

Baggrund om landbrugsfondene

Kort om fondene

Landbrugsfondene har til *formål* at sikre fælles finansiering af aktiviteter inden for forskning (fx foderudnyttelse, miljøforbedringer eller markforsøg), markedsføring (fx sikring af adgang til fjerne vækstmarkeder) og sygdomsforebyggelse (fx kontrol af MRSA eller salmonella) m.v., som med fordel kan løftes i fællesskab. På den måde kan fondene betragtes som et resultat af andelsbevægelsen.

Tre af landbrugsfondene *finansieres* igennem en bevilling på finansloven, hvor midler fra pesticidafgifterne føres tilbage til erhvervet, mens de øvrige fonde (produktionsafgiftsfondene) finansieres af produktionsafgifter. Produktionsafgiftsfondene fastlægger selv afgiften, eksempelvis pr. slagtet dyr eller kg. mælk.

Fondene er *særlige forvaltningsmyndigheder*, der ikke indgår i det almindelige, forvaltningsmæssige hierarki, men alligevel er underlagt blandt andet offentligheds- og forvaltningsloven samt Miljø- og Fødevareministeriets tilsyn.

Fondene *ledes* af faglige bestyrelser, der er sammensat af repræsentanter fra erhvervet og offentlige interessenter. Det er fondene, der vurderer ansøgninger og bevilger tilskud til projekter.

Fondenes *målgruppe* er primært offentlige og private forsknings- og videninstitutioner samt brancheforeninger og sammenslutninger i landbruget. Fondene yder *ikke driftstilskud eller virksomhedsstøtte*, men støtter alene aktiviteter, der kommer erhvervet som helhed til gavn. Derfor er fondene sjældent interessante for private virksomheder.

Formålet med landbrugsfondene

Produktionsafgiftsfondene blev oprettet i 1972¹ med det formål at skabe en solidarisk ordning, hvor landmændene gik sammen om at finansiere aktiviteter, som den enkelte producent ikke selv havde mulighed for at finansiere. Herved sikredes den nødvendige innovation i landbrugserhvervet – både til gavn for landmændene og for samfundet generelt.

Promilleafgiftsfondene blev indført i 1978² med det formål, at midlerne skulle anvendes til at nedsætte landbrugets produktionsafgifter. Hovedformålet med promillemidlerne har således været at give støtte til produktionsafgiftsfondene, som derefter giver støtten videre til konkrete projekter inden for den enkelte landbrugssektor. Først i 1999³ fik ministeren udtrykkelig hjemmel til, at promillemidlerne tillige kunne tildeles direkte støttemodtagere og til et bredere formål. Ordningen er godkendt af EU Kommissionen⁴.

Formålet med fondene er i dag at støtte afsætningsfremme, forskning og forsøg, produktudvikling, rådgivning, uddannelse, sygdomsforebyggelse, sygdomsbekæmpelse, dyrevelfærd, kontrol, medfinansiering af initiativer under EU-programmer samt i øvrigt til foranstaltninger, som ministeren for fødevarer, giver tilladelse til.

¹ LFF 1972-11-09 nr. 89.

² L 1977-06-08 nr. 309.

³ L 1999-06-02 nr. 349.

⁴ Kommissionens afgørelse af 28/10 2009 i støttesag N597/2008 samt EU Kommissionens tilladelse til forlængelse fra 2014 (C(2014) 3988).

Generelt om fondene

På jordbrugsområdet er der i alt 11 produktionsafgiftsfonde, der hver repræsenterer en sektor eller branche, to promilleafgiftsfonde og en fond for økologisk landbrug, jf. tabel 1 nedenfor.

Tabel 1. Oversigt over jordbrugets fonde

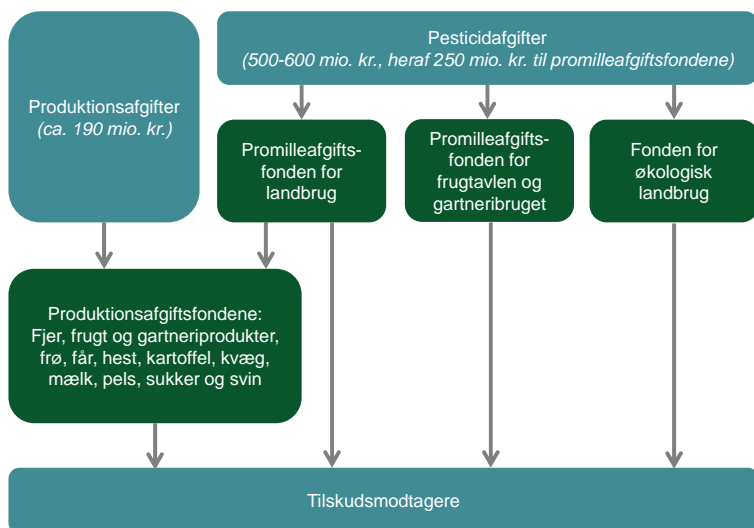
På Finansloven (tre fonde)	Produktionsafgiftsfonde (11 fonde)
Promilleafgiftsfonden for landbrug	Svineafgiftsfonden, Mælkeafgiftsfonden, Kvægafgiftsfonden, Fjerkræafgiftsfonden, Pelsdyrafgiftsfonden, Kartoffelafgiftsfonden, Frøafgiftsfonden, Sukkerroeafgiftsfonden, Fåreafgiftsfonden, Hesteaftgiftsfonden og Produktionsafgiftsfonden for frugt og gartneriprodukter
Promilleafgiftsfonden for frugtavlen og gartneribrug	
Fonden for økologisk landbrug	

Anm.: Alle fondene har egne hjemmesider. Se fx www.promilleafgiftsfonden.dk og www.svineafgiftsfonden.dk

Forskellen på produktionsafgiftsfondene og promilleafgiftsfondene skal findes i deres finansieringsform. Produktionsafgiftsfondene får en løbende indtægt i form af afgifter betalt af landmændene, når der slagtes dyr, indvejes mælk, eller når der omsættes frugt, kartofler m.v. Afgiften fastsættes af bestyrelsen for den enkelte fond og godkendes formelt af fødevarerministeren. Indtægterne tilgår fondene direkte. Udover afgiftsindtægter modtager produktionsafgiftsfondene tilskud fra Promilleafgiftsfonden for landbrug.

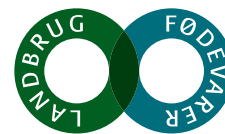
Promilleafgiftsfondene modtager en fast, årlig indtægt fra statens provener fra pesticidafgifterne. Indtægtsniveauet er politisk bestemt og fremgår af finansloven. Niveaet har siden 2009 været 250 mio. kr. årligt, jf. figur 1 nedenfor:

Figur 1. Betalingsstrømme



Fondene er særlige forvaltningsmyndigheder, hvilket indebærer, at de er en del af den offentlige forvaltning men uden for det sædvanlige forvaltningsretlige system. I overensstemmelse hermed anses fondsmidlerne i statsstøttesammenhæng for at være offentlige midler, hvorfor anvendelsen af midlerne skal ske i overensstemmelse med EU's statsstøtterefer.

Som særlige forvaltningsmyndigheder er fondene endvidere undergivet den offentligretlige regulering, herunder forvaltningsloven, offentlighedsloven, lov om behandling af personoplysninger og ligestillingsloven.



Tilsyn og kontrol

Fondene er underlagt tilsyn af NaturErhvervstyrelsen, og Miljø- og Fødevareministeriet har det overordnede ansvar for tilskudsordningen. Fondenes årlige budgetter og regnskaber skal således godkendes af NaturErhvervstyrelsen, ligesom styrelsen holder øje med, om fondene lever op til kravene i landbrugsstøtteleven med tilhørende bekendtgørelser.

Alle tilskudsmodtagere skal ved tilskudsårets afslutning aflevere et tilskudsregnskab, som skal være underskrevet af en statsautoriseret eller registreret revisor. Tilskudsmodtagers revisor skriver i tilskudsregnskabet under på, at der er kontrolleret for, at tilskudsmodtager har anvendt midlerne i overensstemmelse med lovgivningen samt i henhold til den bevilling, som fonden har givet.

Fondenes sekretariater og egne revisorer efterser, at tilskudsregnskaberne er fyldestgørende og lever op til kravene i bekendtgørelsen samt fondenes tilskudsvejledning.

Rigsrevisionen modtager i sidste ende også fondenes årsregnskaber til godkendelse.

Fondene ledes af faglige bestyrelser

Hver fond ledes af en praksisnær bestyrelse, som træffer beslutning om, hvad det strategiske fokus skal være for den enkelte fond, samt hvilke projekter, der skal bevilges tilskud. Fondenes sekretariater udarbejder ikke indstillinger forud for bevillingsmøder, og det er således udelukkende fondsbestyrelserne qua deres faglige kendskab til erhvervet og dets udviklingsbehov, der gennemgår og vurderer de indkomne ansøgninger. På fondenes hjemmesider findes bevillingsoversigter årsregnskaber, hvoraf det fremgår, hvilke projekter der har fået bevilget tilskud for hvert år.

Bestyrelserne for produktionsafgiftsfondene og Fonden for økologisk landbrug består af 2/3 repræsentanter for erhvervssiden og 1/3 repræsentanter for offentlige interesser. Denne fordeling sikrer, at fonde, hvor indtægtgrundlaget primært er produktionsafgifter, har bestyrelser, hvor producentinteresserne repræsenterer et flertal. Det er bestyrelserne, der indstiller afgifternes størrelse til miljø- og fødevareministeren.

Bestyrelserne for de to promilleafgiftsfonde sammensættes af seks repræsentanter for erhvervssiden og fem repræsentanter for offentlige interesser. Den større vægt af offentlige repræsentanter i disse fonde, i forhold til de øvrige fonde, afspejler det forhold, at promillemidlerne er offentlige midler, der gennem de to fonde tilbageføres til udvikling af erhvervet.

Det faktum, at midlerne skal anvendes bredt til gavn for primærerhvervet, samt at overvægten af bestyrelsesmedlemmerne udgøres af organisationer, der repræsenterer primærerhvervet, og dermed skal varetage generelle brancheinteresser, medfører to ting. For det første sikrer konstellationen, at primærproducenterne bakker op om systemet – dvs. giver systemet legitimitet. Hvis ikke primærproducenterne bakker op om systemet, vil de således kunne indstille til ministeren at nedlægge produktionsafgiftsfondene. For det andet betyder det, at der kan være tilfælde, hvor bestyrelserne skal behandle ansøgninger fra den organisation, hvorfra et bestyrelsesmedlem er indstillet eller er tilknyttet. Dette gælder også for de bestyrelsesmedlemmer, der repræsenterer offentlige interesser, herunder Forbrugerrådet TÆNK og universiteterne.

Fondene modtager således ansøgninger fra både landsdækkende landbrugsorganisationer, SEGES, Økologisk Landsforening, Forbrugerrådet TÆNK m.v. Der kan derfor helt naturligt forekomme tilfælde, hvor bestyrelserne skal behandle ansøgninger fra den organisation, hvorfra et bestyrelsesmedlem er indstillet eller tilknyttet. Der vil dog kun i helt særlige tilfælde forekomme situationer, hvor et bestyrelsesmedlem vurderes at være inhabil. Som en hjælp til fondenes bestyrelser har NaturErhvervstyrelsen udarbejdet en vejledning om reglerne for habilitet/inhabilitet.

Bestyrelserne udpeges af miljø- og fødevarerministeren for en periode på fire år. Repræsentanterne for erhvervssiden er udpeget efter enig udtalelse fra Landbrug & Fødevarer, Økologisk Landsforening og en række repræsentative producent- og brancheorganisationer, mens de offentlige repræsentanter udpeges efter fælles udtalelse fra Forbrugerrådet TÆNK, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Det Frie Forskningsråd. Afgrænsningen af de konkrete udtaleberettigede producent- og brancheorganisationer fastlægges endeligt i den enkelte fonds vedtægter, der godkendes af miljø- og fødevarerministeren.

Annoncering af ansøgningsrunder

Fondene har ifølge landbrugsstøtteleven⁵ pligt til at oprette en hjemmeside, hvor fondene blandt andet skal offentliggøre ansøgningsfrister og ansøgningsprocedurer.

Alle fondene har til opfyldelse af dette lovkrav opbygget brugervenlige hjemmesider, hvor ansøgningsrunderne annonceres, hvor der findes ansøgningskemaer og budgetkemaer med detaljeret vejledning om udfyldelse af skemaet, og hvor der findes vejledninger om støttemuligheder, herunder vejledning om, hvilke formål støtten kan ydes til samt angivelse af den strategi, som den enkelte fond forfølger i det enkelte støtteår. Yderligere er der vejledning til støttemodtagers revisor om kravene til revision af tilskudsregnskabet.

Støtteberettigede projekter og aktiviteter

De støtteberettigede aktiviteter under de enkelte formål er beskrevet i aktivitetsbekendtgørelsen og suppleres af prioriteringsregler i fondenes strategier. Af Promilleafgiftsfonden for landbrugs strategi fremgår eksempelvis, at fonden som en del af sine tildelingskriterier prioriterer *"anvendelsesorienterede projekter med aktualitet, kvalitet og relevans, med bredde, med udviklingspotentiale, som er unikke, spændende og nytænkende, og som bidrager til hurtig og effektiv spredning af viden og resultater til brug i praksis"*.

Fondenes tilskudsmodtagere

I modsætning til en lang række andre tilskudsordninger er fondenes formål som udgangspunkt ikke at yde virksomhedsstøtte. Støttemodtager er således af bekendtgørelsen klart angivet som landbrugets primærproducenter⁶, dvs. landmændene. Landmændene kan imidlertid ikke være direkte støttemodtager. Det skyldes dels, at de ikke må modtage midlerne direkte⁷, dels at formålet med ordningen netop er, at projekterne skal gavne erhvervet bredt og dermed ikke kun enkelte landmænd.

Opnåelse af fondenes formål kræver for mange projekters vedkommende, at projekterne fortsætter i flere faser over en længere årrække, og at der derfor er en vis kontinuitet hos den umiddelbare støttemodtager.

Opgaverne skal derfor løftes af en støttemodtager, som har de faglige og økonomiske ressourcer til at løfte opgaven – ofte over en længere periode – og som er villig til at løse opgaven mod alene at få dækket kostprisen⁸.

Målgruppen for fondenes ansøgningsrunder er således primært offentlige eller private forsknings- og vidensinstitutioner⁹ samt brancheforeninger og sammenslutninger i landbruget. Ofte er disse store organisationer de eneste, som kan løfte de ressourcekrævende opgaver som fx forskning, udvikling, sygdomsforebyggelse, sygdomsbekæmpelse, salgsfremme samt kontrol med overholdelse af fx kvalitets- og handelsnormer i EU's

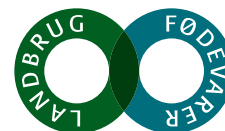
⁵ Landbrugsstøtteleuens § 9, stk. 3, og administrationsbekendtgørelsens § 17.

⁶ Jf. aktivitetsbekendtgørelsens § 1 (bkg. nr. 977 af 26/8 2015) og afgørelse af 28/10 2009 i støttesag N597/2008.

⁷ Det skyldes bl.a., at primærproducenterne ikke må modtage støtten som driftsstøtte.

⁸ Jf. administrationsbekendtgørelsen kan interne udgifter alene dækkes til kostpris, og der kan ikke gives fuld dækning til tilskudsmodtagers faste administrationsudgifter, idet alene udgifter, som er nødvendige for projektet, kan søges dækket. Støttemodtager vil derfor for nogle projekters vedkommende have et tab på gennemførelse af projektet.

⁹ Målgruppen er ved F&U begrænset til støttemodtagere, som opfylder EU gruppefritagelsesforordningens definition af "forsknings- eller videnformidlingsinstitution" jf. (EU) nr. 702/2014 artikel 2, nr. 50.



markedsordninger. Lovgiver har således dannet sig et klart og fuldstændigt overblik over den primære målgruppe for støtteordningen¹⁰.

Effektvurderinger

Det fremgår af § 21 i administrationsbekendtgørelsen, at *"...det påhviler fondene at vurdere effekten af udvalgte aktiviteter"*. Det fremgår endvidere, at *"...det påhviler fondene at redegøre for resultatet af effektvurderingerne i ledelsesberetningen til årsregnskabet"*.

Det er ikke nærmere defineret i bekendtgørelsen, hvor mange projekter, der skal gennemføres effektvurderinger af, ligesom det ikke fremgår, hvordan de skal gennemføres. Det er således i høj grad op til de enkelte fonde at definere og fastlægge, hvorledes effektvurderingerne skal gennemføres.

Siden 2011 har fondene, udover faglige beretninger, udvalgt enkelte projekter til egentlig effektvurdering. Til dette formål blev der forinden igangsat et omfattende analysearbejde med henblik på at finde en metode, der kunne understøtte kravet fra bekendtgørelsen. Der var i den forbindelse ingen inspiration at læne sig op ad fra andre tilskudsordninger, idet landbrugets fonde er kendetegnet ved dels at give tilskud til mange forskellige projekter, dels at give tilskud til tilskudsmodtagere, som ikke selv får gavn af projekterne. Tilskuddene gives ikke direkte til landmændene men gives til organisationer, videninstitutioner m.v., som formår at udvikle erhvervet bredt.

På baggrund af de tidligere erfaringer har Fondssekretariatet med input fra bestyrelserne arbejdet videre med at forfine og justere effektvurderingsmetoden. I den forbindelse er der taget udgangspunkt i, at effektvurderingerne skal:

- Give værdi, så bestyrelsen opnår læring.
- Gøre det muligt at føre kontrol med, at ansøgerne gennemfører projekterne i overensstemmelse med deres ansøgning (forandringsteori).
- Undersøge, om projekterne lever op til fondens strategi som forudsat.
- Være omkostningseffektive, så hverken fond eller tilskudsmodtager anvender uforholdsmæssigt meget tid på effektvurderingen.
- Kunne læses af fondens interessenter, så de kan få indblik i, hvad der kommer ud af fondsmidlerne.

Fondenes effektvurderingsrapporter kan findes på fondenes hjemmesider.

¹⁰ Jf. kravene i Finansministeriets Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning fra 2011 pkt. 2.1 og 3.1.