdisponering bestemmes i jordbruksoppgjøret 2025 vil Mattilsynet kunne begynne arbeidet i andre halvdel av 2025, i tråd med den skisserte tidslinjen. Arbeidsgruppen vil peke på at partene også kan vurdere om de ønsker å bestemme en slik omdisponering tidligere enn i mai 2025 (jordbruksoppgjøret). Dette vil ikke gjøre at omleggingen kan skje noe tidligere, men vil gjøre at Mattilsynet vil få noe bedre tid til systemutvikling og dermed redusere risikoen for forsinkelser. Hvis partene bestemmer en slik omdisponering tidligere enn jordbruksoppgjøret 2025, mener arbeidsgruppen at det også innebærer at partene framskynder avgjørelsen om hvorvidt man skal gå videre med arbeidet med å ta i bruk registerdata i tilskuddsutmålingen for storfe.

For å sikre nødvendig prioritering av arbeidet hos Mattilsynet, bør det tas inn i tildelingsbrevet for 2025 til Mattilsynet at de må påregne arbeid med tilrettelegging av Husdyrregisteret for tilskuddsformål.

6.6 Konsekvenser av en omlegging

6.6.1 Konsekvenser for næring og forvaltning

Gjennomgående er konsekvensene av en omlegging til bruk av data fra Husdyrregisteret til tilskuddsutmåling at det innebærer en mer kompleks og krevende tilskuddsutmåling. Det vil bli mer krevende for søker å sette seg inn i hva som ligger til grunn for tilskuddsgrunnlaget. Det vil også kreve mer ressurser av forvaltningen, både i form av IT-utvikling og veiledning, saksbehandling og kontroll. Særlig dersom «kombinasjonsmodellen» velges vil det kreve mye ressurser av forvaltningen, mens det vil være forvaltningsmessig enklere hvis man i stedet krever «komplett status».

Samtidig vil en omlegging kunne innebære kostnadsinnsparing for tilskuddssøkerne, gjennom at slaktetidspunkt ikke påvirkes av telledatoene. Tilsvarende vil det kunne gi gevinster for slakterier og foredlingsledd gjennom endringer i leveransemønster og innsparing i kostnader knyttet til å motvirke effekten som telledatoen har til å gi ujevne tilførsler. Omleggingen vil kunne gi endring i tilskuddsbeløp til jordbruksforetak. Utslagene for den enkelte vil imidlertid kunne variere, bl.a. avhengig av hvordan dyretallet varierer gjennom året og i forhold til telledatoene i nåværende tilskuddsregime.

Som omtalt i kapittel 6.5 vil et modernisert/nytt Husdyrregister innebære at alle aktører som leverer og mottar data fra Husdyrregisteret, herunder husdyrkontrollene og slakterier, må gjøre de nødvendige endringer i sine systemer. Dette kan kreve endringer hos mange aktører, gjennom flere ledd, og disse må få nødvendig tid til å prioritere (tid og kostnad) og få på plass dette. Det er for dem viktig at konkrete spesifikasjoner fra Mattilsynet kommer så tidlig at gjennomføringstid ikke påvirkes. Dette gjelder også spesifikasjoner fra Landbruksdirektoratet. Mange aktører vil være involvert og det øker risiko for forsinkelser.

I kap. 8.2-8.4 i rapport 10/2024 er det redegjort nærmere for konsekvenser for søker, og forvaltning. Vurderingene er også gjengitt i kapittel 3.2.5 i denne rapporten. Det henvises til rapport 10/2024 for full gjennomgang av konsekvensene.

6.6.2 Konsekvenser for dyrevelferd

I dag beregnes produksjons- og avløsertilskudd for storfe ut ifra antallet dyr et foretak disponerer på telledatoene 1. mars og 1. oktober. Dette fører til at det i mange fjøs holdes for mange dyr, som dermed har for liten plass, i periodene rundt disse datoene. En overgang fra telledatoer til å bruke opplysninger fra Husdyrregisteret til utmåling av tilskudd, vil eliminere dette uheldige dilemmaet der bonden må veie økonomi og dyrevelferd mot hverandre.

6.7 Overgangen fra gammelt til nytt system

6.7.1 Konsekvenser for markedet

Et av hovedargumentene for å legge om fra søknadsdata (telledato) til registerdata som utmålingsgrunnlag for produksjons- og avløsertilskuddene for storfe, er å bidra til en mer jevn tilførsel av dyr til slakting gjennom året. I tidslinjen (kap. 6.5) er det lagt opp til at siste telledato er 1. oktober 2027, og 2028 er første år med nytt regime. Det kan tenkes at tilførselen av dyr til slakt kan påvirkes i overgangsperioden, for eksempel at flere dyr sendes til slakt eller at leveransene av dyr til slakt midlertidig skulle stoppe opp fordi produsentene avventer endringer i tilskuddsordningene. Det vil kunne ha negative effekter på markedsbalansen for storfekjøtt, noe som vil kunne ha innvirkning på hele verdikjeden for storfekjøtt. Det er derfor viktig at partene og næringsaktørene vektlegger hensynet til jevn og forutsigbar tilførsel av dyr til slakt og en best mulig markedsbalanse for storfekjøtt i de årene omleggingen gjennomføres.

6.7.2 Tilskudd ved overgangen mellom gammelt og nytt system

Dersom man velger en søknadsperiode som ikke følger kalenderåret, for eksempel ved å bruke perioden 1.10.-30.9, vil det i innføringsåret i prinsippet bli en overlapping med gjeldende tilskuddsperiode for storfe, som er kalenderåret. Overlappingen består i at gjeldende telledatoer «representerer» kalenderåret, og med ny tilskuddsperiode 1.10.-30.9. vil da dyretallet per 1.10 som kan sies å representere dyretallet i 2. halvdel av året overlappe med de 3 første månedene av tilskuddsperiode 1.10.-30.9. Dyrene som er disponert i perioden 1.10.2027-31.12.2027 vil dermed gi grunnlag for tilskudd både i tilskudd som utbetales i februar 2028 og februar 2029. Forutsatt at dyretallet på telledatoene er noenlunde representativt for dyretallet gjennom året, vil imidlertid samlet årlig utbetaling for et innføringsår bli i samme størrelsesorden som om gjeldende tilskuddsregime ble videreført.

Velger man å fortsette med kalenderår som søknadsperiode, kan ikke arbeidsgruppa se at man vil ha noen overgangsperiode med utfordringer knyttet til tilskuddsutmåling. Søknadsåret 2027 følger gammelt regime med telledatoer, mens søknadsåret 2028 bruker registerdata. De to tilskuddsperiodene vil ikke overlappe. Det vil heller ikke være noe opphold mellom dem med en periode hvor det ikke gis tilskudd.

7 **Anbefaling**

På bakgrunn av drøftingene og vurderingene som er gjort i denne rapporten og i rapport 10/2024, har arbeidsgruppen kommet fram til anbefalingene som listes opp under.

Arbeidsgruppens anbefalinger om registerbruk:

- For at avtalepartene skal kunne avvikle telledatoene for storfe og i stedet bruke registeropplysninger som grunnlag for å utmåle tilskudd ut fra antall storfe gjennom året (eller den tilskuddsperiode som ev. velges), anbefaler arbeidsgruppen at Husdyrregisteret moderniseres med sikte på slik bruk.

Arbeidsgruppens vurdering er at bruk av registeropplysninger i husdyrkontrollene som alternativ til å bruke (et modernisert) Husdyrregister, ikke gjør at telledatoene vil kunne avvikles tidligere, både fordi det ville kreve ytterligere utredning og trolig også ville innebære behov for utvikling av et alternativt tilskuddsutmålingssystem for storfeholdere som ikke er medlemmer i husdyrkontrollene. I tillegg knytter det seg en rekke problemstillinger til en modell hvor man kun bruker data fra private register. Alternativet med å kun bruke opplysninger fra husdyrkontrollene vurderes derfor som ikke aktuelt.

Arbeidsgruppens anbefalinger for å kunne få til omlegging fra og med søknadsåret 2028:

- Dersom registeropplysninger skal brukes som grunnlag for utmåling av tilskudd for storfe, må det utarbeides og avklares et regelverk for dette. Arbeidsgruppen vurderer at utarbeiding og avklaring av slikt regelverk vil være omfattende og krevende, og anbefaler at avtalepartene legger opp til en prosess som kan ivareta nødvendig framdrift i dette. Arbeidsgruppens vurdering er at regelverket for tilskuddsutmåling basert på registeropplysninger (pkt. 2-5 i kapittel 6.2.3), inkludert definisjoner av dyreslag, tilskuddsperiode og ev. presiseringer knyttet til grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, må være avklart senest ved jordbruksoppgjøret 2026 dersom en omlegging skal kunne skje fra og med søknadsåret 2028, jf. neste kulepunkt. Arbeidsgruppen legger til grunn at strukturdifferensiering av tilskuddene vil kunne ivaretas med en modell hvor tilskuddsberegning gjøres ut fra dyretallet for hver enkelt dag i tilskuddsperioden og summeres opp. Arbeidsgruppen anbefaler at avtalepartene allerede ved jordbruksoppgjøret i 2025 avklarer hvilke registreringer (søkers registreringer, «kombinasjonsmodellen» eller krav om «komplett status», og hendelsesdato eller registreringsdato) som skal legges til grunn, (pkt. 2 i kapittel 6.2.3). Se tidslinje i kap. 6.5.
- I jordbruksoppgjøret i 2024 ble det satt av 10 mill. kroner for potensielt å kunne starte utvikling av IKT-systemer i Landbruksdirektoratet i løpet av 2025. Arbeidsgruppen anbefaler at det settes av midler også til Mattilsynet for 2025, slik at både Landbruksdirektoratet og Mattilsynet kan starte planlegging og utvikling av systemene allerede fra høsten 2025, med sikte på at telledatoene kan avvikles fra og med søknadsåret 2028. Alternativt kan partene vurdere å omdisponere hoveddelen av midlene satt av til IKT-utvikling i 2025 fra Landbruksdirektoratet til Mattilsynet. For å sikre nødvendig prioritering av arbeidet hos Mattilsynet, bør det tas inn i tildelingsbrevet for 2025 til Mattilsynet at de må påregne arbeid med tilrettelegging av Husdyrregisteret for tilskuddsformål. En avvikling av telledatoene fra og med søknadsåret 2028 forutsetter at et modernisert Husdyrregister er produksjonssatt og tatt i bruk fra sommeren 2027. Kompleksiteten i systemene vil være avhengig av hvilke utmålingsregler som bestemmes, og det vil derfor være behov for å utarbeide/oppdere kostnadsestimatene for Landbruksdirektoratets IKT-systemer når utmålingsreglene skal bestemmes. Til grunn for en ambisjon om omlegging fra og med søknadsåret 2028 ligger at arbeidsbelastningen med øvrig tilskuddsutvikling og -forvaltning ikke økes vesentlig hos Landbruksdirektoratet.
 - Arbeidsgruppen vil peke på at partene også kan vurdere om de ønsker å bestemme en slik omdisponering tidligere enn i mai 2025 (jordbruksoppgjøret). Dette vil ikke gjøre at omleggingen kan skje noe tidligere, men vil gjøre at Mattilsynet vil få noe bedre tid til systemutvikling og dermed redusere risikoen for forsinkelser.

- Arbeidsgruppen legger til grunn at dersom avtalepartene blir enige om å bruke Husdyrregisteret til utmåling av tilskudd og finansierer den utviklingen som er knyttet til dette, innebærer det at Mattilsynet utenfor jordbruksavtalen også sikres prioritering/finansiering av den nødvendige utviklingen av løsning for landdyrdata.

Arbeidsgruppens anbefalinger for regelverket for tilskuddsutmåling basert på registeropplysninger:

- Det framgår av mandatet at "En forutsetning for arbeidet er at man også etter en omlegging har nødvendig sikkerhet for korrekt utbetaling av tilskuddene til rett tid." Arbeidsgruppen ser at for å oppnå dette kan man ikke gjøre utmålingsreglene for komplekse. Det vil være behov for enkle, operasjonaliserbare regler for hvordan tilskuddet kan utmåles basert på registeropplysninger. Endring av regelverket kan endre tilskuddsutmålingen til noen foretak. Men dersom man skal gjennomføre en omlegging til bruk av registerdata, må man akseptere denne konsekvensen.

Krav om «komplett status» innebærer bedre kvalitet på dataene, se kap. 0. Det muliggjør også at man kan beholde kalenderår som søknadsperiode, noe det knytter seg flere fordeler med, se kap. 5.3.3. Det innebærer også en enklere forvaltning, se kap. 6.3 Samlet sett er et krav om «komplett status», etter arbeidsgruppas vurdering, nødvendig for å sikre korrekt utbetaling av tilskuddene til rett tid. «Kombinasjonsmodellen» eller «søkers registreringer» anbefales derfor ikke.

- Med bakgrunn i at god datakvalitet og enkle, operasjonaliserbare regler er en forutsetning for at man også etter en omlegging har nødvendig sikkerhet for korrekt utbetaling til rett tid, anbefaler arbeidsgruppen følgende regelverksprinsipper:
 - «Komplett status» brukes for å utmåle tilskudd
 - Tilskuddsperioden er kalenderår
 - Tilskuddsberegningen gjøres ut fra dyretall for hver enkelt dag i tilskuddsperioden
- Arbeidsgruppen anbefaler at man ikke går ned på individnivå for leveranser for å kategorisere melkeku, da det knytter seg flere utfordringer til et slikt alternativ. Blant annet foreligger det heller ikke leveransedata på individnivå for alle kyr. Det kan også være gode grunner for at enkeltkyr har noe lengre opphold i melkeproduksjonen sin, og det kan derfor være uheldig om tilskuddsberegningen går ned på et slikt detaljnivå.
- Arbeidsgruppen anbefaler at det fastsettes nødvendige hjemler for landbruksforvaltningen til å innhente og behandle aktuelle opplysninger for tilskuddsforvaltning, og at det ses på om det er nødvendig med en eksplisitt hjemmel som gir Mattilsynet adgang, ev. plikt, til å utlevere og videresende registerdata til landbruksforvaltningen, og om det er behov for å inkludere tilskuddsutmåling i formålsbeskrivelsen for Husdyrregisteret.

Andre forutsetninger for å lykkes med omleggingen:

- Arbeidsgruppen mener det er viktig at en vektlegger hensynet til jevn tilførsel av dyr til slakt og en best mulig markedsbalanse for storfekjøtt i de årene omleggingen gjennomføres.
- Arbeidsgruppen ønsker å peke på at i perioden fram til en eventuell omlegging vil datakvaliteten kunne heves med god informasjon fra både tilskuddsforvaltningen, Mattilsynet og bondeorganisasjonene, husdyrkontrollene og storfefbransjen (KLF, Nortura SA, Q-meieriene, Tine SA). Næringen og Mattilsynet bør også jobbe med andre tiltak for å bedre datakvaliteten, spesielt når det gjelder livdyrsalg.