

Forvaltningsstøtte for oppfølging av spredearealkravet for husdyrgjødsel

Nytte og kostnad med ulike
alternativer

Rapport nr. 18/2024
15.3.2024





Rapport:	Forvaltningsstøtte for oppfølging av spredearealkravet for husdyrgjødsel – nytte og kostnad med ulike alternativer
Avdeling:	Avdeling ressurs og areal
Dato:	15.3.2024
Ansvarlig:	Gunn Eide
Bidragstere:	Rannveig Bø Fløystad, Bjørn Huso, Simen Slotta
Rapport-nr.:	18/2024
Forsidebilde:	Jens Tjentland

Forord

Myndighetene har i dag mangelfull oversikt over hvorvidt jordbruksforetakene har tilstrekkelig spredeareal til sin gjødselmengde jamfør forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav. Kommunene har derfor vansker med å kontrollere at regelverket blir fulgt. Det gjør at det er en risiko for at regelverket blir brutt uten at det får konsekvenser, slik at miljøeffekten av regelverket blir mindre enn tilsiktet. Revisjon av gjødselregelverket vil innebære innstramminger i kravet til spredearealets størrelse/tillatt fosformengde per arealenhet. Dette gjør problemstillingen ytterligere aktualisert.

Landbruks- og matdepartementet ba Landbruksdirektoratet i brev av 13.5.2022 å gjennomføre et forprosjekt for å vurdere forventet nytte og kostnad ved å etablere en nasjonal kartløsning som gir oversikt over spredeareal på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Formålet med et slikt kartsystem er å lette kommunenes arbeid med kontroll av at foretakene har stort nok spredeareal for husdyrgjødsel. Det ble levert et notat som besvarte deler av oppdraget 1.7.2022.

I supplerende tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet av 9. oktober 2023 ble direktoratet bedt om å følge opp forprosjektet med en nærmere konseptvalgutredning om et slikt forvaltnings-/kartsystem med vekt på berettigelse, nytte og kostnad for aktuelt løsningsforslag.

Landbruksdirektoratet har i denne utredningen lagt vekt på å beskrive dagens situasjon. Dette er nødvendig for å kunne gjøre riktige vurderinger av gevinster og ulemper for de ulike tiltakene. Oppdragsteksten tilsier at det først og fremst er kostnader og nytte ved en nasjonal kartløsning som skal vurderes. Vi har likevel valgt å i tillegg presentere løsningsalternativer uten kart, da vi mener at disse kan være relevante.

Målgruppen for systemet er hovedsakelig forvaltningen, da det er forvaltningens utfordring med kontroll tiltaket skal løse. Det er derfor gevinstene for forvaltningen som er vektlagt i vurderingen av tiltakene. Tiltakene kan likevel også gi foretakene bedre oversikt over eget spredeareal og hvilke muligheter de har til å leie spredearealer/avhende gjødsel til andre som har mer spredeareal enn det som er påkrevd.

Vi presenterer 6 ulike alternativer til tiltak. I stedet for å vurdere tiltakene i detalj, har vi lagt vekt på å presentere dem som ulike løsningskonsepter. Ett eller flere konsepter kan senere spesifiseres ytterligere.

To EU-forordninger kan føre til at Mattilsynet får behov for å utvikle kartløsninger for stedfesting av data. Forordningen om plantevernmidler stiller krav om elektronisk sprøytejournal fra 1. januar 2026, og at brukssted angis elektronisk i kart. Forordningen om avløpsslam forutsetter at offentligheten skal kunne søke opp alle brukssteder for avløpsslam i jordbruket. Mattilsynet opplyser at deres arbeid på disse to områdene vil starte høsten 2024. Vi har derfor valgt å ikke inkludere disse problemstillingene i utredningen.

Landbruksdirektoratet har hatt innspillmøter der alle statsforvalterembeter og 19 kommuner (fra alle regioner) var representert. Møtene ga oss svært verdifull innsikt i hvordan dagens kontroll foregår, og hvordan ulike løsningskonsepter ble vurdert. Vi ønsker å takke statsforvalterne og kommunene som deltok.

Landbruksdirektoratet, Oslo 15.3.2024

Innhold

Forord	2
Innhold	4
Sammendrag	5
1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?	7
1.1 Hva er årsakene til problemet?	8
1.2 Hvilke grupper er berørt av problemet?.....	12
1.3 Hvor alvorlig er problemet?	12
1.4 Hvorfor har ikke tidligere tiltak lyktes?	15
2 Hvilke tiltak er aktuelle?	16
2.1 Alternativ A: Utrekning i søknad i eStil-PT	16
2.2 Alternativ B: Spesiellaget rapport basert på data fra eStil-PT, Leveransedatabasen og kommunens nedtegninger	19
2.3 Alternativ C: Kart over innmarksbeiter godkjent som spredeareal	21
2.4 Alternativ D: Kartløsning for spredeareal	24
2.5 Alternativ E: Kartløsning for spredeareal med GDE-beregning	29
2.6 Alternativ F: Kartløsning for spredeareal med GDE-beregning og integrert mot skifteregister	36
2.7 Oppsummert oversikt over de ulike alternativene.....	41
3 Vurdering av de ulike tiltakene og anbefalinger	42
3.1 Generelt om momentene i vurdering av tiltakene	42
3.2 Vurdering av alternativene A—F	44
3.3 Anbefaling.....	48
4 Forutsetninger for vellykket gjennomføring	49

Sammendrag

Alle foretak med husdyrproduksjon skal ha tilstrekkelig areal for spredning av gjødsla.

Landbruksdirektoratet har vurdert ulike forvaltningsløsninger inkl. bruk av kart for å følge opp kravet til spredeareal.

Kontroll av spredearealkravet er krevende for mange kommuner i dag

- I mange kommuner er det få eller ingen foretak som ikke tilfredsstillt kravet om tilstrekkelig spredeareal. I slike kommuner er det liten oppmerksomhet på kontroll.
- I en del områder, særlig kommunene i Rogaland og enkelte kommuner i Vestland, er det mangel på spredearealer og mange foretak må derfor finne løsninger for å bli kvitt overskudd av gjødsel. Her opplever kommunene at det er vanskelig å føre kontroll med hvorvidt overskuddet av gjødsel er disponert i tråd med regelverket.
- Kommuner som fører kontroll med spredeareal opplyser at dette gjøres i forbindelse med kontroll av søknader som er trukket ut for kontroll av produksjonstilskudd.
- Landbruksdirektoratet erfarer at det sjelden konstateres brudd som det reageres på.

Innstramming av kravet vil føre til at flere må kontrolleres for at miljøeffekten av regelverket skal oppnås

- Det foreligger ulike alternativer for innstramming i spredearealkravet. Settes kravet om spredeareal til 6 dekar pr GDE kan det anslås at i overkant av 10 000 foretak vil være aktuelle for kontroll/oppfølging fra kommunene,
- For at kommunene skal settes i stand til å følge opp et nytt regelverk på en effektiv måte, trengs en forvaltningsløsning som omfatter et kartverktøy for å holde oversikt over arealene der husdyrgjødsel spres.
- Arbeidsmengden for foretakene og kommunene vil være størst i innføringsfasen. Nytt av et kart vil også være ulik i ulike områder.

Landbruksdirektoratet anbefaler en kombinasjon av to tiltak

- Landbruksdirektoratet har vurdert ulike forvaltningsløsninger inkl. bruk av kart for å følge opp kravet til spredeareal
- Det bør etableres en enkelt rapport-løsning som er klar til å tas i bruk av kommunene når ny forskrift er fastsatt. (Alternativ B)
- Det bør startes opp arbeid med å etablere en kartløsning for en god kontroll av spredearealkravet. En løsning basert på et skifteregister gir minst merarbeid for foretakene og stor nytteverdi for kommunen (Alternativ F). At kartløsningen kan integreres med andre løsninger på sikt, øker nytteverdien.
- Skal en oppnå hensikten med forvaltningsverktøyet, er det nødvendig at kommunene får god oppfølging fra statsforvalterne og at det kommer på plass tydelige retningslinjer for reaksjoner ved brudd på regelverket.

1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Alle foretak med husdyrhold skal disponere et areal for spredning av husdyrgjødsel som foretaket produserer. Spredarearealet skal være tilstrekkelig til å sikre god utnyttelse av husdyrgjødsel og at minst mulig av næringsstoffene i gjødsel tapes til miljøet. Bestemmelsene om spredareal er gitt i § 24 i forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav. På oppdrag fra LMD og KLD utarbeidet Landbruksdirektoratet i 2018 i samarbeid med Miljødirektoratet og Mattilsynet, et [forslag til nytt gjødselregelverk](#)¹. I forslaget til ny gjødselbruksforskrift er det i §§ 16-24 gitt bestemmelser om spredmengder og spredareal. Sammenlignet med någjeldende forskrift foreslås det en innskjerping i kravene. Det gjør at flere foretak må gjøre tilpasninger i drifta for å tilfredsstille kravet.

I forslag til nytt regelverk er det gitt anledning til å (etter søknad) tilføre arealene mer fosfor enn det spredarealkravet tilsier dersom foretaket gjennom gjødslingsplan og regnskap over fosforbalansen klart kan dokumentere at begrensningene for husdyrgjødsel og andre gjødselvarer leder til et fosforunderskudd. Etter dagens forskrift (§ 29) og etter forslaget til ny forskrift (§ 32) er det kommunen som skal føre tilsyn med at kravene til spredareal overholdes av det enkelte jordbruksforetak.

For kontroll av spredarealkrav trenger kommunen oversikt over omfang av husdyrhold og areal for spredning av husdyrgjødsel. Dersom foretaket ikke har tilstrekkelig areal for spredning av egen husdyrgjødsel eller kan dokumentere annen lovlig disponering av gjødsel, skal kommunen vurdere reaksjon mot foretaket. Med innskjerpede krav må kommunene følge opp flere foretak med kontroller for å sikre at regelverket blir fulgt.

Problemet omfang er svært forskjellig i ulike regioner. Mange kommuner fører knapt tilsyn fordi det er svært få/ingen foretak som, i alle fall med dagens regelverk, er i nærheten av å ha for lite spredareal i deres region. I andre områder har mange foretak utfordringer med å ha tilstrekkelig spredareal, og kommunene driver utstrakt kontroll av spredarealkravet. For dem kan kontrollen være ressurskrevende. Det er til dels svært vanskelig å kontrollere om foretakene har tilstrekkelig spredareal. Særlig utfordrende er kontrollen med foretak som har for små egne arealer for spredning av gjødsel og som derfor må finne andre arealer eller annen disponering av et gjødseloverskudd.

Gjeldende forskrift omfatter produksjon, omsetning og bruk av organiske gjødselvarer. Vi antar at forslag til ny gjødselbruksforskrift vil gjelde all bruk av organiske og uorganiske gjødselvarer som nyttes for næringstilførsel eller som vekstmedium. I denne utredningen avgrensner vi vurderingene til foretak som driver næringsmessig jordbruksproduksjon.

Ut over foretak med eget husdyrhold, antar vi at også foretak som mottar husdyrgjødsel eller andre organiske gjødselvarer utenfra bli omfattet av forskriften. I denne utredningen avgrensner vi omtalen til foretak som mottar husdyrgjødsel fra andre husdyrprodusenter.

I dette kapitlet vil vi gå gjennom hvordan kontrollen gjøres i dag og hva som er utfordrende med denne situasjonen. Vi vil gå gjennom hvilke grupper som er berørt, og hvor alvorlig problemet er/hvor stort omfang problemet har i dag og hvor stort omfang det kan få med innskjerpede krav.

¹ Forslag til gjødselbruksforskrift 150318, revidert 04102018, <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/miljo-og-klima/husdyrgjodsel-og-gjodsling/forslag-til-nytt-gjodselregelverk>

1.1 Hva er årsakene til problemet?

1.1.1 Generelt om kontroll av kravet

Landbruksdirektoratet har gjennomført møter med en rekke kommuner og alle statsforvaltere for å få innblikk i hvordan kontroll med spredeareal gjøres i dag, hva som er omfanget av kontroll og hvilke rutiner som følges.

Tilsyn eller kontroll kan være basert på stikkprøver eller tips som kommunen mottar, men som hovedregel er ikke kontroll av spredearealet en separat prosess. Kontroll av spredeareal skjer, hvis kommunen i det hele tatt kontrollerer spredeareal, i forbindelse med at et foretak blir trukket ut til kontroll av produksjonstilskudd. Det er derfor slik at det ikke foretas et risikobasert utvalg av foretak for kontroll for spredeareal i seg selv. Det er risikofaktorer knyttet til utbetaling av produksjonstilskudd som bestemmer hvilke foretak som blir kontrollert.

Foretakene er ikke pålagt å levere inn informasjon om antall GDE eller hvor stort spredeareal foretaket disponerer. Det er et punkt i KSLs sjekklister om *Generelle krav til gården*² som omhandler spredeareal, men det er ikke systemer i dag som fanger opp hvor vidt et foretak oppfyller kravet. På 1990-tallet/tidlig 2000-tall var det større oppmerksomhet rundt oppfølging av spredearealkrav, knyttet til avkorting i produksjonstilskudd. Fra 1. januar 1996 blei det innført en generell regel for avkorting som tilsa et trekk på 1 000 kroner per dekar spredeareal foretaket manglet. Antall husdyr oppgitt i søknad om produksjonstilskudd dannet grunnlag for utregning av hvor mange GDE foretaket hadde, og spredearealet var lik fulldyrka jord oppgitt i søknaden. Foretak som hadde tillegg i spredeareal (eks. godkjent innmarksbeite) eller fratrekk i GDE-beregningen som følge av beite i utmark, salg av gjødsel osv., måtte levere eget skjema som vedlegg til produksjonstilskudd-søknaden (SLF-057) hvor disse endringene framkom. Slik kunne tallene for GDE og spredeareal for foretakene justeres.

Denne praksisen utgikk fra og med 2002. I Statens landbruksforvaltnings rundskriv om produksjonstilskudd i juli 2002 heter det:

- Det blir i mindre grad enn før beregnet og gjennomført maskinell avkorting på grunn av brudd på reglene om produksjonstilskudd eller andre regler for jordbruksdrift. Kommunen skal nå fastsette avkorting i tilskudd etter skjønn.
-
- Tidligere forvaltningspraksis med kontroll av spredeareal og gjødseldyreenheter er endret fra å være en sentral massekontroll av alle produksjonstilskuddssøkere til å bli en risikobasert kontroll utført av kommunene. Årsaken er at tidligere forvaltningspraksis med kontroll av alle foretak har vært for arbeidskrevende og for lite målrettet. Kommunene vil bedre kunne følge opp de miljøsaker og risikoområder som er viktige i forhold til miljøet med de endringer som er gjort. Offentlig tilsyn skal utføres av kommunene etter risikovurdert miljøbehov.

1.1.2 Dagens kilder til nødvendig informasjon for kommunenes kontrollvirksomhet

Grunnlaget for å beregne krav til spredeareal er oversikt over mengde husdyrgjødsel som produseres på foretaket og arealet som det spres husdyrgjødsel på. I dette kapittelet går vi gjennom hva kommunene må finne av informasjon, samt kort hvilke kilder de har til denne informasjonen i dag.

1.1.2.1 Omfang av husdyrhold

For å finne omfanget av husdyrhold på foretaket, må kommunen gjøre oppslag i eStil-PT (fagsystemet for produksjonstilskudd i jordbruket), og antall GDE på foretaket beregnes ut fra antall dyr av ulike slag. Slik GDE-beregning må gjøres for alle foretak som skal kontrolleres. Under går vi inn i noen detaljer knyttet til beregning av GDE.

² <https://www.ksl.no/ksl-standarder/generelle-krav-til-garden/>

I søknad om produksjonstilskudd er det to telledatoer, hhv 1. mars og 1. oktober. For dyreslag/PT-koder som oppgis vår og høst, beregnes et gjennomsnitt. Gjødse som skal spres i vekstsesongen, og som kommer fra lager, produseres i tidsrommet dyra står inne. Dette samsvarer godt med telledatoer 1.okt. og 1.mars.

For dyr med kort livsløp (slaktegris, slaktekylling, ender, gjess, kalkun) må gjødselmengder regnes ut fra antall dyr levert til slakt. Dagens forvaltningspraksis er å benytte data fra Leveranseregisteret over antall slaktede dyr siste kalenderår. I utredningen av nytt gjødselregelverk er foreslått å telle slaktedyr på samme måte.

I smågrisproduksjon og driftsopplegg med purkering vil dyretallet kunne variere avhengig av produksjonssyklusen. Det må ses nærmere på typiske driftsopplegg og regnemåter for å komme fram til rette gjødselmengder for slik drift.

I dag tas det utgangspunkt i ett tall for P-mengde pr mjølkeku mens det i forslag til nytt regelverk fra Mattilsynet og Landbruksdirektoratet i 2018 er lagt opp til korrigering for avdrått. Middelvdrått beregnes som samlet mjølkeproduksjon fordelt på dyretall fra søknad om produksjonstilskudd. Mjølkeproduksjon bestemmes på forskudd basert på kvote inneværende år. For slaktedyr (storfe, gris og kylling) er det lagt opp til påslag på normtallene ved utsatt slakting.

Ved GDE-beregningen er det forvaltningspraksis å gjøre fratrekk for gjødsla som produseres når dyra er på beiter som ikke er en del av det godkjente spredearealet (typisk utmark eller innmarksbeiter som ikke er del av spredearealet. I utredningen av nytt gjødselregelverk er det anbefalt videreføring av denne praksisen.

1.1.2.2 Spredeareal

For å finne hvilket spredeareal foretaket disponerer må kommunen finne informasjon i eStil-PT, samt søke i kommunens arkiv om foretaket har innmarksbeiteareal godkjent som spredeareal og kontakte foretaket for å finne avtaler om leid spredeareal. Foretak kan ha godkjent spredeareal både på eid og leid areal i egen kommune og i andre kommuner.

Automatisk godkjent spredeareal

Fulldyrka jord og overflatedyrka jord³ er godkjent spredeareal («automatisk» godkjent).

Arealer som foretaket driver selv

Egne eller leide fulldyrka og overflatedyrka arealer som foretaket driver selv inngår i foretakets spredeareal.

Ved søknad om AK-tilskudd registrerer foretaket alt areal som drives (eget og leid) i eStil-PT. Areal det søkes tilskudd til, oppgis pr. landbrukseiendom. Arealopplysningene kontrolleres mot jordregisteret (AR5 per landbrukseiendom), men det er ingen kartfesting av hvilket konkret areal på eiendommen det er som drives og som dermed er godkjent spredeareal. Arealet fra søknad om produksjonstilskudd danner utgangspunkt for kommunenes kontroll. Opplysninger fra PT-søknaden er likevel ikke dekkende for informasjon om spredeareal siden

- Foretak kan drive et areal (og søke PT), men ha avtale om at andre foretak sprer husdyrgjødsel på arealet.
- Foretak kan leie areal kun for spredning, som det ikke er noen registrering av i PT-søknaden. (Se under.)
- Foretak kan drive et areal (og søke PT), men bare spre husdyrgjødsel på deler av dette arealet. Jamfør forskriften skal areal som det ikke spres gjødse på, ikke regnes som en del av spredearealet.

³ I dagens forskrift står bare fulldyrket jord som godkjent spredeareal, men forvaltningspraksis er at også overflatedyrka arealer medregnes i godkjent spredeareal. I forslag til ny forskrift er overflatedyrket areal inkludert som godkjent spredeareal.

Faktisk spredeareal i et slikt tilfelle vil altså være mindre enn arealet som er registrert i eStil-PT. Mer om dette i avsnitt 1.1.2.3.

Leid spredeareal

Foretak med for lite spredeareal kan leie areal for spredning av gjødsla. For spredeareal som leies, skal det foreligge en skriftlig avtale av normalt minst 5 års varighet.

Areal som leies må kunne identifiseres. I direktoratenes forslag til ny gjødselbruksforskrift heter det at innehaveren av husdyrgjødsla må kunne dokumentere leieavtalen med kart over arealene, som viser planlagt fordeling av gjødsla i avtaleperioden, og (for visse gjødselvarer) bokføre faktiske spredmengder.

Spredeareal som leies, registreres ikke, og kan kun dokumenteres ved at foretaket fremviser underskrevet avtale. Avtalen må vise på hvilket foretak/eiendom gjødsla skal spres, og hvor stort areal som leies. Areal som leies, kan ligge i flere kommuner. Det er i dag ikke krav om at avtales skal leveres til kommunen for registrering.

Det foreligger ikke noen samlet oversikt over leie av spredeareal, hvilke foretak som leier og hvor mye areal som leies. For å kontrollere at foretaket har nok spredeareal, må kommunene derfor undersøke hvilket areal som leies kun for spredning. Dersom et foretak leier bort spredeareal til ett eller flere andre foretak, kan det oppstå uklarhet om hvem som disponerer hvilket areal. Dokumentasjon i form av inngått avtale mellom ulike foretak og gjødslingsplan for berørte foretak, har ikke informasjon om hva som skjer i praksis. Vi er kjent med tilfeller der flere foretak leier samme spredeareal. Dette kan skyldes manglende oversikt hos den som leier ut, eller kan være bevisst omgåelse av regelverket.

Godkjent innmarksbeite

I tillegg til fulldyrka og overflatedyrka areal, kan også innmarksbeite godkjennes som spredeareal. Kommunen kan godkjenne slikt areal etter søknad. På innmarksbeite kan det være områder/arealer med liten vekst på grunn av topografiske forhold, lite jorddekke/fjell eller forsumping, myr, vannforekomster ol. Dette betyr at ikke alt areal registrert i AR5 som innmarksbeite kan anses som egnet for spredning av husdyrgjødsel. Ved vurderingen skal det også tas hensyn til faren for forurensing av vann og virkning for naturmangfold og kulturlandskap. Ved vurdering av innmarksbeite som spredeareal, må kommunen derfor vurdere hvilke deler av arealet som kan godkjennes. Som hovedregel vil det være nødvendig for kommunen med en befaring av det aktuelle arealet.

I forbindelse med kontroll av spredeareal trenger kommunen å undersøke hvorvidt foretak som ikke har nok dyrka areal, har godkjent innmarksbeite slik at spredearealkravet innfris. Statsforvalteren i Rogaland har en kartløsning for dette. I de øvrige fylkene må undersøkelsen gjøres ved manuell sjekk av registrerte opplysninger på foretaket. Dette kan være krevende, fordi godkjenningen kan være gitt for lang tid tilbake slik at opplysningene er vanskelige, i noen tilfeller umulige, å finne tilbake til i kommunens arkiv.

Det er i utgangspunktet ingen tidsbegrensning for en godkjenning av innmarksbeitearealer. Mange innmarksbeiter endrer karakter gjennom årenes løp, slik at de i dagens tilstand ikke nødvendigvis er egnet som spredeareal. Dette fanges ikke opp på noe vis i dag.

Det bør nevnes i denne sammenheng at det er i all hovedsak i Rogaland og til dels i Vestland at innmarksbeitearealer blir godkjent som spredeareal for husdyrgjødsel. De utfordringer som er nevnt over angående oversikt over godkjente innmarksbeiter begrenser seg derfor i stor grad til disse fylkene. Samtidig trekkes det fram at dette er noe av det som er aller mest utfordrende i kontrollen av spredearealkravet i disse fylkene.

1.1.2.3 Faktisk spredeareal for gjødsel

Det er forskjell på hva som er foretakets godkjente spredeareal på papiret, og hva som benyttes i praksis. Kommuner og statsforvaltere var tydelige i sine tilbakemeldinger i innspillsmøtene på at dette er en av

hovedutfordringene knyttet til oppfølging av forskrift om organisk gjødsel. I § 24 i dagens forskrift 1. avsnitt fjerde ledd står det følgende:

Gjødslingen skal tilpasses arealets gjødslingsbehov, jf. forskrift for gjødslingsplanlegging. Dersom foretaket i praksis bare nytter deler av arealet til å spre husdyrgjødsel på uten at dette følger av gjødslingsplanen, skal det godkjente arealgrunnlaget for spredning av husdyrgjødsel etter disse regler reduseres tilsvarende.

Majoriteten av kommunene melder at de ikke har oversikt over faktisk utnyttede spredeareal. De antar at arealer nær fjøset ofte blir tilført mer gjødsel enn behovet, og mer enn arealer lengre vekk. Det fører til miljøbelastninger fra arealene som blir gjødslet hardt, mens arealene lengre vekk får tilført mindre husdyrgjødsel enn det som er agronomisk sett fornuftig. Dette problemet er forsterket som følge av at flere foretak i dag driver leiejord langt vekk fra eget driftssenter.

1.1.2.4 Annen tilførsel eller avhending av husdyrgjødsel

Salg/avhending av husdyrgjødsel, for eksempel ved levering til biogassanlegg (uten at biorest tas tilbake), levering til mottak som driver bearbeiding og videresalg, nabosamarbeid mv. skal kunne komme til fradrag ved utrekning av behovet for spredeareal. Slik omsetning av gjødsla må kunne dokumenteres, men det finnes ikke noe register over avtalene. Ved kontroll må derfor kommunen kontakte søker for å få opplysninger om avhending av gjødsla. Avtalene skal i utgangspunktet ha en varighet på minimum 5 år.

Gjødseltransportører

Det finnes firmaer som påtar seg å transportere gjødsel fra ett foretak til arealene til et annet foretak, eller til bruk i næringsvirksomhet. Det skal foreligge avtale mellom den som avhender og den som mottar gjødsla/har spredearealet. Det har tidligere vært en praksis der gjødseltransportører har hentet gjødsel hos en bonde uten at det har foreligget noen form for avtale mellom denne bonden og mottakeren som disponerte spredeareal til gjødsla. Gjødseltransportørene har da fungert som et selvstendig mellomledd, og avtalen med transportfirmaet om henting av gjødsel er blitt godkjent som grunnlag for å redusere foretakets behov for spredeareal. Denne praksisen er ikke ønskelig, det skal foreligge avtale direkte mellom den som avhender og den som mottar gjødsel. I praksis opplever likevel kommunene at det kan være utfordrende å holde oversikt over flyten av gjødsel mellom foretak når det er gjødseltransportører med i bildet.

1.1.2.5 Oppsummering

Situasjonen rundt kontrollen og kilder til informasjon i dag kan oppsummeres i følgende punkter:

- Ikke et felles verktøy for beregning av gjødseldyrenheter og behov for spredeareal. Kommunen må gjøre beregning av gjødseldyrenheter (GDE) manuelt basert på tall fra PT-søknader.
- Manglende oversikt over innmarksbeite som er godkjent som spredeareal. Ved kontroll må kommunen manuelt undersøke slike opplysninger og foretaket. Innmarksbeitearealer brukes som spredeareal i Rogaland og til dels Vestland fylker, mens det store flertallet av kommuner ikke har foretak som søker om godkjenning av innmarksbeite. Dette er derfor en utfordring som har en tydelig geografisk begrensning.
- Manglende løsning for søknad og saksbehandling ved godkjenning av nye innmarksbeitearealer. Det nyttes papirbasert søknad inkl. kart.
- Manglende stedfesting av leid spredeareal. Dette gjør at kommunen ikke vet hvor arealet ligger og om areal som oppgis er entydig definert.
- Manglende løsning for registrering av gjødsel som avhendes eller tas imot av foretaket. Ved kontroll må kommunen etterspørre slik dokumentasjon fra aktuelle foretak.

Mangelfulle løsninger og rutiner til støtte for forvaltningen av gjødselregelverket medfører at kommunens arbeid med oppfølging av regelverket blir ressurskrevende og lite effektivt. En følge av dette er at kommunene i liten utstrekning reagerer mot foretak som mangler spredeareal. Et nytt regelverk med strengere krav vil medføre økt behov for oppfølging fra myndighetene.

1.2 Hvilke grupper er berørt av problemet?

Kommunene skal føre tilsyn med bestemmelsen om spredeareal. Manglende oversikt og støtteverktøy for kontroll og oppfølging medfører uforholdsmessig stor tidsbruk på den enkelte sak. En følge kan også være at det ikke gjennomføres tilsyn slik forskriften bestemmer.

Dersom forvaltningen ikke er i stand til å gjennomføre en effektiv kontroll og oppfølging av regelverket, synker næringsutøvernes motivasjon til å holde seg innenfor gjeldende regelverk.

Samfunnet for øvrig blir også berørt av problemet. Dersom spredearealkravet ikke overholdes fordi kontrollen er mangelfull, vil det kunne gi en negativ innvirkning på miljø og klima.

Foretakene selv kan også være berørt av problemet med lite oversikt over spredeareal. Det vil kunne være tilfeller der en bonde trenger mer spredeareal, men hvor det er vanskelig å finne ut hvem han/hun eventuelt kunne leid spredeareal av eller avhendet gjødsel til. Det vil også kunne være tilfeller der bønder uten å være klar over det har fått tillatelse til å spre på et areal som allerede er i bruk som spredeareal av andre. Utredningen her omhandler likevel først og fremst problemet forvaltningen har med å gjennomføre kontroll av regelverket, ikke hvorvidt foretakene har utfordringer med å skaffe seg oversikt over eget spredeareal og eventuelt tilgjengelig spredeareal. Foretakene har et selvstendig ansvar for å imøtekomme kravene, uavhengig av eventuell tilrettelegging fra myndighetene.

1.3 Hvor alvorlig er problemet?

For å kunne gi et svar på hvor alvorlig problemet er, må vi finne svar på følgende spørsmål:

- Hvor mange foretak omfattes av regelverket og utgjør gruppen som kan være gjenstand for kontroll?
- Hvor mange foretak har ikke stort nok automatisk godkjent spredeareal?
- Vet kommunen hvilke arealer som faktisk er i bruk som spredeareal?
- Kontrollerer kommunen de foretak som det er høyest risiko for at har brudd på regelverket?
- Hvor lang tid bruker kommunene på kontroll av et foretak (og til sammen på landsbasis)?
- Hva er konsekvensen hvis kommunen ikke kontrollerer foretak med høyest risiko og/eller må bruke mye tid på hver kontroll?

1.3.1 Hvor mange foretak omfattes av regelverket og kan være gjenstand for kontroll?

Ut fra en risikobasert tilnærming kan en gå ut fra at det ikke vil være nødvendig å kontrollere foretak med mindre enn 10 GDE. Av totalt 27 618⁴ jordbruksforetak har 9 970 foretak mindre enn 10 GDE. Det er da i overkant av 17 500 foretak der det skal gjøres en spredearealberegning. Dersom en legger til grunn at hvert foretak skal kontrolleres hvert femte år gir det et årlig antall kontroller på vel 3 500 foretak. Av disse igjen er det mange som tilfredsstiller spredearealkravet med egne disponible arealer. Mer om dette under. For de fleste foretak vil dyrehold og areal ligge relativt fast fra år til år. Det kan tale for at det er behov for noe sjeldnere kontroll av hvert foretak.

⁴ Tallene som presenteres for antall foretak er hentet fra NIBIOs rapport «Samfunnsøkonomisk effektiv håndtering av økt gjødseloverskudd» (Rapport Vol. 7, Nr. 50, 2021).

1.3.2 Hvor mange foretak er det som ikke har nok automatisk godkjent spredeareal?

For å ha oversikt over hvor stort problemet er, er det relevant å vite hvor mange foretak som må ha tilleggsareal (innmarksbeite eller leid spredeareal) eller avhende gjødsel på annen måte for å oppfylle spredearealkravet. Disse er det nødvendig at kommunen prioriterer i sine kontroller, og disse kontrollene tar lengre tid å gjennomføre enn kontroller av foretak som med dyrka areal foretaket disponerer selv har tilstrekkelig spredeareal. Med dagens krav er det ifølge NIBIOs beregninger⁴ 3 700 foretak som har gjødseloverskudd (mindre enn 4 daa fulldyrka/overflatedyrka areal per gjødseldyrenhet). Dersom man regner inn tilgjengelig innmarksbeiteareal for foretak med mindre enn 7 daa/GDE, er tilsvarende tall 2 001 foretak.

Med strammere krav til spredeareal/-mengde vil antall foretak som ikke uten videre har nok spredeareal øke. Mengden overskuddsgjødsel vil stige hos de enkelte berørte foretak, og arealbehovet for å få plass til gjødsel vil stige enda brattere. Dersom det benyttes oppdaterte normtall for utskillelse og spredearealkravet settes til 5 dekar pr GDE, vil vi få om lag 5 200 foretak med for lite spredeareal dersom en kun regner med fulldyrka/overflatedyrka areal, og 2 600 foretak som overskrider grensen om innmarksbeite regnes med. Settes grensen til 6 daa/GDE er tilsvarende tall hhv. 6 800 foretak og 3 600 foretak, og med minsteareal på 7,1 dekar pr. GDE kan vi regne med at 8 600/4 900 foretak overskrider grensen⁴.

Foretakene det er vist til over ligger ikke fordelt jevnt ut over landet. Vi ser i det videre på tall hvor innmarksbeiteareal er en del av arealgrunnlaget. Det er absolutt flest som mangler areal i Rogaland (670 foretak med dagens krav), dernest Trøndelag (365 foretak). Tidligere Hedmark, Østfold og tidligere Oppland har også over 100 foretak som etter dagens krav har for lite spredeareal. Med krav på 6,0 daa/GDE vil Rogaland ha 1136 foretak som har for lite spredeareal. Dette er over ¼ av alle foretakene i fylket. Tilsvarende vil Trøndelag ha 599 foretak med for lite spredeareal (11 prosent av foretakene), og Hedmark, Østfold og Oppland 150-300 foretak (tilsvarende ca. 8 prosent av foretakene i fylkene).

I mange kommuner er det i dag et nokså begrenset problem at foretakene ikke har nok spredeareal. Dette kom også tydelig fram gjennom innspillsmøtene. For mange kommuner er det knapt nok en problemstilling at foretakene ikke har nok spredeareal, også hvis en ser bort fra innmarksbeitearealer. Langt mot nord eller i andre områder med lave normalavlinger er det for eksempel nødvendig å ha relativt sett store arealer for å høste nok vinterfôr, slik at manglende areal for spredning av gjødsel ikke er en begrensende faktor. Dette vil endre seg noe ved en innstramning av regelverket, men vil jamfør tallene fra NIBIO fortsatt være et mindre problem. Kommuner som per i dag har få eller ingen foretak som har for lite spredeareal har naturlig nok lite oppmerksomhet om problemstillingen, og bruker i dag ikke tid på kontroll av foretakene.

Det er også kommuner som har betydelige utfordringer, hvorav de fleste ligger i Rogaland og enkelte kommuner i Vestland. Her er leie av spredeareal eller avhending av gjødsel til andre foretak, gjerne ved hjelp av gjødseltransportører, mer utbredt i dag. I disse kommunene vil strengere krav bli vanskeligere å håndtere, da det er knapt med spredeareal i utgangspunktet. Foruten mer omfattende levering av gjødsel til foretak med ledig spredeareal, må vi også gå ut fra at avhending av gjødsel til ulike former for behandling, og retur av fraksjoner vil foregå i enda større skala når strengere krav trer i kraft. Det vil si at disse kommunene får betydelige utfordringer med kontroll av hvor gjødsel spres.

Også bruken av innmarksbeite som spredeareal er veldig ulikt mellom ulike landsdeler. Det er først og fremst i Rogaland og deler av Vestland at dette er utbredt, som nevnt over.

Oppsummert betyr dette at problemet er svært ulikt ut fra hvor i landet man er. Det gjør at utgangspunktet er veldig ulikt, og i vurderingen av aktuelle løsninger på problemet er det nødvendig å ta dette i betraktning.

1.3.3 Kontrollerer kommunen de foretak som har høyest risiko for brudd på regelverket?

Gjennom innspillsmøtene med kommunene kom det fram at kontroll av spredeareal skjer som en del av kontrollen av produksjonstilskuddet. Det gjøres et risikobasert uttrekk til kontroll, men siden kontrollen primært gjelder produksjonstilskudd, er ikke spredeareal en faktor i risikovurderingen. Det begrunnes også

med at det sjelden er brudd på spredearealkravet i mange kommuner. Kommunene peker på at de har større oppmerksomhet om gjødslingsplanen.

Som vist i kapittel 1.1.2 finnes det per i dag ikke noe verktøy kommunen kan bruke for å gjøre et risikobasert utvalg til kontroll av spredeareal. Kommunen er avhengig av å kjenne til forhold ved de enkelte foretak og evt. reagere på lavt areal i forhold til dyretall. Det gjør at vi ikke kan anta at kommunene identifiserer de foretakene som er i risikozonen for å bryte spredearealkravet. Problemet vil øke med strengere krav til spredeareal, da det blir flere foretak som ikke innfrir kravet med fulldyrka/overflatedyrka areal de disponerer selv.

Et annet og viktig moment er at faktisk spredeareal er meget vanskelig å holde oversikt over. Areal disponert jamfør PT-søknaden tilsvarer ikke nødvendigvis det faktiske spredearealet (se 1.1.2.3). Dette gjør at kommunen ikke bare kan sammenstille registerdata for å finne foretak som har for lite spredeareal – de må kontrollere det enkelte foretak. Det samme gjelder informasjon om leid/bortleid spredeareal, annen avhending osv.

1.3.4 Hvor lang tid bruker kommunen på kontroll av et foretak (og til sammen på landsbasis)?

I arbeidsnotat om ny gjødselbruksforskrift fra 2018 er det antatt at hvert tilfelle vil kreve et halvt dagsverk. Anslag fra kommuner på innspillsmøtet var 1–2 timer. Det er riktignok få kommuner som i dag hyppig kontrollerer kravet, og dermed få informanter å bygge anslaget på. Det er derfor usikkert. Med tanke på hvilke opplysninger som må hentes fram, antar vi at det per kontroll av foretak som i utgangspunktet har for lite dyrka mark som spredeareal, tar minimum 2 timer å skaffe til veie alle opplysninger. Kommunene peker på at kontroll av ett foretak ofte fordrer at andre foretak også sjekkes slik at det blir en lengre rekke av kontrollerte foretak med utgangspunkt i en enkelt sak. Dette gjelder i tilfeller med leid spredeareal eller avhending av gjødsel.

Kommunene melder også at det er de tilfellene der de finner brudd og blir nødt til å reagere på bruddet, som krever mye ressurser. Ingen av kommunene i innspillsmøtene hadde konstatert brudd og dermed måttet vurdere reaksjoner for spredearealkravet, så vurderingen er basert på generell erfaring og erfaring med brudd på bestemmelser om gjødslingsplan.

Vi har ikke anslag for hvor mange foretak som blir kontrollert per år i dagens situasjon, og dermed hvor stor ressursbruken er. Basert på tallene i avsnittet over kan vi med en grense på eksempelvis 6 daa/GDE gå ut fra om lag 6 800 foretak med mindre dyrka mark enn det som kreves for å overholde kravet og som må følges opp med kontroller og godkjenninger av innmarksbeiter. Vi må anta at en del av disse foretakene (som har mellom 10 og 25 GDE) forholdsvis enkelt vil finne måter å tilpasse seg på. Anslaget på 6800 foretak som vil være gjenstand for oppfølging, er trolig høyt. I tillegg kommer foretakene som selv har nok spredeareal, men som også mottar husdyrgjødsel fra andre/leier bort spredeareal. For å finne disse gjør vi følgende øvelse: Det er 3 600 foretak som ikke har nok areal selv når innmarksbeite regnes med. Vi antar at disse må avhende gjødsel på annen måte (gi bort/selge, eller leie spredeareal). Hver av disse antas å ha én mottaker hver = 3600 foretak.

I tillegg antar vi at det vil være noen foretak som ligger like innenfor grensa som også bør følges opp. Det er 1 800 foretak som har > 10 GDE og ligger mellom 6 daa/GDE og 7,1 daa/GDE (regnet med dyrka mark). Vi anslår at omtrent halvparten av disse må følges opp.

Dette enkle anslaget gir 6 800 foretak + 3 600 foretak + 900 foretak = 11 300 foretak som bør kontrolleres.

Hvert av disse må ikke kontrolleres hvert år, da arealtall og dyretall ligger nokså fast fra år til år. Om vi regner med 5-årige kontrollintervaller på hvert foretak gir det 11 300 foretak / 5 = 2260 foretak som må kontrolleres hvert år. For enkelhets skyld til kommende beregninger runder vi av til nærmeste hundre og anslår at 2 300 foretak må kontrolleres pr. år. Med dagens estimerte ressursbruk på 2 timer per sak tilsvarer det 4 600 timer arbeid i kommunene per år på landsbasis med nullalternativet (ikke verktøy for støtte til kontroll av spredearealkravet) dersom kravet settes til 6 daa/GDE. Settes kravet lavere blir det færre foretak å kontrollere, settes det høyere blir det flere.

1.3.5 Hva er konsekvensen av at kommunen ikke kontrollerer foretak med høyest risiko og/eller må bruke mye tid på hver kontroll?

At kommunen mangler verktøy for å gjøre et risikobasert uttrekk til kontroll gjør kontrollene mindre treffsikre. Når kommunene må bruke store ressurser på hver kontroll kan det føre til at det blir gjennomført færre kontroller. Færre og mindre treffsikre kontroller gjør sjansen for å bli oppdaget mindre, og etterlevelsen av regelverket kan bli dårligere.

Det må bemerkes i denne sammenheng at utvelgelse og kontroll av foretak i PT foregår isolert og at kontroll av spredeareal er en tilleggs kontroll. Dersom kontrollen av spredeareal blir svært tidkrevende kan det likevel være at kommuner som i dag har denne som en fast del av PT-kontrollen, ser seg nødt til å nedprioritere spredearealkontrollen på foretakene som er trukket ut til kontroll av produksjonstilskuddet.

Samtidig er det mange kommuner der det i svært liten grad er et problem med begrenset spredeareal. I disse kommunene er det begrenset nytte av en mer treffsikker risikovurdering, og det brukes ikke mye tid på kontroll av spredeareal.

1.4 Hvorfor har ikke tidligere tiltak lyktes?

For å holde oversikt over godkjente innmarksbeiter og for å registrere nye godkjente arealer, har Statsforvalteren i Rogaland laget en [kartløsning](#). I kartløsningen har saksbehandlere registrert innmarksbeiter som er godkjent tidligere år, og legger fortløpende inn nye, godkjente arealer. Godkjent areal skal oppdateres av kommunen dersom status for arealet er endret, f.eks. fordi det over flere år ikke er benyttet til beite. Foretakene kan også benytte innsynsløsningen til å se godkjent areal.

I enkelte kommuner i Rogaland er arbeidet med ajourhold og kartregistrering av godkjente innmarksbeiter fullført mens det i andre kommuner gjenstår registreringer. Kartløsningen later til å være effektiv for å holde oversikt over innmarksbeitearealer, men dette er som vist over bare én av flere faktorer som må kontrolleres. Løsningen er derfor ikke fullgod for kontroll av spredearealkravet.

Statsforvalteren i Vestland har laget kartlaget «Spreieareal per gjødseleining (GDE)» (se fylkesatlas.no). Kartlaget sammenstiller data fra produksjonstilskudd om dyrehold og fulldyrka og overflatedyrka areal disponert, og beregner hvor stort areal det er per gjødseldyrenhet. Dette viser hvor høyt antall GDE per dekar, og kunne på den måten fungert som et verktøy for risikovurdering. Statsforvalteren i Vestland rapporterer at kartlaget i liten grad er i bruk i dag. Dette skyldes at det var utfordrende å få kartlaget til å vise de faktiske tallene for areal disponert, blant annet på grunn av manglende koblinger mellom grunneiendommer og landbrukseiendommer, og at dette gjorde at arealtallene ikke ble korrekt.

I øvrige fylker finnes ingen digital kartløsning.

I Rogaland fylke har Statsforvalteren utviklet et regneark for beregning av antall gjødseldyrenheter og krav til spredeareal (GDE-kalkulator). Kalkulatoren er også i bruk i enkelte andre fylker. Tall for dyreholdet legges inn manuelt og man får automatisk utregnet antall GDE foretaket har og hvor stort spredeareal som trengs. Tall for spredeareal kan også fylles inn (disponert fulldyrka/overflatedyrka, leid spredeareal, godkjent innmarksbeite osv.) slik at man kan føre oversikt over disse. Med et slikt regneark må opplysninger legges inn manuelt og oppdateres manuelt hver gang det skjer endringer i foretakets drift. Konseptet bygger derfor på at kommunen fortsatt må innhente alle opplysninger – det er kun et verktøy for kalkulasjon og oversikt. Mangelen på automatiserte prosesser øker også risiko for feil i utregningene. Kalkulatoren oppleves likevel, i mangel av annet verktøy, som en god støtte til utregning og for å holde oversikt blant kommunene som bruker den. Det er pekt på at det er Landbruksdirektoratet burde hatt ansvaret for GDE-kalkulatoren i stedet for en enkelt statsforvalter. Dette kunne også økt kjennskapen til kalkulatoren og bruken av den.

2 Hvilke tiltak er aktuelle?

I oppdraget for denne utredningen er det spesifisert at det er forvaltnings-/kartsystem som skal utredes. Samtidig er direktoratet bedt om å vurdere kost/nytte av dette tiltaket holdt opp mot andre alternative tilnærminger og et nullalternativ. Nullalternativet som er dagens forvaltningsrutiner for kontroll, er beskrevet i kapittel 1.1.2. Nullalternativet innebærer at kommunene gjør manuell spredearealberegning basert på PT-data om husdyrhold og arealer, og at dokumentasjon av tilleggsarealer for spredning og/eller avhending av gjødsel etterspørres fra foretakene som kontrolleres. Det nyttes ikke kart for å holde oversikt over spredearealene bortsett fra i Rogaland.

Ved vurdering og sammenligning av ulike alternativ har vi tatt dagens situasjon som utgangspunkt. I omtalen av de positive virkningene av tiltakene har vi anslått hvor mye tid kommunene vil spare i sin kontroll av foretak sammenlignet med nullalternativet (ingen nye verktøy for kontroll). Vi har da tatt utgangspunkt i at 2 300 foretak må kontrolleres på landsbasis hvert år. Dette er en beregning basert på at spredearealkravet settes til 6 daa/GDE. Se utregning av dette estimatet i kapittel 1.3.4. Settes kravet høyere eller lavere vil det være hhv. flere eller færre foretak som må kontrolleres, og anslag for tidsbesparelse vil endres.

Direktoratet har identifisert 6 ulike mulige tiltak, nummerert A–F nedenfor. I alle, bortsett fra A og B, er kart en del av løsningen. A og B er likevel tatt med, da vi mener de representerer viktige alternativer som kan bidra til å lette kontrolloppgavene, men til en atskillig lavere kostnad.

2.1 Alternativ A: Utregning i søknad i eStil-PT

I dagens søknad om produksjonstilskudd oppgis som nevnt areal (høst) som foretaket disponerer og driver aktivt og antall dyr foretaket disponerer (vår og høst). Gjennom innspillmøtene med kommuner og statsforvaltere kom det fram at en enkel melding (varsel) til søker og saksbehandler om disponert fulldyrka/overflatedyrka areal per GDE for foretaket i søknadsskjemaet for produksjonstilskudd, kan være et mulig tiltak som kan iverksettes raskt. Det vil i tillegg til å presentere nyttig informasjon for kommunen og også gi en bevisstgjøring av søkeren om kravet.

2.1.1 Beskrivelse av tiltaket

2.1.1.1 Om løsningens funksjoner

I søknadsskjemaet for produksjonstilskudd legges det inn en funksjon som beregner 1) hvor mange GDE foretaket har basert på oppgitt dyretall i PT-søknad og Leveransedatabasen, 2) hvor stort automatisk godkjent spredeareal foretaket disponerer og, basert på disse tallene, 3) hvor stort spredeareal foretaket har per gjødseldyrenhet. Kun foretak som har husdyr vil få denne utregningen.

Dersom spredearealet er mindre enn tillatt grense, får søker og saksbehandler en varselmelding.

Det er også mulig å gi søkere anledning til å legge inn evt. leid spredeareal (areal og eiendomsnummer), eventuelt godkjent innmarksbeite (areal og eiendomsnummer), og evt. annen avhending av gjødsla (volum og fosformengde avhendet, og til hvem).

For påfølgende år kan opplysninger lagt inn tidligere år forhåndsutfylles i søknadsskjemaet.

Opplysningene nevnt over får kommunen fram under saksbehandlingen, og de kan brukes som støtte til å finne foretak som bør kontrolleres. Det vil fortsatt være nødvendig å ettergå opplysningene og etterspørre avtaler m.m. dersom foretaket skal kontrolleres. Siden opplysningene ikke er kartfestet vil ikke løsningen kunne avdekke om det i forbindelse med leie av spredeareal er flere foretak som har overlappende areal. Informasjon om faktisk spredeareal framkommer ikke.

Søker er ikke pliktig å føre opp alt areal han/hun disponerer eller alle dyr i søknad om produksjonstilskudd. For eksempel innen kraftfôrkrevende produksjoner får foretakene ikke nødvendigvis tilskudd til alle dyr,

og har dermed ikke noen grunn for å oppgi alle. Det gjør at beregningen areal og GDE basert på produksjonstilskudd-data har enkelte mangler.

Det er også et alternativ at opplysningene om automatisk godkjent spredeareal per GDE kun vises for saksbehandler og ikke søker, for å ikke eksponere søker for beregninger som ikke har med utmåling av produksjonstilskudd å gjøre. Da vil man ikke kunne innhente opplysninger om leieareal, innmarksbeiteareal, avhending osv.

2.1.1.2 Tidsbruk og kostnader for teknisk utvikling og drift

En teknisk realisering av dette alternativet vurderes å være av mindre omfang. Det vil i hovedsak kreve en utvidelse av dagens søknadsskjema med noen nye felter, programmering av en enkel beregningsfunksjon som utleder spredeareal per GDE, samt å etablere en mekanisme for å varsle søker og saksbehandler. Alle nødvendige grunnlagsdata for denne beregningen skal være tilgjengelig i fagsystemet for produksjonstilskudd (eStil-PT) allerede, enten direkte eller gjennom eksisterende integrasjoner.

Utvikling av funksjonaliteten er anslått å koste om lag 0,5 mill. kroner kroner. Estimater omfatter ikke utvikling av felter for å legge inn informasjon om gjødsel avhendt/mottatt, innmarksbeiteareal og leid spredeareal. Utviklingsoppgaven kan løses som del av ordinær utvikling av eStil-PT, men det kreves at det settes av egne midler til oppgaven over jordbruksavtalen (driftsbudsjettet til Landbruksdirektoratet dekker ikke slike ekstraoppgaver). Drift av funksjonaliteten vil inngå i den ordinære driften av eStil-PT og antas å ikke kreve vesentlige midler, men man må allikevel påregne noe økning i varige kostnader (< 100 000 kr) – kostnader som Landbruksdirektoratet ikke har mulighet til å håndtere uten at direktoratets driftsbudsjett økes tilsvarende.

For å sikre tilstrekkelig tid til test, anslår vi at utviklingen bør starte opp senest 12 måneder før funksjonaliteten skal tas i bruk, det vil si oktober året før funksjonaliteten skal være tilgjengelig ved søknad om produksjonstilskudd del 2 (frist 15. oktober).

2.1.1.3 Ajourhold

Ajourhold av opplysningene gjøres av foretakene årlig ved søknad om produksjonstilskudd om høsten.

2.1.1.4 Juridiske betraktninger

I § 11 første ledd i forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket åpnes det for at det kan avkortes i produksjonstilskuddet dersom foretaket har brutt annet regelverk for jordbruksvirksomhet. Et nødvendig grunnlag for avkorting er at det må være konstatert et regelverksbrudd av særlovsmyndigheten, og foretaket må ha handlet uaktsomt eller forsettlig. For at det skal være aktuelt å avkorte i et foretak sitt tilskudd, må regelverksbruddet kunne karakteriseres som alvorlig/grovt. Avkorting i tilskudd er ment å være en sekundær reaksjonsmulighet, i de tilfellene der det er viktig å markere at den lovstridige driften ikke støttes med tilskuddsmidler. I vurderingen av bruddets alvorlighetsgrad kan et relevant moment være om særlovsmyndigheten selv har vurdert regelverksbruddet som så alvorlig at de har benyttet egnede reaksjonsformer etter eget regelverk. Det er etter § 11 første ledd man ev. kan avkorte i produksjonstilskudd ved brudd på spredearealkravet. Dette er annerledes enn kravene om gjødslingsplan og journal for bruk av plantevernmidler, som er tatt inn som egne avkortingsgrunnlag i produksjonstilskuddforskriften (§ 11, andre og tredje ledd), – er det brudd på disse bestemmelsene skal tilskuddet avkortes. Dette gjør at det i utgangspunktet ikke trengs opplysninger om spredeareal for saksbehandling av søknad om produksjonstilskudd. Å kreve opplysninger om spredeareal vil innebære å kreve opplysninger som har et annet formål enn opplysninger som trengs for å fatte vedtak om produksjonstilskudd. Dette innebærer derfor at det må vurderes nærmere om forvaltningen kan og bør kreve disse opplysningene som del av søknad om produksjonstilskudd.

Dersom det skal kreves opplysninger om spredeareal, kan det være nødvendig med egen hjemmel for dette. Et annet alternativ er å inkludere brudd på spredearealkravet som selvstendig avkortingsgrunn i PT på lik linje med gjødslingsplan og journal over bruk av plantevernmidler. Da vil bestemmelsen om spredeareal være knyttet til utmåling av tilskudd på samme måte som plantevernjournal og gjødslingsplan er i dag, og

det vil være relevant å innhente opplysninger om spredearealet i søknaden, men se 2.1.3 om negative virkninger av tiltaket. Vi understreker at øvrige fordeler og ulemper med dette ikke er vurdert i denne utredningen.

2.1.2 Positive virkninger av tiltaket

For hvert foretak vil kommunen vil få ferdig utregnet spredeareal (fulldyrka og overflatedyrka areal) pr GDE. Kommunen vil dermed få et varsel på foretak som kan ha for lite spredeareal. Dette vil være en nyttig støtte til utplukking av foretak til kontroll.

Dersom det tilrettelegges for det, vil kommunen også kunne få inn informasjon om leieavtaler, innmarksbeiteareal og avhending av gjødsel i samme skjema. Det vil lette prosessen med å finne ut hvor stort spredeareal foretaket har, og hvor mye gjødsel som evt. blir avhendet. Kommunen vil fortsatt måtte sjekke opplysningene, og hva som er det faktisk brukte spredearealet og om det er overlapp mellom spredearealer for andre foretak.

Det er vanskelig å anslå hvor stor tidsbesparelsen vil være med en slik løsning, men vi gjør et estimat på 0,75 timer spart per kontroll. Det gir en årlig besparelse i kommunene på $0,75 \text{ timer} * 2 \text{ 300 foretak} = 1725 \text{ timer}$.

Kommunene trekker fram at det er positivt å få denne oversikten som en del av PT-søknaden, da det er her alle opplysninger om foretaket ellers er, samt at det er i forbindelse med PT-kontroll at kontroll av spredeareal også gjøres. Det henger derfor tett sammen slik forvaltningspraksis er i dag, og det er hensiktsmessig å samle informasjonen på ett sted.

Ved at opplysninger om spredeareal legges inn som del av PT-søknaden, vil alle foretak som søker produksjonstilskudd, og som har dyr, bli bevisstgjort kravet til spredeareal. Mer oppmerksomhet om kravet, og visshet om at kommunen ser informasjonen om foretaket, kan føre til at flere foretak sørger for at de er innenfor kravene.

2.1.3 Negative virkninger av tiltaket

For foretak som har tilstrekkelig automatisk godkjent spredeareal vil det ikke bli merarbeid med tiltaket. For disse foretakene er det ikke ekstra informasjon som må legges inn.

For foretak som enten leier spredeareal, har godkjent innmarksbeiteareal eller avhender gjødsel på annen måte, blir det noe merarbeid ved at denne informasjonen må legges inn. Det er 6 800 foretak som antakelig faller i denne kategorien om grensen settes til 6 daa/GDE, ref. kapittel 1.3.4. Samtidig er det å forvente at foretaket har denne informasjonen lett tilgjengelig, slik at tidsbruken begrenses til 5 min per foretak per søknadsomgang i snitt. Dette tilsvarer 570 timers ekstra arbeid. Informasjon fylt inn tidligere år kan bli automatisk fylt inn i søknaden påfølgende år. Siden disponibelt areal oftest er det samme fra år til år, vil beregnet økt tidsbruk kunne reduseres betraktelig. Vi anslår at hvert femte foretak har endringer, slik at tidsbruk påfølgende år er $570/5 = 114$.

Kommunen vil kunne få merarbeid i den forstand at søkere av produksjonstilskudd vil ha behov for ekstra veiledning. Dette vil særlig gjelde første året informasjonen etterspørres. Vi kan anslå at 1 av 8 foretak som har for lite automatisk godkjent spredeareal trenger veiledning om hvordan rubrikkene skal fylles ut, i snitt 10 min per foretak. Om grensa er satt til 6 daa/ GDE er det $6800 \text{ foretak} / 8 = 850 \text{ foretak}$ som trenger veiledning. Da blir det 8500 min. ekstraarbeid for kommunen første år = 142 timer. Påfølgende år antas det at 1 av 20 foretak trenger 10 min veiledning. Det blir 60 timer arbeid per år.

Som nevnt over trekker saksbehandlere i kommunene fram at det vil være effektivt at informasjon om spredeareal finnes i PT-systemet. Fagsystemet eStil-PT er lagd for søknad og saksbehandling om produksjonstilskudd. Slik regelverket er innrettet i dag, skal ikke spredeareal vurderes ved søknad eller kontroll av produksjonstilskuddet. Det har vært jobbet lenge med et effektivt system for saksbehandling av

PT-søknadene, der det har vært lagt vekt på å kun etterspørre og håndtere opplysninger som har relevans for behandling av søknadene. Kommunenes oppgaver med behandling av søknader om produksjonstilskudd og vurdering av om spredeareal er regulert av to ulike forskrifter. Det kan bidra til forvirring dersom man har informasjon om sistnevnte i PT-skjemaet. Se også juridiske betraktninger rundt det å innhente opplysninger om spredeareal i søknadsskjemaet for produksjonstilskudd.

Flere forhold vil spille inn i/komplisere en korrekt beregning av spredearealkrav. En spredearealberegning i løsningen for PT må være omtrentlig/sjablongmessig. Hvis søker eksponeres for opplysninger om dette, og eventuelt også skal legge inn utfyllende opplysninger, må dette i en del tilfeller være omtrentlige tall. Selv om opplysningene om spredeareal kun er ment som et utgangspunkt for en nærmere vurdering fra kommunens side, vil dette kunne gå på akkord med det som har vært sterkt vektlagt fra forvaltningen de senere år, nemlig at det er svært viktig at alle opplysninger er korrekte, og at feilaktige opplysninger kan føre til avkorting av tilskuddet. Å formidle ulike krav til grundighet i de ulike opplysningene er en vanskelig kommunikasjonsoppgave, og det kan gi uheldige virkninger for opplysningene som skal ligge til grunn for utmåling av tilskudd.

2.2 Alternativ B: Spesiallaget rapport basert på data fra eStil-PT, Leveransedatabasen og kommunens nedtegninger

2.2.1 Beskrivelse av tiltaket

2.2.1.1 Om løsningens funksjoner

Tiltaket innebærer å lage en avansert rapport, et «dashboard», med analyseverktøyet PowerBI som kommunene kan bruke til å holde oversikt over GDE og spredeareal for hvert enkelt foretak.

- PowerBI henter ut data om dyretall for hvert foretak fra eStil-PT og Leveransedatabasen. Dyretall omregnes til antall GDE, som videre presenteres i rapporten.
- PowerBI henter ut disponert fulldyrka/overflatedyrka areal som vises i rapporten
- Antall dekar dyrka jord per GDE kan regnes ut, og det kan gis «varselmelding» der dette forholdet er over eller nær grensen som er satt i forskriften.

For å øke nytten av rapporten kan man i tillegg opprette et landsdekkende excelark som PowerBI henter data fra. Regnearket kan fylles med info om antall dekar godkjent innmarksbeite, gjødsel som avhendes/mottas og leieareal.

Kommunene kan ikke jobbe direkte inn i det landsdekkende regnearket. Vi ser derfor for oss at kommunene må notere ned opplysningene de har for hvert foretak i en standardisert form, sende opplysningene til statsforvalteren som sammenstiller data og sender dem videre til Landbruksdirektoratet. Landbruksdirektoratet oppdaterer så det landsdekkende excelarket. Nye beregninger for GDE/spredeareal gjøres deretter i PowerBI basert på de oppdaterte dataene.

Løsningen gir ikke informasjon om faktisk brukt spredeareal, eller om gjødselmengde som blir spredd på de ulike arealene. Løsningen gir en sammenstilling av tilgjengelig informasjon, men det hentes ikke inn nye opplysninger fra foretakene via løsningen.

Som nevnt under alternativ A er ikke søker pliktig å føre opp alt areal han/hun disponerer eller alle dyr i søknad om produksjonstilskudd. Det gjør at beregningen areal og GDE basert på produksjonstilskudd-data har enkelte mangler.

2.2.1.2 Tidsbruk og kostnader for teknisk utvikling og drift

Utvikling av en rapport basert på PowerBI som skissert over kan settes opp i løpet av om lag 4 måneder. Kostnad for utviklingen er estimert til 400 000–500 000 kroner.

Kostnader til vedlikehold og drift gir økte og varige drifts- og vedlikeholdskostnader i hele perioden løsningen er i drift. Dette er kostnader som ikke er dekket i Landbruksdirektoratets ordinære driftsbudsjett. Landbruksdirektoratet har ikke muligheter til å håndtere de økte kostnadene uten at direktoratets driftsbudsjett økes tilsvarende. For denne løsningen antas varige økte årlige kostnader å være begrenset til 100 000 kr.

2.2.1.3 Ajourhold

Oppdatering av dyretall og GDE-beregning samt fulldyrka/overflatedyrka areal foretaket disponerer skjer automatisk når verdier oppdateres i PT-databasen/Leveransedatabasen.

Når kommunen får kjennskap til endringer i noen av tallene som er lagt inn manuelt via regnearket (nytt godkjent innmarksbeite, leid spredeareal, avhending/mottak av gjødsel) må endringene sendes via statsforvalter og til Landbruksdirektoratet for oppdatering. Vi ser for oss at dette kan være en årlig rutine.

Ajourhold er altså til dels basert på manuelle operasjoner, og krever at kommunene fører opp endringer som har skjedd siste år. Det krever også at statsforvalteren sammenstiller opplysningene fra sine kommuner, og sender disse til Landbruksdirektoratet. Manuelt ajourhold på denne måten stiller krav til rutiner i kommunene, hos statsforvalteren og i Landbruksdirektoratet. Dersom ikke kommunen følger opp systemet med nye opplysninger om innmarksbeitearealer, avhending/mottak av gjødsel og leieareal vil systemet miste verdi.

2.2.1.4 Juridiske betraktninger

Foretakene må ikke oppgi flere opplysninger enn i dag, og det kreves ikke hjemmel for innhenting av nye data. Data hentes fra søknad om produksjonstilskudd/leveransedatabasen, og kommunen rapporterer inn opplysninger de har fått kjennskap til ved f.eks. behandling av søknad om godkjenning av innmarksbeite som spredeareal, tidligere kontroller av spredeareal osv.

På samme måte som andre rapporter i forvaltningen, må rapporten ligge bak en autentiseringsmur slik at den kun er tilgjengelig for saksbehandlere.

2.2.2 Positive virkninger av tiltaket

Som for alternativ A vil kommunen få opplysninger om antall GDE per foretak og disponibelt dyrkaareal per foretak ferdig utregnet. Det vil følges av et utregnet forhold mellom spredeareal og GDE. Verktøyet vil gi kommunen et varsel på foretak der det kan være for lite spredeareal, og være en nyttig støtte til utplukkingen av foretak til kontroll.

Det vil i tillegg være et verktøy der kommunen løpende kan føre inn opplysninger de finner gjennom sine kontroller/gjennom sin saksbehandling av innmarksbeitesøknader, og bidra til at de kan holde bedre oversikt over situasjonen på det enkelte foretak og for kommunen som helhet.

Disse fordelene er det vanskelig å tallfeste gevinsten av. I dag har man ikke tall for hvor lang tid det tar å gjøre en risikobasert utvelgelse av foretakene for kontroll av spredearealet, siden det ikke gjøres. Gevinsten her ligger derfor i at det faktisk gjennomføres en risikobasert kontroll, og at kommunen kan gjøre oppslag i verktøyet og få en oversikt over de opplysninger som er registrert på det enkelte foretak.

En fordel med løsningen vil også være at saksbehandlingsrutinene som gjelder spredeareal vil være adskilt fra de som gjelder produksjonstilskudd.

Vi regner med at tidsbesparelsen per kontroll som må gjøres er tilsvarende den for alternativ A. Det vil si 1725 timer per år på landsbasis.

2.2.3 Negative virkninger av tiltaket

Saksbehandlere i kommunen vil få merarbeid ved å 1) skulle sammenstille og sende inn opplysninger ved innføring av systemet og 2) årlig rapportere inn endringer i innmarksbeiteareal, leieavtaler, avhending/mottak av gjødsel.

Når løsningen tas i bruk, vil det kreve at kommunene gjør en første gangs gjennomgang og registrering. For kommuner der det f.eks. er mange godkjente innmarksbeitearealer og/eller stor grad av leid areal eller avhending av gjødsel til andre, vil dette være en betydelig jobb. En må der regne med at kommunen må se gjennom arkivene / (for Rogaland: tidligere registreringer i kart) for alle foretak som i utgangspunktet slår ut på kontrollen mellom spredeareal og GDE. Som gjennomgangen i kapittel 1 viser, er det likevel slik at de fleste kommuner i landet ikke har mange foretak som vil slå ut på en screening av forholdet mellom spredeareal og GDE. Det varierer derfor hvor mye merarbeid som må forventes.

På landsbasis er det i dag ca. 3700 foretak som ville slått ut på en kontroll av disponert fulldyrka/overflatedyrka areal og GDE. Om man regner med at det for hvert av disse vil ta 10 min å sjekke arkiv og føre inn opplysninger gir det et merarbeid i første runde på ca. 620 timer. Innstramming av spredearealkravet til 6 daa/GDE vil tilsvarende kreve $6800 \text{ foretak} \cdot 10 \text{ min/foretak} = \text{ca. } 1135 \text{ timers merarbeid}$.

Etter at løsningen er etablert og opplysninger er registrert første gang, vil årlig tidsbruk gjelde oppfølging og ajourhold for foretak der det er endringer. For hvert foretak det er endring, kan vi regne med ca. 10 min. arbeid med å føre opplysningene i rett system, og sende til statsforvalteren. Om det da er endringer for 1/10 av foretakene hvert år, gir det et arbeid på landsbasis på 113 timer ved krav på 6 daa/GDE.

Statsforvalteren vil få ansvar for å sørge for at kommunene sender inn opplysninger, samt å yte bistand ved behov. Det vil være forskjeller mellom fylkene hvor mye arbeid som må påregnes. Det må også påregnes noe arbeid i Landbruksdirektoratet med å ajourholde excelarket og løsningen for øvrig. Vi anslår at dette likevel er såpass avgrensede oppgaver at det ikke trenger hensyntas i beregningene.

2.3 Alternativ C: Kart over innmarksbeiter godkjent som spredeareal

2.3.1 Beskrivelse av tiltaket

Denne løsningen er tenkt praktisk driftet av statsforvalterembetene med veiledning og bistand til kommunene i bruken, registrering av nye brukere etc., mens Landbruksdirektoratet har ansvaret for teknisk drift. Løsningen kan avgrenses til de fylkene der det er behov for en bedre oversikt over spredeareal på innmarksbeiter og leid spredeareal.

2.3.1.1 Om løsningens funksjoner

Tiltaket innebærer å kartfeste informasjon om godkjente innmarksbeitearealer som i dag ligger i kommunens arkiver, og fortløpende kartfeste nye innmarksbeiter som godkjennes. Tiltaket tilsvarende kartlaget «Spreieareal – landbrukseiendom» fra Statsforvalteren i Rogaland.

I denne løsningen er det bare kommunen som gjør registreringer. Foretakene gjør ikke registreringer selv. Kartlaget vil likevel kunne være tilgjengelig for allmennheten gjennom fylkenes innsynsløsninger for kart.

Det foreslås å sette opp en egen webkartløsning basert på Landbruksdirektoratets WebGIS-plattform (som for øvrig er basert på samme teknologi som den kartløsningen Statsforvalteren i Rogaland benytter). Det legges opp til en integrasjon mot Landbruksdirektoratets løsning for tilgangskontroll (autentisering og autorisering). Løsningen tilbys som utgangspunkt til alle landets kommuner. Det settes opp standardiserte karttjenester fra løsningen, slik at dataene enkelt kan benyttes av andre brukere/i andre kartsystemer. Løsningen vil ivareta versjonering/historikk på de kartfestede dataene.

2.3.1.2 Tidsbruk og kostnader for teknisk utvikling og drift

Tabell 1: Kostnadsanslag for alternativ C, utvikling og drift.

	Kostnadselement	Kostnadsanslag (kr)
Kjøp av tjenester	Oppsett og konfigurering av kartløsning	500 000
	Tilrettelegging av skjema for datafangst, inkl database	200 000
	Oppsett av karttjenester (visning og nedlasting)	100 000
	Integrasjoner (mellom kartløsning og Ldir sikkerhetsløsning)	500 000
	Usikkerhet +30%	390 000
	Sikkerhet og test	300 000
Interne ressurser	Intern prosjektleder (40 % i 6 måneder)	250 000
	Interne fagressurser (2 x 40 % i 6 måneder)	380 000
Kostnadsoverslag utvikling		2 620 000

Årlige kostnader		Kostnadsoverslag
	Vedlikehold og drift år 1	150 000
	Vedlikehold og drift fra år 2	100 000

Kostnader til vedlikehold og drift gir økte og varige drifts- og vedlikeholdskostnader i hele perioden løsningen er i drift. Dette er kostnader som ikke er dekket i Landbruksdirektoratets ordinære driftsbudsjett. Landbruksdirektoratet har ikke muligheter til å håndtere de økte kostnadene uten at direktoratets driftsbudsjett økes tilsvarende.

2.3.1.3 Ajourhold

I denne løsningen ligger ansvaret for ajourhold hos kommunene. Ved godkjenning av nye innmarksbeitearealer må kommunene registrere dette i kartløsningen. Søknad må fortsatt fremsettes på papirkart eller utskrift/utklipp av digitale kart.

Det vil kreve en engangsoperasjon å få registrert alle godkjente innmarksbeitearealer i kartløsningen. Det kan være krevende å finne tilbake til alle gamle godkjenninger som er gitt. Derfor kan det være krevende å få på plass en oversikt som faktisk viser alle godkjente innmarksbeitearealer.

Kvaliteten på innmarksbeitearealer kan endre seg betydelig over år, slik at det som en gang var et areal egnet for gjødselspredning etter hvert ikke er det lengre. Slike endringer vil det ikke være noe støtte for kommunen til å følge opp. Det vil derfor kunne forekomme at arealer står som godkjente

innmarksbeitearealer i kartlaget selv om de ikke burde vært godkjent med dagens tilstand. Dette er dog ikke en problemstilling som bare gjelder dette tiltaket.

2.3.1.4 Juridiske betraktninger

Tiltaket krever ingen hjemmel i lovverk for å gjennomføres. Vi kan ikke se noen juridiske utfordringer med et slikt kartlag.

2.3.2 Positive virkninger av tiltaket

Tiltaket innebærer at kommunene får en kartbasert oversikt over innmarksbeitearealer som er godkjent for spredning av husdyrgjødsel. Med unntak for kommunene i Rogaland, mangler kommunene verktøy til å holde oversikt over godkjente innmarksbeitearealer. Ved kontroll må derfor kommunene leite fram opplysninger om det aktuelle foretaket i sine arkiver. Ikke alle foretak sprer husdyrgjødsel på innmarksbeitearealer. Derfor regner vi en i snitt liten gevinst av tiltaket, 0,25 timer spart per kontroll. Det gir en årlig redusert tidsbruk for behandling på totalt $0,25 \text{ timer} * 2300 \text{ foretak/år} = 575 \text{ timer/år}$.

Løsningen kan innføres i de fylkene der det er behov. Der godkjenning av innmarksbeite ikke er noe tema, eller skjer i svært liten grad, trenger man heller ikke denne funksjonen. Det gjør løsningen fleksibel.

Løsningen gir ingen positive effekter for andre sider ved saksbehandlingen. Det gir ikke oversikt over antall GDE per foretak eller en helhetlig oversikt over arealer eller gjødsel som avhendes på annet vis. Løsningen kan derfor ikke nyttes til risikoscreening av foretak for spredearealkontroll.

2.3.3 Negative virkninger av tiltaket

Det vil være et visst merarbeid for kommunen. Merarbeidet er fordelt på to faser: Først vil det være nødvendig å kartfeste det allerede godkjente spredearealet i kommunen. Det vil si finne fram alle godkjenninger som er gitt, og deretter kartfeste dem. Avhengig av hvor mange innmarksbeitearealer som er godkjent, vil dette kunne være en god del arbeid. Særlig dersom godkjenningen er gitt for lang tid tilbake, kan det være vanskelig å finne tilbake til denne informasjonen. Det er først og fremst i Vestland og Rogaland at innmarksbeitearealer som er godkjent som spredeareal. For Rogalands del er det meste kartfestet allerede, men det er antakelig noen arealer som gjenstår. I Vestland er ikke godkjente innmarksbeiter kartfestet i dag. Vi regner derfor, basert på grove overslag, at 300 godkjente områder av innmarksbeiter må kartfestes for Vestland og Rogaland. I tillegg kommer andre områder i landet hvor det er godkjent innmarksbeite, estimert til 100 stk. Om det tar 20 min per sak (finne saken, registrere arealet) blir det totalt 133 timers arbeid i første fase.

Når kartlaget er etablert, vil ajourhold gjelde registrering av nye arealer som godkjennes og evt fjerning av beitearealer som ikke lenger er egnet. Det må forventes flere søknader om og godkjenninger av innmarksbeitearealer når regelverket blir innskjerpet, men det er vanskelig å anslå hvor mange søknader som skal behandles per år. Om vi tar utgangspunkt i 50 saker på landsbasis per år (antakelig flere de første årene etter innstramming) gir det 17 timer arbeid i året for kommunene.

Foretakene er ikke involvert i denne løsningen, og får ikke noe merarbeid eller andre negative virkninger.

2.4 Alternativ D: Kartløsning for spredeareal

Tiltaket innebærer at det etableres en nasjonal kartløsning som gir oversikt over spredearealene et hvert foretak disponerer. Løsningen gir kun informasjon om spredearealet, og ikke hvor mye gjødsel hvert foretak har.

2.4.1 Beskrivelse av tiltaket

2.4.1.1 Om løsningskonseptet og løsningens funksjoner

Løsningen innebærer at det lages en løsning hvor foretakene registrerer sine opplysninger om:

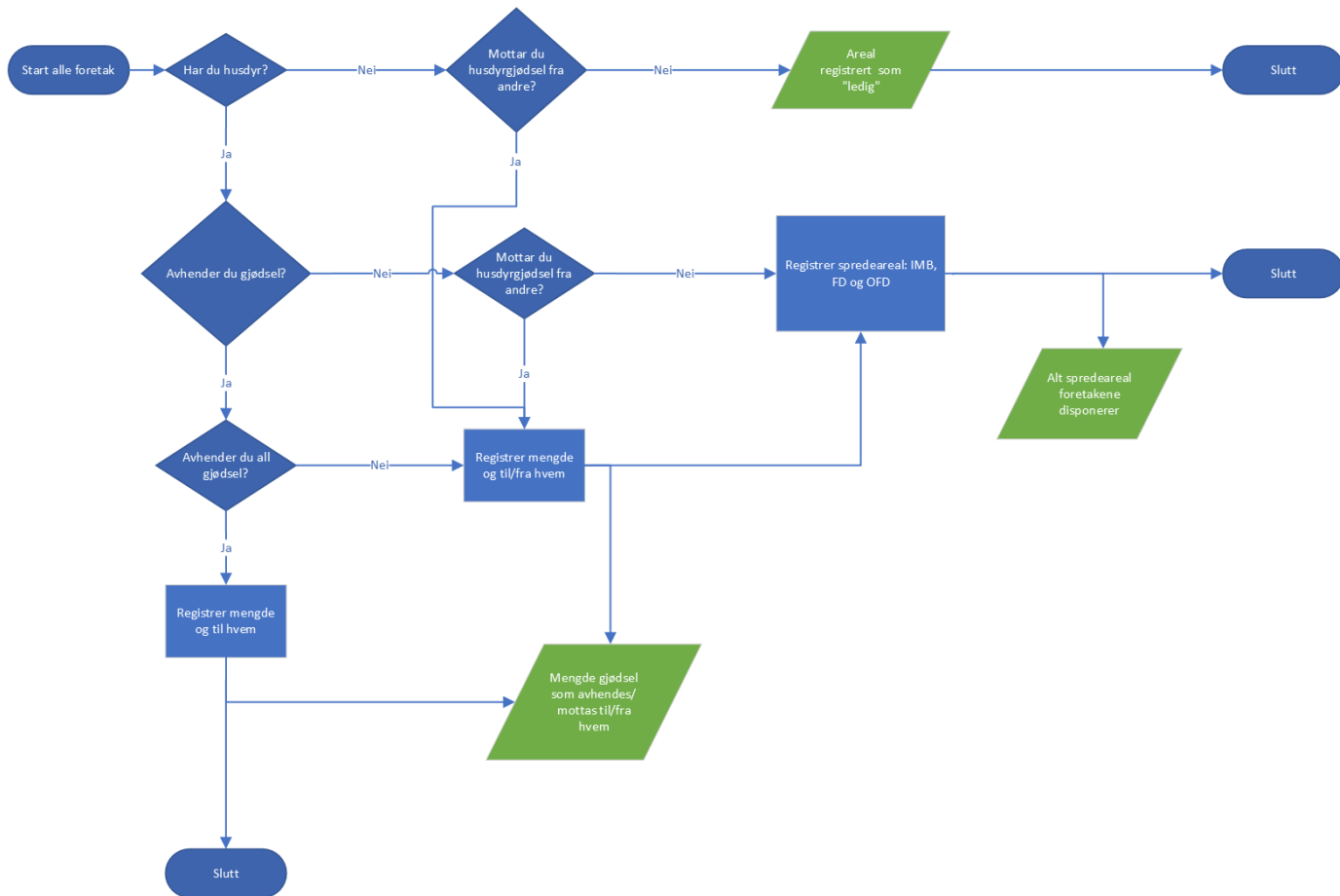
- Fulldyrka og overflatedyrka areal foretaket bruker som spredeareal
- Innmarksbeiteareal godkjent som spredeareal
- Areal som ikke drives av foretaket selv, men hvor foretaket sprer gjødsel (leid spredeareal)
- Gjødsel som avhendes (mengde, fosforinnhold, til hvem)
- Gjødsel som mottas (mengde, fosforinnhold, fra hvem)
- Hvorvidt de fører regnskap over fosforbalansen og har godkjenning til å tilføre mer fosfor enn spredearealkravet tilsier.

Siden systemet ikke gir en kobling til informasjon om hvor mange gjødseldyreenheter foretakene har, og fordi foretak kan motta gjødsel selv om de ikke har husdyr selv, må en ta som utgangspunkt at alle foretak må registrere opplysninger. Likevel, siden det i all hovedsak er foretak med husdyr som skal registrere opplysninger, kunne man valgt å kun sende en melding i Altinn til foretak uten husdyr, med beskjed om å gjøre registreringer dersom de likevel disponerer mer enn 10 GDE. I flytskjemaet under er det tatt utgangspunkt i at alle foretak kan gå inn i løsningen for å registrere sine opplysninger slik at kommunen skal kunne få rett bilde av situasjonen, men det kan altså gjøres tilpasninger i hvem man ber gå inn i skjemaet/karttjenesten avhengig av hvem man i utgangspunktet inviterer inn i skjemaet (via melding i Altinn).

Kommunen kan gå inn i løsningen fra sin side, og få oversikt over spredearealene de enkelte foretakene har registrert, og gjødsel som er avhendet/mottatt. Kommunen kan også redigere inntegninger ved behov.

Figur 1 viser hvordan foretak føres gjennom løsningen, hvilke opplysninger foretak av ulike typer må registrere, og hvilke data (vist i grønne bokser) man får av dette. Dataene vil presenteres for kommunen gjennom deres innsynsløsning.

Merk at løsningen ikke gir data om hvor mange GDE hvert foretak i utgangspunktet disponerer. Systemet holder kun oversikt over foretakenes spredearealer (samt avhending/mottak av gjødsel). Som en konsekvens av dette vil ikke kommunen kunne få en beregning av hvor mange dekar spredeareal per gjødseldyreenhet foretakene har. Systemet vil derfor ikke tjene som et risikovurderingsverktøy for å plukke ut foretak til kontroll, eller holde oversikt over hvorvidt de ulike foretakene er innenfor grensen. Det vil være et verktøy kommunene kan ta i bruk for å holde oversikt over spredearealet til det enkelte foretak. Se mer under «Positive virkninger av tiltaket». Antall GDE hvert foretak har, må kommunen regne ut manuelt.



Figur 1: Flytskjema for alternativ D «Kartløsning for spredeareal» som viser hvilke spørsmål foretakene må besvare og hvilken informasjon de må registrere. Grønne felter viser hvilke data løsningen vil ha samlet basert på foretakenes registreringer.

Jordbruksforetak som i utgangspunktet ikke tilfredsstillt krav til spredeareal og ønsker å benytte annet areal de selv eier (innmarksbeite) som tilleggsareal, kan søke kommunen om dette. I denne løsningen er det ikke støtte for at søknaden kan sendes gjennom løsningen. Det må skje på tilsvarende måte som i dag, via egen søknad til kommunen. En eventuell godkjenning av areal registreres i løsningen.

Teknisk oppbygging

Løsningen innebærer å bruke fagsystemet Agros som forvaltningssystem, hvor det vil lages et eget skjema for dette formålet. I skjemaet vil det finnes grunnopplysninger om foretaket, og felt hvor foretaket kan fylle inn eventuell informasjon om gjødsel avhendet/mottatt, om de fører fosforbalanse og dermed møter andre krav til spredeareal, kommentarer til saksbehandler m.m. Skjemaet vises for saksbehandlere i deres del av løsningen. Saksbehandler kan redigere opplysningene i skjemaet ved behov.

Videre må det utvikles en felles kartløsning som brukes av både produsenter og kommuner/forvaltning som er koblet til skjemaet i Agros. Løsningen bør være mobiltilpasset. Tilgang til løsningen (autentisering) og redigering av kartobjektene (autorisering) realiseres gjennom integrasjon mot Landbruksdirektoratets sikkerhetsløsning. Også i dette alternativet foreslås å benytte Landbruksdirektoratets WebGIS-plattform som grunnlag for løsningen. Løsningen tilbys som utgangspunkt til alle landets produsenter og kommuner. Det settes opp standardiserte karttjenester fra løsningen, slik at dataene enkelt kan benyttes av andre brukere/i andre kartsystemer. Løsningen vil ivareta versjonering/historikk på de kartfestede dataene.

2.4.1.2 Tidsbruk og kostnader for teknisk utvikling og drift

Det er ikke mulig å gi et nøyaktig kostnadsestimat for løsningskonseptet slik det foreligger per i dag. Tar man imidlertid utgangspunkt i å benytte direktoratets nye WebGIS-plattform som fundament for skisserte løsninger, og kombinerer dette med kunnskap om hva lignende konsepter koster (prosjekter pågår i direktoratet som er sammenlignbare), kan vi imidlertid angi et grovt kostnadsoverslag. Kostnadsoverslaget innebærer som nevnt å bruke Agros som saksbehandlingsløsning. Agros antas å være godt egnet til dette. Kartløsningen integreres mot Agros slik at bruken blir som en naturlig del av arbeidsprosessene for brukerne.

Det presiseres at kostnadsoverslaget er forbundet med usikkerhet. Tallene bygger på erfaringsbaserte anslag og må ses på som en indikasjon på det totale kostnadsbildet.

Et prosjekt antas å kunne bli gjennomført innenfor en prosjektperiode på 12 måneder.

Tabell 2: Kostnadsanslag for alternativ D, utvikling og drift.

Kostnadselement		Kostnadsanslag (kr)
Kjøp av tjenester	Felles kartløsning	3 000 000
	Tilrettelegging av skjema for datafangst, inkl database	300 000
	Oppsett av karttjenester (visning og nedlasting)	100 000
	Integrasjoner	1 000 000
	Usikkerhet +30%	1 320 000
	Sikkerhet og test	800 000
Interne ressurser	Intern prosjektleder (60 % i 12 måneder)	750 000
	Interne fagressurser (2 x 40 % i 12 måneder)	600 000
Kostnadsoverslag utvikling		7 870 000
Årlige kostnader		Kostnadsoverslag
	Vedlikehold og drift år 1	700 000
	Vedlikehold og drift fra år 2	400 000

Kostnader til vedlikehold og drift gir økte og varige drifts- og vedlikeholdskostnader i hele perioden løsningen er i drift. Dette er kostnader som ikke er dekket i Landbruksdirektoratets ordinære driftsbudsjett. Landbruksdirektoratet har ikke muligheter til å håndtere de økte kostnadene uten at direktoratets driftsbudsjett økes tilsvarende.

2.4.1.3 Ajourhold

Foretak må logge inn og justere opplysningene dersom de har endringer i spredeareal eller avhending/mottak av gjødsel. Det kan gis en årlig påminnelse til foretakene å gjøre dette, hvor det også framgår hva som er registrert på foretaket per dags dato. Dersom det ikke har vært endringer trenger ikke foretakene logge seg inn på nytt. Det vil være risiko for at ikke alle foretak faktisk gjør oppdateringer når det er endringer. Foruten at de skal overholde sine rapporteringsplikter har ikke foretakene incentiver til å føre inn endringer.

2.4.1.4 Juridiske betraktninger

I forslag til nytt gjødselregelverk⁵ har Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet ulike forslag når det gjelder bestemmelser om dokumentasjon. Forslag fra Landbruksdirektoratet (§ 30a) innebærer at «Foretak med husdyr skal føre oversikt over spredearealene, eid eller leid, eller dokumentere annen lovlig omsetning, jf. § 24 femte ledd.»

I tillegg anbefales at det stilles krav til at «foretak med husdyr skal bokføre faktiske spredemengder angitt i mengde totalt og av hovednæringsstoffene nitrogen og fosfor. Denne plikten omfatter fordelingen av husdyrgjødsel og av gjødsel mottatt fra andre, herunder mineralgjødsel.» Det anbefales unntak for foretak med mer enn 6 daa dyrket jord per gjødseldyrenhet eller mindre enn 10 gjødseldyrenheter totalt.

Miljødirektoratets forslag (§ 30b) lyder: «Alle foretak som bruker gjødselvare skal føre gjødseljournal som gir oversikt over hvilken type gjødselvare foretaket har gjødslet med, på hvilket areal, på hvilket tidspunkt og i hvilke mengder.»

Forslagene til bestemmelser over innebærer at foretakene må kunne legge fram denne typen dokumentasjon i tilfelle kontroll. Forslagene til bestemmelser forstås slik at foretakene ikke plikter å rapportere inn opplysningene i forkant eller ved endringer. Løsningen krever derfor at det gis hjemmel for at myndighetene kan pålegge foretakene å oppgi opplysninger om dyrehold, spredeareal og annen avhending av gjødsel.

En foreløpig vurdering tilsier at slik hjemmel kan gis etter jordlova § 11. Bestemmelsen gir Landbruks- og matdepartementet myndighet til å fastsette krav for å «sikra miljøforsvarlig drift av jordbruksareal (...) Føresegna kan mellom anna ta sikte på å hindra erosjon og regulera bruk og lagring av gjødsel».

Miljøforsvarlig spredning av gjødsel er i kjernen av lovens formål og virkeområde, og jordloven § 11 hjemler både gjeldende og forslag til nytt gjødselregelverk. Dersom opplysninger om hvilke spredeareal som benyttes kan anses som nødvendig for å kontrollere overholdelse av regelverket, vil dette kunne kreves med hjemmel i § 11. Formodentlig finnes ytterligere hjemler for slik opplysningsplikt også etter forurensningsloven.

Det må avklares hvorvidt det er innenfor kravene i GDPR at foretakene ser hverandres arealregistreringer. Hvis det ikke er tilfelle, må foretakene kun ha mulighet til å se sin egen informasjon. Da mister man muligheten til at foretakene selv oppdager overlapp i bruk av spredeareal, samt at de ser hvor det kan være ledig spredeareal.

2.4.2 Positive virkninger av tiltaket

Selve kartsystemet vil ha til oppgave å føre oversikt over utstrekningen av spredearealene. Dette er særlig relevant i de minst kurante sakene der foretak avhenger av tilleggsareal i form av innmarksbeite og leie av spredeareal. I tillegg vil det fremkomme hvem som leverer og hvem som mottar husdyrgjødsel/fosfor og hvor store mengder som omsettes. Løsningen kan også gi kommunen opplysninger om foretak som ved

⁵ Forslag til gjødselbrukforskrift 150318, revidert 04102018, <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/miljo-og-klima/husdyrgjodsel-og-gjodsling/forslag-til-nytt-gjodselregelverk>

hjelp av regnskap for fosforbalanse har fått tillatelse til å spre større mengder enn det spredearealkravet tilsier.

En tydelig forskjell fra alternativene A—C er at forvaltningen med denne løsningen vil få opplysninger fra foretakene (som gjør registrering i løsningen) om hvilke arealer som faktisk er i bruk som spredeareal. Det er som nevnt i kapittel 1 antakelig flere foretak som har et stort disponibelt spredeareal, men der areal med faktisk spredning er lavere. Jmføringens forskrift § 24 er det spredearealet som faktisk er i bruk som skal regnes med. En oversikt over faktisk spredeareal finnes ikke i dag.

Avhending og mottak av gjødsel har ikke kommunen oversikt over per i dag. Det samme gjelder avtale om leieareal. Slike opplysninger må kommunen hente inn fra foretakene når de kontrolleres. Systemet vil totalt sett inneholde all informasjon kommunene trenger om foretakenes arealbruk og avhending/mottak av gjødsel. Det gjør at kommunene vil spare tid når et foretak skal kontrolleres for spredearealkravet. Løsningene gir ikke informasjon om totalmengde gjødsel disponert per foretak, den må regnes ut manuelt som i dag. Vi har tatt utgangspunkt i at det i dag tar 2 timer å kontrollere ett foretak (se avsnitt 1.3). Med dette kartverktøyet anslår vi at tiden per kontroll kan reduseres med 1 time, til 1 time per kontroll per foretak. Om man anslår at det er 2 300 foretak som skal kontrolleres per år (se kapittel 1.3), vil det si at man reduserer saksbehandlingstiden med 2 300 timer per år med denne løsningen.

Siden foretakene må gjøre registreringer blir de nødvendigvis bevisst regelverket. Mer oppmerksomhet, og visshet om at kommunen ser informasjonen om foretaket, kan føre til at flere foretak sørger for at de er innenfor kravene. De får derimot ikke informasjon i løsningen om hvordan de ligger an i forhold til kravet. Det må de regne på selv med utgangspunkt i tall for dyreholdet sitt.

2.4.3 Negative virkninger av tiltaket

Merarbeid for foretakene

Foretakene pålegges merarbeid ved at de må tegne inn sine spredearealer digitalt i en kartløsning fra myndighetene. Det er vanskelig å anslå hvor lang tid inntegning vil ta for hvert foretak. Det vil være stor forskjell på hvor lang tid foretakene bruker første gang de skal registrere spredearealet sitt (og tilhørende opplysninger om avhending/mottak osv.), og hvor lang tid det tar å gjøre justeringer i opplysningene. Antakelig vil det ikke være nødvendig å gjøre oppdateringer oftere enn i snitt hvert femte år.

Bruk av digitale kart er erfaringsvis en terskel for mange, særlig for eldre bønder. Mange bønder har svært mange eiendommer og skifter (opp til 30-50 stk) å forholde seg til. Denne løsningen bygger ikke på et etablert skifteregister (se mer under alternativ F). Det gjør at inntegning i stor grad må skje på «frihånd», fordi man ikke har grunnopplysninger om inndelingen av skiftene. Man har bare AR5-data og eiendomsgrenser som støtte i inntegningen. Tegning vil på mange måter minne om dagens løsning for i arealtiltak i RMP.

Alle foretak som disponerer mer enn 10 GDE gjødsel skal gjøre registreringer når verktøyet tas i bruk, slik at nødvendige data skal kunne samles inn. Dette er som nevnt i kap. 1.3 ca. 17 500 foretak. Tidsbruken for første gangs registrering vil variere stort, da noen har få eiendommer/ teiger og ikke avtaler med andre, mens andre kan ha mange teiger og andre opplysninger som må inn.

- Med en grense på 6 daa/GDE er det 6 800 foretak som har for lite fulldyrka/overflatedyrka spredeareal i utgangspunktet. Vi regner med at for disse vil første gangs registrering i snitt ta ca. 2 timer. $6\,800 \text{ foretak} * 2 \text{ timer/foretak} = 13\,600 \text{ timer}$.
- For de resterende foretakene (10 700 foretak) antar vi at første gangs registrering tar i snitt 1 time, totalt 10 700 timer. Selv om disse i utgangspunktet har tilstrekkelig areal må de fortsatt tegne inn spredearealet de bruker. Dette kan på samme måte som for dem i gruppen over være fordelt på mange eiendommer og teiger.
- I tillegg til foretak som har husdyr, vil det være enkelte foretak som må gjøre registreringer fordi de mottar husdyrgjødsel/leier ut spredeareal. Det er estimert i kapittel 1.3 at dette gjelder

3 600 foretak. Vi antar at det er mindre registreringer disse trenger å gjøre, slik at tidsbruken per foretak er 0,5 time. Totalt 1 800 timer.

Til sammen anslår vi altså at foretakene har et samlet merarbeid ved innføring av denne løsningen på 26 100 timer.

Oppdatering av opplysninger anslår vi at tar 0,5 time per foretak. Om man regner at hvert foretak har endringer hvert femte år blir det $21\,100 \text{ foretak} * 1/5 * 0,5 = 2\,110$ timer per år.

Merarbeid for kommunene

Kommunen skal ikke gjøre registreringer selv, men det vil være et informasjons- og veiledningsbehov knyttet til foretakenes bruk av kartløsningen. Dette har man erfaring fra med RMP-kart. For en del søkere må kommunen bistå med inntegning av RMP-tiltak hvert år. Ved innføring regner vi derfor med at 1/8 av brukerne kommer til å trenge veiledning på 15 min hver. Dette blir totalt $21\,100 \text{ brukere} * 1/8 * 0,25 \text{ time} = 660$ timer. Det ble beregnet over at det er 4 220 foretak som har endringer hvert år. Om 1/8 av disse trenger 15 min hjelp blir det totalt 132 timer per år i veiledning.

2.5 Alternativ E: Kartløsning for spredeareal med GDE-beregning

2.5.1 Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket er på samme måte som alternativ D et eget digitalt kartsystem for spredeareal som foretakene oppdaterer og som kommunen har tilgang til og redigeringsmuligheter i. Alternativet legger også opp til å bruke Agros som forvaltningsløsning, men utvides med mer tilpassede løsninger for brukerne (egne kartløsninger for foretakene og kommunene inkl. feltløsning). I tillegg vil informasjonen om spredeareal kobles til informasjon om antall GDE per foretak. Tilleggsfunksjonen gjør at løsning E skiller seg vesentlig fra D.

2.5.1.1 Om løsningskonseptet og løsningens funksjoner

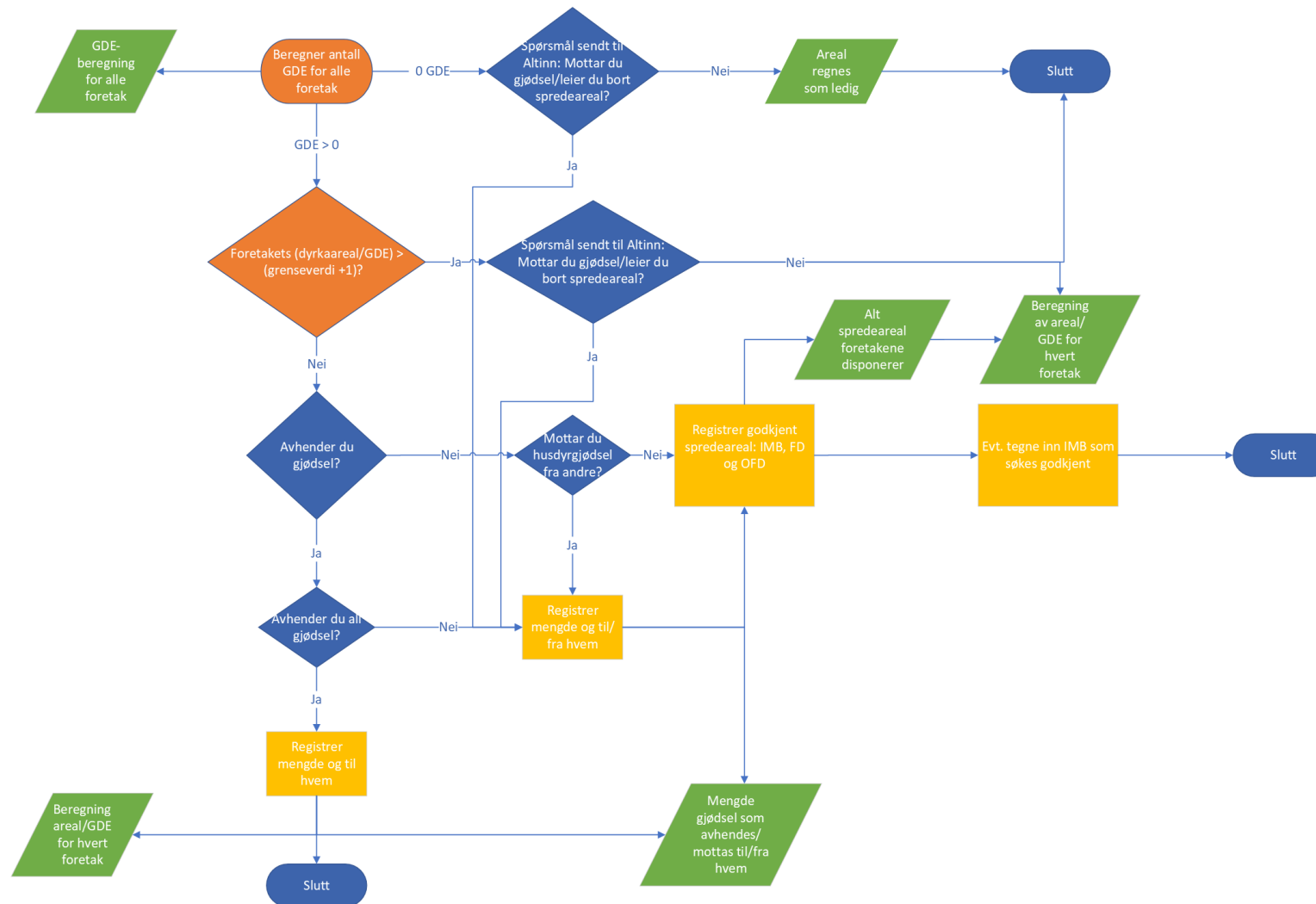
Løsningskonseptet forutsetter at det etableres en GDE-kalkulator som beregner spredearealbehovet for foretakene. Kalkulatoren regner ut antall GDE på foretaket basert på tall hentet fra eStil-PT og Leveransedatabasen. Opplysninger om husdyrgjødsel for en spredsesong vil komme fra to ulike søknadsomganger i PT for dyr med langt livsløp, mens det vil være nødvendig å bruke månedlige data fra leveranseregisteret for dyr med kort livsløp. Videre henter kalkulatoren informasjon fra eStil-PT om foretakets disponible fulldyrka og overflatedyrka areal. Basert på disse størrelsene regner kalkulatoren ut dyrkaareal per GDE.

Dette danner utgangspunkt for hvorvidt foretaket blir bedt om å gjøre registreringer eller ikke. Dersom disponibelt dyrkaareal er mindre enn (grenseverdien +1)⁶ (f.eks. ved et krav på 5 daa/GDE tilsvarer det mindre enn 6 daa/GDE) blir foretaket bedt om å gjøre registreringer i løsningen. Det vil da få spørsmål om gjødsel avhendes eller mottas, og det blir bedt om å tegne inn spredeareal som benyttes. Se Figur 2 for gang gjennom systemet.

Dersom foretaket har dyrkaareal/GDE større enn grenseverdien får det kun et brev i Altinn med opplysningene som er kalkulert og beskjed om å gå inn og registrere dersom foretaket mottar gjødsel eller leier bort spredeareal. Dersom det ikke mottar gjødsel/leier bort spredeareal, trenger ikke foretaket å legge

⁶ Grunnen til å sette grensa noe høyere enn gjeldende krav er at man da vil få med foretak som er i en risikosone for ikke å oppfylle spredearealkravet. Utregningene vil kunne ha enkelte mangler, slik at man vil risikere å miste noen foretak som burde vært kontrollert dersom grensa settes likt som kravet. Dette er i tråd med anbefalingene fra Landbruksdirektoratet i forslag til ny gjødselbruksforskrift, der foretak med spredearealer som nærmer seg kravet møter strengere krav til dokumentasjon.

inn opplysninger. Dette sikrer at foretak som ikke har utfordringer med å oppfylle spredearealkravet skjermes for unødvendig myndighetskontakt. Arealene kan fremstå i løsningen som «mulig ledig», slik at andre foretak evt. kan ta kontakt for leie av spredeareal/avtale om avhending av gjødsel til vedkommende foretak.



Figur 2: Flytskjema for alternativ E "Kartløsning for spredeareal med GDE-beregning" som viser hvilke spørsmål foretakene må besvare og hvilken informasjon de må registrere. Grønne felter viser hvilke data løsningen vil ha samlet basert på foretakenes registreringer.

Foretakene som gjør registreringer i systemet vil se en beregning av hvor mange gjødseldyrenheter det disponerer, og med det hvor stort spredeareal som trengs. Beregningen av spredeareal/GDE oppdateres etter hvert som foretaket legger inn opplysninger om areal og avhending/mottak av gjødsel.

Data som lagres i systemet (vist i grønne bokser i diagrammet) er GDE disponert per foretak, spredeareal per foretak (kartfestet) og gjødselmengde avhendet og mottatt av hvem. Som nevnt gir det en utregning av spredeareal per GDE for det enkelte foretak. Kommunene vil få fram disse opplysningene på det enkelte foretak sitt skjema.

Identifisering av foretak og arealer for videre oppfølging

Kartløsningen genererer automatisk en risiko-klassifisering av areal og jordbruksforetak til støtte for kommunens risikobaserte kontrollvirksomhet. Inngangsdata for denne automatiserte risikoanalysen vil kunne være foretak som har arealunderskudd, eller som av en eller annen grunn ikke har kunnet bli automatisk klassifisert pga. manglende grunnlagsdata. Feltløsningen vil kunne bli et effektivt verktøy til bruk i stedlig kontrollvirksomhet.

Modul for søknad om innmarksbeite

Dersom et foretak mangler spredeareal og ønsker å søke godkjenning av innmarksbeiteareal kan dette gjøres i kartløsningen ved å tegne inn arealet og merke det som «omsøkt». Kommunen vil få opp dette arealet i sin kartklient som vil være funksjonelt tilpasset kommunens saksbehandling. I mange tilfeller vil kommunens saksbehandler dra ut i felt for å verifisere/justere arealavgrensningen på omsøkt areal. Vi foreslår at det utvikles en feltløsning for kommunene der de kan laste ned bakgrunnskart og omsøkt arealavgrensning, som kommunen ved behov kan justere ute felt. Jordbruksforetaket varsles i Altinn når søknaden er behandlet.

Teknisk oppbygging

Løsningen må ha en skjemadel i Agros der det finnes grunnopplysninger om foretaket, og hvor foretaket kan fylle inn eventuell informasjon om gjødsel avhendet/mottatt, om de fører fosforbalanse og dermed møter andre krav til spredeareal, kommentarer til saksbehandler m.m. Skjemaet vises for saksbehandlere i deres løsning. Saksbehandler kan redigere opplysningene i skjemaet ved behov.

Skjemaet har integrasjon til kartklientene. Ut fra ovennevnte funksjonsområder ser vi for oss at det må utvikles 3 separate kartklienter, men hvor disse benytter samme tekniske plattform i bunn:

1. Enkel, mobiltilpasset kartklient for foretakene. Her registrere de hvilke spredearealer de benytter. Relevante bakgrunns- og temakart ligger inne i løsningen.
2. Kartklient tilpasset for saksbehandler. Mobiltilpasning ikke kritisk. Saksbehandler kan se og redigere på areal fra søker. Samme oppbygging, med relevante bakgrunns- og temakart.
3. Feltløsning for saksbehandler. Redigere/behandle søknad i felt. Off-line bruk er mulig. Tilpasset smarttelefon og nettbrett.

Tilgang til løsningen (autentisering) og redigeringsmuligheter (autorisering) realiseres gjennom integrasjon mot Landbruksdirektoratets sikkerhetsløsning. Også i dette alternativet foreslås å benytte Landbruksdirektoratets WebGIS-plattform som grunnlag for løsningen. Løsningen tilbys som utgangspunkt til alle landets produsenter og kommuner. Det settes opp standardiserte karttjenester fra løsningen, slik at dataene enkelt kan benyttes av andre brukere/i andre kartsystemer. Løsningen vil ivareta versjonering/historikk på de kartfestede dataene.

2.5.1.2 Tidsbruk og kostnader for teknisk utvikling og drift

Det er ikke mulig å gi et nøyaktig kostnadsestimat for løsningskonseptet slik det foreligger per i dag. Tar man imidlertid utgangspunkt i å benytte direktoratets nye WebGIS-plattform som fundament for skisserte løsninger, og kombinerer dette med kunnskap om hva lignende konsepter koster, kan vi imidlertid angi et grovt kostnadsoverslag. Kostnadsoverslaget innebærer også utvikling av en GDE-kalkulator samt å bruke Agros som forvaltningsløsning. Agros antas å være godt egnet til dette. Kartklienter integreres mot Agros slik at bruken av dem blir som en naturlig del av brukernes arbeidsprosesser.

Det presiseres at kostnadsoverslaget er forbundet med usikkerhet. Tallene bygger på erfaringsbaserte anslag og må ses på som en indikasjon på det totale kostnadsbildet.

Et prosjekt antas å kunne bli gjennomført innenfor en prosjektperiode på 18 måneder.

Tabell 3: Kostnadsanslag for alternativ E, utvikling og drift.

	Kostnadselement	Kostnadsanslag (kr)
Kjøp av tjenester	GDE-kalkulator	2 000 000
	Kartklient søker	2 000 000
	Kartklient saksbehandler	2 000 000
	Modul for risikoanalyse og -visualisering	500 000
	Feltløsning (basert på standard-løsning)	1 000 000
	Tilpasninger i Agros	1 000 000
	Integrasjoner	2 500 000
	Usikkerhet +30%	3 300 000
	Sikkerhet og test	2 500 000
Interne ressurser	Intern prosjektleder (100 % i 18 måneder)	1 900 000
	Interne fagressurser (3 x 50% i 18 måneder)	1 700 000
Kostnadsoverslag utvikling		20 400 000
Årlige kostnader		Kostnadsoverslag
	Vedlikehold og drift år 1	1 500 000
	Vedlikehold og drift fra år 2	1 000 000

Kostnader til vedlikehold og drift gir økte og varige drifts- og vedlikeholdskostnader i hele perioden løsningen er i drift. Dette er kostnader som ikke er dekket i Landbruksdirektoratets ordinære driftsbudsjett. Landbruksdirektoratet har ikke muligheter til å håndtere de økte kostnadene uten at direktoratets driftsbudsjett økes tilsvarende.

2.5.1.3 Ajourhold

Det gjøres en årlig kjøring av GDE-kalkulatoren slik at antall GDE og spredeareal/GDE oppdateres. På bakgrunn av informasjon foretakene la inn ved innføring av systemet kan det nå gis tilpassede tilbakemeldinger:

- 1) Foretak med 0 GDE får beskjed om at dette er utregnet, og at de kun skal gjøre registreringer dersom de mottar husdyrgjødsel slik at de likevel disponerer > 0 GDE.
- 2) Foretak med spredeareal/GDE > (grenseverdi + 1) (utregning basert på tidligere registrerte opplysninger pluss oppdaterte tall fra eStil-PT og Levereansedatabasen) får beskjed om hvilke opplysninger som er registrert, og at de ikke trenger foreta seg noe dersom de ikke har hatt endringer i disponert gjødsel eller spredeareal siste år (eksempler på endringer kan være inngått avtale om mottak av gjødsel osv).
- 3) Foretak med spredeareal/GDE < (grenseverdi + 1) får beskjed om at de må gjøre tilpasninger (avhende gjødsel, leie spredeareal, søke om godkjenning av innmarksbeite, redusere dyretall for kommende år) og registrere dette i løsningen.

Foretakene er ansvarlige for å holde opplysningene i løsningen a jour, etter melding i Altinn. Dette må hjemles, se under. Merk at det på samme måte som for alternativ D vil være en risiko for at ikke alle foretak faktisk gjør oppdateringer når det er endringer i spredeareal, men til forskjell fra alternativ D vil denne løsningen kunne avdekke om foretakene har endring i antall gjødseldyrenheter som tilsier at de trenger større spredeareal. Foruten at de skal overholde sine rapporteringsplikter har ikke foretakene noen incentiver til å føre inn endringer.

2.5.1.4 Juridiske betraktninger

De juridiske betraktningene for dette forslaget er i all hovedsak tilsvarende som for alternativ D. Se avsnitt 2.4.1.4.

2.5.2 Positive virkninger av tiltaket

For kommunen

Som for alternativ D vil selve kartsystemet ha til oppgave å føre oversikt over utstrekningen av spredearealene, kommunen vil få oversikt over gjødsel som avhendes/mottas, og om foretakene fører oversikt over fosforbalansen og dermed har fått tillatelse til å spre større mengder fosfor enn den generelle grensa. Systemet vil totalt sett derfor inneholde all informasjon kommunene trenger om foretakenes arealbruk og avhending/mottak av gjødsel.

For omtale av disse punktene viser vi til avsnitt 2.4.2.

Det som skiller alternativ E fra alternativ D, er at systemet gir en oversikt over foretakenes totale gjødselmengde, beregner spredeareal/GDE, og gir varsel med «rødt flagg» dersom foretaket har lite spredeareal i forhold til kravet. Med denne funksjonen kan også systemet synliggjøre foretakene med høyest risiko for brudd på regelverket. Det gjør at det blir en støtte for kommunen til å plukke ut foretak til kontroll.

Vi anslår at kommunene kan få betydelig reduksjon i saksbehandlingstiden med dette systemet, når det allerede er regnet ut hvor mye spredeareal foretaket har per GDE. Det vil alltid kunne være feil/mangelfulle opplysninger i enkeltsøknadene, slik at det fortsatt vil kreve noe tid å sjekke opplysningene. Vi anslår at saksbehandlingstiden er redusert med 1,5 timer, slik at hver kontroll tar 0,5 timer. Om man anslår at det er 2 300 foretak som skal kontrolleres per år (se kap 1.3), vil det si at man reduserer saksbehandlingstiden med 3 450 timer per år med denne løsningen.

Gevinsten av et risikovurderingsverktøy er vanskelig å anslå. I dag har man ikke tall for hvor lang tid det tar å gjøre en risikobasert utvelgelse av foretakene for kontroll av spredearealet, siden det ikke gjøres. Gevinsten her ligger derfor i at det faktisk gjennomføres en risikobasert kontroll. Risikovurderingen kan

basere seg på tilnærmet fullstendige opplysninger om foretakenes faktiske spredearealer, avtaler om avhending/mottak og dyrehold, og få høy kvalitet.

I tillegg har dette alternativet en funksjon for søknad om godkjenning av innmarksbeite, og en feltapplikasjon som kommunen kan ta i bruk når de skal ut og godkjenne innmarksbeitearealer. Dette reduserer saksbehandlingstiden knyttet til godkjenning av innmarksbeiter. Søknader om godkjenning av innmarksbeite vil det bli flere av med strengere krav. Vi har ikke estimater for hvor lang tid dette tar i dag, og kan derfor heller ikke beregne gevinst på dette punktet. Det er også litt på siden av hovedproblemet som skal løses, så vi velger å ikke gå nærmere inn på kvantifisering av dette.

For foretakene

Siden foretakene må inn og gjøre registreringer blir de nødvendigvis bevisst regelverket. Økt oppmerksomhet om spredeareal, og visshet om at kommunen ser informasjonen om foretaket, kan føre til at flere foretak sørger for at de er innenfor kravene. I denne løsningen får foretakene også tilgang på en utregning av spredeareal/GDE. Denne vil oppdateres etter hvert som de legger inn spredeareal, avhending/mottak av gjødsel og leiearealer. Slik kan foretakene vite hvordan de ligger an i forhold til kravet, og hvordan endringer i for eksempel spredeareal eller avhending påvirker statusen. Dette vil gjøre det lettere for foretakene å holde oversikt.

Foretakene vil også få en digital løsning spesialtilpasset for søknad om godkjenning av innmarksbeitearealer som spredeareal. Digitalisering basert på kartet gjør at opplysninger som kreves for behandling kommer med i første omgang (via kontroller som sikrer at all relevant info er med før søknaden sendes). Godkjent areal blir automatisk oppført i løsningen og regnet som foretakets spredeareal.

Foretakene vil også kunne se hvor det kan være ledige spredearealer, og dermed hvem det kan være aktuelt å samarbeide med om avhending av gjødsel. Dette vil også være en funksjon som kan lette tilpasninger til nytt regelverk.

2.5.3 Negative virkninger av tiltaket

Merarbeid for foretakene

De generelle betraktningene om merarbeid med kart for foretakene som ble trukket fram for alternativ D gjelder også for dette tiltaket. Vi henviser til de to første avsnittene i kapittel 2.4.3 for omtale av dette.

Til forskjell fra alternativ D gjør denne løsningen en «forhåndsscreening» av foretak. Kun foretak som har for lite spredeareal, (eller er i nærheten av å ha for lite spredeareal) og de som mottar gjødsel må legge inn opplysninger. I denne løsningen skal de som har et spredeareal som er mindre enn (grenseverdien +1) inn i løsningen. Det vil si at dersom grensen settes til 6 daa/GDE er det 8 600 foretak som må gjøre registreringer (det er antall foretak som har mindre enn 7,1 GDE/daa). Vi regner at disse bruker 2 timer ved første gangs registrering. I tillegg kommer de som mottar gjødsel fra andre (3 600 foretak, se avsnitt 1.3.4), hvor vi regner 0,5 timer per registrering. Til sammen gir dette et merarbeid på $8600 \text{ foretak} * 2 \text{ timer/foretak} + 3600 \text{ foretak} * 0,5 \text{ time/foretak} = 10\,400 \text{ timer}$. Det er totalt 12 200 foretak som må legge opplysninger inn i løsningen.

Oppdatering av opplysninger anslår vi at tar 0,5 time per foretak. Om man regner at hvert foretak har endringer hvert femte år blir det $12\,200 \text{ foretak} * 1/5 * 0,5 = 1\,220 \text{ timer per år}$.

Merarbeid for kommunene

Kommunen skal ikke gjøre registreringer selv, men det vil være et informasjons- og veiledningsbehov knyttet til foretakenes bruk av kartløsningen. Kommunene vil ha redigeringsmulighet, og det er å anta at de må justere noen av foretakenes inntegninger. Ved innføring regner vi med at 1/8 av brukerne kommer til å trenge veiledning på 15 min hver. Dette blir totalt $12\,200 \text{ brukere} * 1/8 * 0,25 \text{ time} = 381 \text{ timer}$. Det ble beregnet over at det er 1 220 foretak som har endringer hvert år. Om 1/8 av disse trenger 15 min hjelp blir det totalt 38 timer per år i veiledning.

2.6 Alternativ F: Kartløsning for spredeareal med GDE-beregning og integrert mot skifteregister

Alternativet tilsvarende alternativ E, men utvides med integrasjon mot et fremtidig nasjonalt skifteregister. Den store forskjellen vil da være at produsenten benytter eksisterende skiftedata (kartdata med avgrensning tilsvarende bondens faktiske dyrkning) for å registrere faktisk spredeareal, i stedet for å måtte tegne disse områdene inn for hånd selv.

Nærmere beskrivelse av skifteregisteret og mulighetene inn mot dette løsningsalternativet gis under i kapittel 2.6.1.

2.6.1 Nasjonalt skifteregister – konseptutredning i regi av OPS Landbruk

I regi av OPS-Landbruk pågår det per mars 2024 en konseptutredning knyttet til etablering av et nasjonalt skifteregister i Norge. Landbruksdirektoratet⁷ deltar i arbeidet sammen med NIBIO (leder prosjektet), Norsk mat, Mimiro og Felleskjøpet Agri.

Det finnes i dag ingen omforent definisjon av «skifte» i Norge. Et skifte slik begrepet brukes i praksis i det norske landbruket i dag, er et landområde som er geografisk avgrenset og utgjør et enhetlig område for en aktivitet eller en tilstand. Det har ingen unik identifikator. I Norge har vi altså ikke et skifteregister med entydig definisjon og identifikasjon. Det er en utfordring i mange sammenhenger, både for den enkelte bonde, næringsaktørene i landbruket, offentlig forvaltning, kunnskapsutvikling og forskning.

Bonden gjør registreringer på skiftenivå for å planlegge, registrere og dokumentere drifta. Bonden definerer gjerne sine egne skifter. Et skifteregister ville gjort kommunikasjon mellom myndigheter og næringsaktørene enklere. I noen sammenhenger er det lovpålagt å kunne dokumentere med relativt god presisjon hvor landbruksproduksjon og tiltak knyttet til produksjonen foregår. Det gjelder for eksempel i såvareproduksjon, i forbindelse med gjødslingsplanlegging og i forbindelse med dyrehelse. I andre sammenhenger vil det være en fordel å kunne differensiere arealene mer enn vi gjør i dag. Det kan være i forbindelse med miljøkrav myndighetene legger på den enkelte bonde. Et eksempel er arealer som skal overvintre med plantedekke i henhold til forskrift. Bedre oppløsning, og dermed mulighet til å differensiere mer, vil kunne gi større forståelse for kravene sett med næringas øyne.

Innenfor kunnskapsproduksjon og forskning, har det i mange år vært et stort ønske å kunne stedfeste både dyre- og planteproduksjon bedre enn i dag. Blant mange andre mulige bruksområder, vil det kunne hjelpe oss å bli mer selvforsynte gjennom å identifisere f.eks. arealer som kan utnyttes for mer grønnsaksproduksjon. Et felles, forvaltet skifteregister, beriket med ulike jordbruksfaglige data fra den enkelte bonde, vil også danne basis for bedre regionale og nasjonale analysemuligheter innen landbruk og miljø. Fordi et skifteregister vil gjøre at vi i større grad standardiserer/harmoniserer data mot måten data registreres i EU, kan det også bli enklere å sammenligne, og gjøre bruk av våre data i samarbeid med andre naboland/EU.⁸

Et skifteregister med entydig identifiserte geografiske områder, «skifter», vil gjøre oss i stand til å registrere og utveksle informasjon om disse landområdene mellom ulike aktører. Informasjonen vil kunne utveksles både mellom mennesker, mellom mennesker og datamaskiner og mellom datamaskiner. Bruksområdene er mange. Forprosjektet har til nå vist at et nasjonalt skifteregister trolig har potensial til å bli et nytt nasjonalt «kjernedatasett» for landbruket.

⁷ Landbruksdirektoratet ved ADO/SID

⁸ Skifteregisteret vil trolig inneha en lignende datastruktur som benyttes i det EU-baserte Land Parcel Identification System (LPIS). LPIS er et geografisk informasjonssystem til bruk i forvaltningen av digitale data som reflekterer avgrensningen av planteproduksjonen (skifter). Basert på standardiserte datastrukturer ([INSPIRE – Annex II Theme Land Cover – LandCoverUnit – Land Parcel Identification System \(LPIS\)](#)) etableres harmoniserte data som brukes på tvers av medlemslandene i EU, i dag primært som støtte for de arealbaserte tilskuddsordningene for jordbruket. Ordningene er igjen basert på [Common Agricultural Policy \(CAP\)](#).

I forprosjektet er det bl.a. utarbeidet en verdikjedebeskrivelse knyttet til bondens planlegging av vekstsesong og tilhørende gjødslingsplanlegging, og dokumentert hvordan et skifteregister kan gi verdi inn i flere deler av denne verdikjeden. Spesifikt ift. gjødsling, vil kobling mot et skifteregister, der skiftene har avgrensning tilsvarende dyrkningstypene, legge grunnlaget for en forenklet men samtidig mer presis og digitaliseringsvennlig etterlevelse av gjødselregelverket. Kjernen i dette vil være skiftedataene som bærer av betydelig mer presis informasjon om faktisk gjødsling. Gjennom beriking av skiftene gjennom sesongen med mengde husdyrgjødsel spredt, evt. med påfølgende kunstgjødselspredning, evt. bruk av sprøytemidler, dokumentasjon av avlingsresultat og kobling mot jordanalyser, oppnås et samlet datagrunnlag knyttet til skiftene som gir både næringen og forvaltningen helt nye muligheter for en bærekraftig matproduksjon. I tillegg etableres et stadig rikere datagrunnlag til bruk i ny teknologi (f.eks. kunstig intelligens) og digitale prosesser, til støtte for både bonden, forvaltningen og verdikjeden ellers.

Skifteregister-prosjektet anbefaler⁹ en løsning der man etablerer et nasjonalt skifteregister i kombinasjon med en digital infrastruktur for datadeling innen landbruket. Prosjektet vurderer at denne kombinasjonen er den mest fremtidsrettede løsningen, og vil bygge en grunnmur for en digitalisering av landbrukssektoren der arealinformasjon på skiftenivå inngår som den grunnleggende komponenten.

Prosjektet foreslår videre å starte stegvis, men også i to samtidige løp:

- Et delprosjekt som skal se på den juridiske og organisatoriske samhandlingen i landbrukssektoren, knyttet til datadeling av arealdata spesielt, men også datadeling mer generelt. Utredning av finansierings- og forvaltningsmodell for samarbeidet er sentralt.
- Et delprosjekt som får i oppgave å lage en datamodell for et register og komme med forslag til krav og anbefalinger for datadeling i en digital infrastruktur. Dette arbeidet kan med fordel starte med ett eller to «Proof of concept» (PoC) som bruker både register og infrastruktur. En PoC skal ta utgangspunkt i en reell utfordring, og vil gi svar på om løsningen med et skifteregister og en infrastruktur vil fungere i virkeligheten. Slik kan man teste og validere idé og teknologi før en fullskala implementering

Sett i sammenheng med løsningsalternativ F, vil begge disse delprosjektene etter vår vurdering være svært interessante å delta i som del av et utviklingsprosjekt for forvaltningsstøttesystem for nytt gjødselregelverk. Mer om dette i delkapitlene under.

2.6.2 Beskrivelse av tiltaket

Som nevnt innledningsvis, tilsvarende dette alternativet alternativ E, men utvidet med integrasjon mot et fremtidig nasjonalt skifteregister. Den store forskjellen vil da være at produsenten benytter eksisterende skiftedata (kartdata med avgrensning tilsvarende bondens faktiske dyrkning) for å registrere faktisk gjødselspredning, i stedet for å måtte tegne disse områdene inn for hånd selv. Skiftedataene blir da tilgjengeliggjort for den enkelte produsent via kartløsningen, og bonden velger ut skiftene der det gjødsles med husdyrgjødsel - faktisk spredeareal. Selve skiftedataene gjøres tilgjengelig for forvaltningsløsningen fra det sentrale skifteregisteret. Skiftedataene i skifteregisteret er oppdatert av bonden selv gjennom vekstplanlegging/gjødselplanleggingssystem som f.eks. Eana Skifte¹⁰, eller gjennom en egen forvaltningsløsning for skifteregistre for de bøndene som ikke bruker andre digitale verktøy.

⁹ Fra utkast til prosjektets sluttrapport «Deling av stedfestet skifteinformasjon i landbruket»

¹⁰ <https://eana.no/eana-skifte>

2.6.2.1 Om løsnings funksjoner

I denne delen beskrives kun de endringer som vil måtte gjøres med utgangspunkt i alternativ E.

Sprederealberegning

I stedet for å hente informasjon fra eStil-PT om foretakets disponible fulldyrka og overflatedyrka areal, hentes dette i stedet fra skifteregisteret, da arealtallene her vil være mer nøyaktig enn grunnlaget fra eStil-PT, som er basert på AR5. Dette forutsetter at skifteregisteret er satt i produksjon og har fullstendighet tilsvarende samtlige landbrukseiendommer i Norge. I en overgangsperiode, før skifteregisteret har fullstendighet i sine data, kan det være aktuelt å hente arealtall fra både eStil-PT og Skifteregisteret.

Spesielt om funksjonalitet rundt kartfesting

Alle funksjonsområder som innebærer kartfesting vil få en annen grunnfunksjon og brukeropplevelse i dette alternativet. I de andre alternativene er det lagt opp til at bonden selv tegner inn spredearealet i kartløsningene (frihånd, med mulig støtte fra geometri/avgrensningen til andre datakilder (f.eks. AR5 og /eller landbrukseiendom). I dette alternativet vil bonden velge eksisterende kartobjekter (skiftene) i kartløsningen, og bruke disse for å dokumentere faktisk spredeareal. Dette vil gi en betydelig bedre brukeropplevelse for bonden, samtidig som både nøyaktighet og datakvalitet vil bli vesentlig bedre enn for objekter som er tegnet inn med frihånd.

Det vil også være mulig å lage integrasjon mellom bondens digitale verktøy for driftsplanlegging (som Eana skifte, Skifteplan, Jordplan) og denne løsnings kartfunksjon. Da kan bonden importere de skiftene som inngår i gjødslingsplanen til spredearealkartet. Slik gjøres registreringen enda enklere.

I de andre prosessene som involverer bruk av disse kartobjektene, vil brukeropplevelsen i vesentlig grad være identisk med de andre alternativene.

2.6.2.2 Tidsbruk og kostnader for teknisk utvikling og drift

Det presiseres at kostnadsoverslaget er forbundet med usikkerhet. Som for de andre alternativene bygger kostnadsvurderingene på erfaringsbaserte anslag.

Kostnadene for dette alternativet antas å være omtrent tilsvarende som for alternativ E, med unntak for tillegg relatert til integrasjon mot et skifteregister (denne posten er derfor økt med 1 mill. kroner til totalt 3,5 mill. kroner), noe som også da medfører noe økning av kostnader til usikkerhet, sikkerhet og test, og vedlikehold.

Tidslinjen for prosjektgjennomføring er også utvidet til 2 år, da en koordinering opp mot skifteregisterprosjekt (som er en forutsetning at blir realisert for dette alternativet) vil kreve mer av prosjektet, spesielt ift. gjennomføringstiden.

Tabell 4: Kostnadsanslag for alternativ F, utvikling og drift.

Kostnadselement		Kostnadsanslag (kr)
Kjøp av tjenester	GDE-kalkulator	2 000 000
	Kartklient søker	2 000 000
	Kartklient saksbehandler	2 000 000
	Modul for risikoanalyse og -visualisering	500 000
	Feltløsning (basert på standard-løsning)	1 000 000
	Tilpasninger i Agros	1 000 000
	Integrasjoner	3 500 000
	Usikkerhet +30%	3 600 000
Sikkerhet og test	3 500 000	
Interne ressurser	Intern prosjektleder (100 % i 24 måneder)	2 500 000
	Interne fagressurser (3 x 50% i 24 måneder)	2 800 000
Kostnadsoverslag utvikling		24 400 000
Årlige kostnader		Kostnadsoverslag
	Vedlikehold og drift år 1	1 700 000
	Vedlikehold og drift fra år 2	1 200 000

Kostnader til vedlikehold og drift gir økte og varige drifts- og vedlikeholdskostnader i hele perioden løsningen er i drift. Dette er kostnader som ikke er dekket i Landbruksdirektoratets ordinære driftsbudsjett. Landbruksdirektoratet har ikke muligheter til å håndtere de økte kostnadene uten at direktoratets driftsbudsjett økes tilsvarende.

Som nevnt under beskrivelsen av skifteregisteret, vil et tett samarbeid og koordinering mellom prosjekt for realisering av Alternativ F og skifteregisterprosjektet være viktig, og forutsettes å gi synergier i begge prosjekt. Spesielt vurderer vi at en deltakelse tidlig i et skifteregisterprosjekt, med en PoC relatert til prosessene knyttet til bruk og flyt av skifteregisterdata i et forvaltningsstøttesystem for nytt gjødselregelverk, vil være et viktig første trinn. Dette vil samtidig gi skifteregisterprosjektet unike muligheter til å få testet, justert og verifisert både funksjonelle og tekniske aspekter ved sitt konsept, basert på en relevant verdikjede for bruk av skifteregisterdataene.

2.6.2.3 Ajourhold

Skifteregisterdataene vil som hovedregel være oppdatert i det sentrale skifteregisteret – oppdatert av bonden selv i prosesser som er knyttet til gårdsdriften gjennom året (primært gjennom planlegging av vekstskifte og gjødselplanlegging). Ajourholdet vil skje enten via bondens eksisterende verktøy (f.eks. Eana Skifte) eller gjennom det sentrale ajourholdsverktøyet for skifteregisteret (som vi forutsetter er utviklet) for bønder som ikke bruker digitale verktøy selv. Man kan også tenke seg en løsning der bonden kan justere avgrensningen av skiftene sine i kartløsningen i det nye forvaltningssystemet for oppfølging av gjødselbrukforskriften. Justerte skiftedata (arealavgrensningen) må da synkroniseres med det sentrale skifteregisteret. Dette vil kreve mer utviklingsarbeid, og er ikke lagt til grunn i kostnadsoverslaget.

2.6.2.4 Juridiske betraktninger

De juridiske betraktningene for dette forslaget er det samme som for alternativ D. Eierskap, grad av autoritativitet etc. knyttet til forvaltning, deling og bruk av skifteregisterdataene vil avklares gjennom skifteregisterprosjektet.

2.6.3 Positive virkninger av tiltaket

Positive virkninger av tiltaket vil være tilsvarende som for alternativ E. Dette gjelder også tidsbesparelse per sak til kontroll. Tiltaket vil, på grunn av integrasjonen mot skifteregisteret, imidlertid gi en mer brukervennlig løsning for bonden når det gjelder kartfesting av spredeareal. Dette er det gjort en beregning av under. Nøyaktighet og datakvalitet vil bli vesentlig bedre enn for objekter tegnet inn med frihånd (som alternativ D og E legger opp til).

Ved at man benytter skiftedata fra skifteregisteret, legges også grunnlaget for at informasjonen om det registrerte spredearealet enkelt kan deles med andre aktuelle brukere, prosesser og verdikjeder i tilknytning til landbruket, og andre fagområder som miljøområdet (f.eks. som et av flere grunnlagsdatasett inn i avrenningsanalyser til sjø og vassdrag). Dette alternativet støtter derfor direkte opp om målsetningene for etableringen av et nasjonalt skifteregister – der hovedmålet er å bidra til å dekke næringens, forvaltningens og samfunnets behov for informasjon om landbrukets arealer, status og bruk.

2.6.4 Negative virkninger av tiltaket

For foretakene

Som for alternativ E blir det gjort en «screening» basert på spredeareal per GDE, og kriteriene for hvem som skal inn i løsningen gjelder på samme måte her. Det vil si at det er 8 600 foretak som må gjøre registreringer av spredeareal, og 3 600 foretak som må gjøre registreringer av mottak av gjødsel og spredning av denne. Som omtalt over vil registrering av spredeareal i denne løsningen være enklere for foretakene fordi skifteregister ligger til grunn. Inntegninger kan også importeres fra verktøy som Eana skifte, Skifteplan, Jordplan etc. som brukes til å lage gjødslingsplan for mange bønder. Vi anslår derfor at tidsbruk per foretak i snitt er 0,5 time ved første gangs registrering for alle disse foretakene. Det gir en tidsbruk for foretakene på $(8600 \text{ foretak} + 3600 \text{ foretak}) * 0,5 \text{ timer/foretak} = 6100 \text{ timer}$.

Oppdatering av opplysninger anslår vi at tar 0,25 time per foretak. Om man regner at hvert foretak har endringer hvert femte år blir det $12\,200 \text{ foretak} * 1/5 * 0,25 = 610 \text{ timer per år}$.

For kommunene

Som for alternativ E skal ikke kommunen gjøre registreringer selv, men det vil være et informasjons- og veiledningsbehov knyttet til foretakenes bruk av kartløsningen. Kommunene vil ha redigeringsmulighet, og det vil være tilfeller der kommunene må justere noen av foretakenes inntegninger. Siden vi antar at foretakene vil ha mindre behov for veiledning med denne løsningen enn med alternativ E, har vi justert ned anslaget på hvor mange som trenger veiledning, til 1/10 av brukerne. Vi antar at hver av disse foretakene trenger 15 min hjelp hver i snitt. Dette blir totalt $12\,200 \text{ brukere} * 1/10 * 0,25 \text{ time} = 305 \text{ timer}$. Det ble beregnet over at det er 1 220 foretak som har endringer hvert år. Om 1/10 av disse trenger 15 min hjelp blir det totalt 30 timer per år i veiledning.

2.7 Oppsummert oversikt over de ulike alternativene

Tabellen under viser en sammenstilling av de ulike alternativenes funksjoner, momenter knyttet til utvikling og kostnader, samt positive og negative virkninger av tiltakene.

Tabell 5: Oversikt over funksjoner, utviklingstid og -kostnader, positive og negative virkninger for alternativ A-F.

	A: Utrekning i eStil-PT	B: Spesiallaget rapport	C: Kart over innmarksbeite	D: Kartløsning	E: Kartløsning inkl. GDE-beregning	F: Kartløsning basert på skifteregister, inkl. GDE-beregning
Funksjoner						
Beregning av GDE	Ja	Ja	Nei	Nei	Ja	Ja
Kart over spredeareal	Nei	Nei	Kun innmarksbeite	Ja	Ja	Ja
Beregning av spredeareal per GDE	(Ja)	(Ja)	Nei	Nei	Ja	Ja
Integrert med fagsystem for PT	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Integrasjon med andre kartsystemer	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Utvikling og kostnader						
Utviklingstid	9 mnd	3 mnd	6 mnd	12 mnd	18 mnd	24 mnd
Utviklingskostnad (kroner)	500 000	500 000	2 620 000	7 870 000	20 400 000	24 400 000
Driftskostnad per år (kroner, fra år 2)	< 100 000	< 100 000	100 000	400 000	1 000 000	1 200 000
Positive virkninger av tiltaket						
Mer målrettet uttrekk til kontroll	+	+	0	0	++	+++
Reduksjon i saksbehandlingstid (time/sak)	0,75	0,75	0,25	1,0	1,5	1,5
Tot. reduksjon i saksbehandlingstid (timer) ved krav 6 daa/GDE (2300 foretak til kontroll/år)	1725	1725	575	2300	3450	3450
Negative virkninger av tiltaket (timer)						
Merarbeid for foretakene innføringsår	570	0	0	26 100	10 400	6 100
Merarbeid for foretakene påfølgende år	114	0	0	2 110	1 220	610
Merarbeid for kommunene innføringsår	142	1135	133	660	381	305
Merarbeid for kommunene påfølgende år	60	113	17	132	338	30
Utrekninger av netto spart arbeidstid (timer)						
Brutto gevinst per år (foretak+kommune)	1 725	1 725	575	2 300	3 450	3 450
Merarbeid per år (foretak+kommune)	174	113	17	2 242	1 558	640
Netto gevinst per år	1 551	1 612	558	58	1 892	2 810
Innføringskostnad	712	1 135	133	26 760	10 781	6 405

3 Vurdering av de ulike tiltakene og anbefalinger

I dette kapittelet vil vi gjøre en vurdering av de ulike tiltakene som er presentert i kapittel 2 (alternativ A–F). Vi innleder med en generell del om hvilke behov en løsning må tilfredsstillende, momenter som inngår i vurderingen av alternativene, og hvordan vi vektlegger disse. Deretter fortsetter vi i kapittel 3.2 med en gjennomgang av alternativ A til F, med en anbefaling om å gå videre eller ikke med de ulike alternativene. Vår anbefaling oppsummeres i 3.3.

3.1 Generelt om momentene i vurdering av tiltakene

Miljøeffekten av gjødselregelverket avhenger av insitament til etterlevelse og målretting av kontroll

Et viktig formål med nytt regelverk er å utnytte gjødsla bedre og begrense utslipp av næringsstoffer. Potensiell miljøeffekt er beskrevet i dokumentet «Vedlegg til oversendelse, gjødselregelverket: Konsekvensvurdering i hovedtrekk». Etterlevelse av regelverket er en forutsetning for at formålet med bestemmelsene oppnås.

Alle tiltakene som er presentert i kapittel 2 har til hensikt å gi bedre forutsetninger for å drive kontroll av spredearealkravet i ny forskrift. Kontroll skal bidra til at foretakene følger regelverket, og tiltak som muliggjør god kontroll er dermed også tiltak for å oppnå miljøeffekten. Forskjellene mellom alternativene A–F når det kommer til miljøeffekt er derfor gradforskjeller avhengig av hvor stor forbedring de ulike tiltakene gir når det kommer til saksbehandlingstid, mulighet for risikobasert kontroll osv.

Regionale forskjeller

Med unntak for kommunene i Rogaland og enkelte kommuner i Vestland, rapporterer kommunene at det i dag er liten oppmerksomhet og ressursbruk knyttet til kontroll av spredeareal. Skal en oppnå hensikten med nytt og strengere gjødselregelverk, vil dette forutsette økt innsats i mange kommuner sammenlignet med dagens situasjon.

Som vist i kapittel 1 er det store regionale forskjeller i hvorvidt det er en utfordring for foretakene å etterleve kravet til spredeareal både i dag, og med et innskjerpet krav. Foretak og kommuner som har lite eller ingen utfordringer med spredeareal, i dag eller med strengere krav, kan få merarbeid og små gevinster dersom det innføres nasjonale løsninger som krever oppfølging. For kommuner der det er mange jordbruksforetak som har/vil få snaut med spredeareal er situasjonen motsatt. Der vil et verktøy for oppfølging og kontroll være kostnadseffektivt. Dette betyr at et tiltak som er forholdsmessig i f.eks. Rogaland og Vestland ikke alltid vil være forholdsmessig i f.eks. Troms eller Finnmark. Det vil også være forskjeller mellom kommuner i samme region.

Det vil også være forskjeller i miljøeffekt ut fra de regionale forskjellene i fosforoverskudd/mangel på spredeareal. I mange områder vil tiltakene som er skissert ha liten miljøeffekt fordi de fleste foretakene uansett har store nok arealer å fordele gjødsla på.

Forvaltningen trenger et verktøy for oppfølging av dagens regelverk, og må være i stand til å følge opp til det nye regelverket idet det trer i kraft

Samtidig med at nytt regelverk er fastsatt og klart til iverksetting, må forvaltningen være i stand til å følge opp med veiledning og effektive kontroller og reaksjoner der det avdekkes brudd på bestemmelsene. Det vil gi en uheldig signaleffekt dersom strengere regelverkskrav slik det signaliseres i nytt regelverk, ikke blir fulgt opp med effektiv kontroll og forholdsmessige reaksjoner på brudd. Det er derfor et hensyn at kommunene har verktøy/teknisk forvaltningsstøtte tilgjengelig samtidig med at nytt regelverk er klart. Det er som nevnt i kapittel 1 også i dagens situasjon vanskelig å kontrollere foretakene. Det er derfor nyttig med støtte til bedre oppfølging også av dagens regelverk.

Det er foreløpig ikke kjent når nytt regelverk vil tre i kraft. Som et minimum vil vi anta at det tar et snaut års tid fra forslag til regelverk sendes på høring til nytt regelverk kan fastsettes. Vi forstår det også slik at det kan bli lagt opp til en trinnvis innføring. Som gjennomgangen over viser er det noen av løsningene som det vil ta 1,5–2 år eller mer å utvikle. Disse løsningene vil derfor ikke kunne være operative når ny forskrift trer i kraft, og derfor ikke dekke behovet forvaltningen har i denne fasen.

Gevinster for ulike brukergrupper

For forvaltningen - redusert saksbehandlingstid gir større kontrollkapasitet og støtte for å finne foretak med risiko for brudd

For at kontroll skal gi bedre etterlevelse av regelverket, må det forutsettes en hensiktsmessig oppfølging av foretak som ikke tilfredsstiller forskriftens krav til spredeareal. For forvaltningen er gevinstene av forvaltningsstøtte knyttet opp til

- 1) bedre oversikt over hvilke foretak som kan ha problemer med å innfri kravene og som derfor bør følges opp med kontroller og
- 2) kortere saksbehandlingstid per foretak som skal kontrolleres og
- 3) mer presis kontroll.

Det første punktet, en risikoanalyse, er det vanskelig å tallfeste effekten av. Dette er likevel et avgjørende moment etter Landbruksdirektoratets syn. Et innskjerpet regelverk vil gjøre at flere foretak vil ha for sneue spredearealer, og flere foretak bør derfor følges opp med kontroller. *Hvilke* foretak det er, bør kommunen ha et verktøy for å vurdere for at kontrollen skal være effektiv. Kommuner som tidligere ikke har hatt behov for å gjøre kontroller da alle deres foretak har innfridd gjeldende krav, kan måtte orientere seg på nytt om tingenes tilstand når det kommer nytt regelverk. Det vil da være svært tidkrevende å måtte gjøre utregninger for foretakene manuelt.

Det andre punktet gjelder hvilken tidsbesparelse kommunene vil ha per sak. Dette er forsøkt kvantifisert i gjennomgangen av de ulike alternativene i kapittel 2. Vi understreker at dette er omtrentlige anslag. Tidsbesparelser i kontrollene frigjør tid til bedre oppfølging av regelverket totalt sett.

En mer presis kontroll er også en gevinst man får med flere av alternativene som er skissert. Alternativene er ulike på dette punktet. Kartverktøyene vil for eksempel gi betydelig mer presis kontroll, da løsningene innebærer at søker skal tegne inn det spredearealet som faktisk er i bruk. Det er opplysninger som ikke løsningene som henter inn data fra PT-søknadene kan bidra med.

Dersom det er brudd på bestemmelser i forskriften må kontrollen fremskaffe et faktagrunnlag for å ilegge reaksjoner. Nyten av ressursbruk med å fremskaffe et presist faktagrunnlag vil være avhengig av hvordan dette nyttes til å utmåle sanksjoner. Dersom brudd på regelverk overveidende skal møtes med milde reaksjoner, vil det være mindre nyttig å bruke store ressurser på en presis kontroll.

Alternativ E og F inneholder en modul for søknad og saksbehandling (inkludert feltregistrering) av godkjenning av innmarksbeiteareal til spredeareal. Dette var ikke en del av problembeskrivelsen i utgangspunktet – det gir ikke en større effektivitet i kontrollarbeidet i seg selv. Det har derfor ikke vært sterkt vektlagt, men vi mener det likevel er relevant. Kommunene vil antakelig få langt flere søknader om godkjenning av innmarksbeitearealer når regelverket skjerpes inn. Med en effektiv løsning for søknad og saksbehandling av dette frigjøres tid til annen kontroll, og godkjente arealer kan gå direkte inn i foretakets øvrige registreringer i forvaltningsløsningen. En del tidligere godkjente innmarksbeitearealer har ikke lenger den tilstanden som behøves for å være et egnet spredeareal. En feltløsning til støtte for etterkontroller vil være nyttig for å følge opp disse tilfellene også.

For foretakene

Verktøyet skal først og fremst løse forvaltningens utfordringer med kontroll av regelverket. Fordeler for foretakene er likevel omtalt, dersom fordelene kan redusere eller veie opp for belastningen med et nytt system.

Kostnader for ulike brukergrupper

For alle løsningene vil kostnadene for både forvaltning og foretak være størst når løsningene skal tas i bruk første gang. Spredareal for et foretak, og avtaler om avhending eller leie av areal, ligger i hovedsak fast fra år til år. Avtaler om leie/avhending må for eksempel ha minimum fem års varighet. Derfor går vi ut fra at når registreringer av dette først er gjort, vil det være en mindre jobb å holde opplysningene a jour. Det er derfor viktig å ikke bare vektlegge kostnaden som vil komme første år, men se det over tid.

Merarbeid for foretakene

Sterkere regelverksoppfølging må innebære økt tidsbruk for bonden knyttet til dokumentasjon. I utkast til ny gjødselbruksforskrift og tilhørende notat fra 2018 står det at det er de som har snauarealer som skal møte strengere krav til dokumentasjon. Det er etter direktoratets vurdering ikke forholdsmessig å kreve at foretak som er godt innenfor kravet, eller har små gjødselmengder, skal måtte gjøre tidkrevende registreringer. Det er derfor viktig at en løsning kan skille mellom foretak i ulike situasjoner.

Vi har forsøkt å tallfeste merarbeidet foretakene i gjennomsnitt vil ha med de ulike løsningene. Siden foretakene er svært ulike når det gjelder antall eiendommer og skifter, godkjente innmarksarealer, avtaler om avhending/mottak osv. vil tidsbruken til registreringer kunne variere mye.

Merarbeid for kommunene

Vi har estimert merarbeidet kommunene får med løsningene. Merarbeidet handler hovedsakelig om veiledning av foretakene, samt for løsning B og C arbeid med å føre inn eksisterende opplysninger i den tekniske løsningen. Erfaringer fra kartbasert saksbehandling i RMP er at det mange trenger støtte fra kommunen når foretakene skal tegne inn i digitale kart. En kartløsning for spredareal blir imidlertid langt enklere enn RMP-kart. For oversikt over spredareal er det bare skifter i sin helhet som skal tegnes inn/velges, mens i RMP-kart må en rekke ulike tiltak tegnes inn med stor nøyaktighet, og ofte på frihånd.

Integrasjon mot andre systemer

I innspillmøtene kom kommunene med et tydelig ønske om at en løsning for kontroll av spredareal må være en del av fagsystemet for produksjonstilskudd og/eller andre fagsystem. Ønsket var begrunnet med at det er i fagsystem for PT alle andre data om foretakene finnes, kontroll gjøres samtidig som kontroll av produksjonstilskudd fordi det er effektivt, og fordi det ikke er ønskelig å måtte forholde seg til enda et nytt fagsystem for å kontrollere et av mange regelverk kommunen har ansvar for. Samtidig er det andre hensyn som taler for at dette ikke er integrert slik løsningene er i dag, se omtale i 2.1.3.

Dersom kart i større grad tas i bruk i andre deler av forvaltningen, f.eks. i fagsystemet for produksjonstilskudd, vil kontroll av spredareal kunne dra betydelig nytte av dette. I et slikt tilfelle vil integrasjon med andre systemer være noe som kan gi en god oversikt over spredarealene uten å måtte pålegge foretak og forvaltning mye merarbeid.

Mange foretak drar nytte av å registrere opplysninger i en kartløsning som ledd i driftsoppfølging (eks gjødselplanlegging) og for å dokumentere andre opplysninger om drifta. NLR bruker også slike løsninger når de lager gjødslingsplan for foretak. Løsningene kan f.eks. inneholde opplysninger om gjødsling, sprøyting, kalking, og høsting. Integrasjon med slike systemer som allerede er i bruk kan forenkle rapporteringen for foretakene.

3.2 Vurdering av alternativene A—F

Vi vil i dette avsnittet vurdere de ulike alternativene opp mot hverandre, og trekke fram de viktigste fordelene og ulempene med hvert av dem. Dette munner ut i anbefalinger om å gå videre eller ikke med de ulike tiltakene.

3.2.1 Alternativ A: Utregning i søknad om eStil-PT

Fordelene med dette alternativet er at det kan være på plass til regelverket trer i kraft, det innebærer lite merarbeid både for foretak og forvaltning, det er rimelig å utvikle og vedlikeholde. Det vil gi kommunene en rask oversikt over situasjonen for et foretak, basert på registerførte data om dyrehold og areal. Det vil være en del av søknadsskjemaet i eStil-PT, noe som trekkes fram som positivt av kommunene (se omtale i avsnitt 3.1).

Siden arealberegningen gjort på grunnlag av disponibelt dyrka areal oppført i PT-søknaden vil denne være nokså sjablongmessig. Man får ingen informasjon om hvor det faktisk spres gjødsel. Netto gevinst er likevel relativt høy, da det er lite merarbeid ved å innføre løsningen. Kommunene ga i sine tilbakemeldinger uttrykk for at dette kunne være et godt «førstesteg» på veien mot en bedre kontroll av spredearealkravet.

Et argument mot å innføre denne løsningen er at det fører til mindre tydelige skiller mellom forvaltningen av produksjonstilskudd og kontroll av spredearealkravet. I dag er det som kjent slik at kontroll av spredearealkravet som regel gjøres samtidig som et foretak kontrolleres for produksjonstilskudd. Landbruksdirektoratet ser at det har åpenbare fordeler for effektiviteten av kommunenes kontroll. Samtidig fører det med seg at utvalget av dem som kontrolleres for spredeareal følger utvelgelseskriterier for kontroll av *produksjonstilskudd*. Det gjør at man ikke nødvendigvis vil treffe de foretakene som har størst risiko for overtredelse av spredeareal med kontroller (selv det i mange tilfeller antakelig vil være overlapp i risiko for de to). Det er også juridiske ankepunkter ved å be om opplysninger om spredeareal i søknaden om produksjonstilskudd, se omtale i kapittel 2.1.3 og 2.1.1.4. Disse momentene, samt at en vil oppnå mange av de samme fordelene med alternativ B, gjør at vi ikke anbefaler å gå videre med alternativ A.

3.2.2 Alternativ B: Spesiallaget rapport basert på data fra eStil-PT, Leveransedatabasen og kommunens nedtegninger

Alternativ B kan utvikles på kort tid og med liten budsjettmessig kostnad, og kan dermed være klart til regelverket trer i kraft. Slik kan det virke som støtte i en overgangsfase til nye spredearealkrav trer i kraft. Løsningen er kun for forvaltningen, og pålegger dermed ikke foretakene merarbeid. Den kan gi like mye spart tid per år som for alternativ A, men krever mer av forvaltningen i en innføringsfase.

Nytten av verktøyet vil avhenge av at kommunen manuelt fører inn informasjon om foretakenes godkjente innmarksbeiter, innhenter informasjon om eventuelle avhendingsavtaler osv. Manuelle operasjoner i flere ledd gjør systemet mer sårbart enn de andre alternativene, der foretakene legger inn informasjon på egen hånd, og ajourhold gjøres av foretakene selv ved endringer (gjelder ikke alternativ C). Siden arealopplysningene stammer fra eStil-PT også for dette alternativet, vil det på samme måte som for alternativ A ikke være opplysninger om faktisk brukt spredeareal. Siden søker ikke er pliktig å føre opp alt areal han/hun disponerer eller alle dyr i søknad om produksjonstilskudd vil det kunne være enkelte mangler i beregningen av disponibelt dyrka areal og antall GDE (noe kan det antakeligvis hentes bedre data for i Leveransedatabasen). Dette gjelder også alle andre løsninger som har beregning av GDE basert på data fra eStil-PT. Det antas å ha mindre betydning, men viser at kontrollsystemene ikke kan tas som en fullstendig fasit. For spredeareal får man en bedre oversikt med de kartbaserte alternativene enn med dette som er basert på PT-data.

Opplysningene per foretak er ikke like lett synlige når de ligger i en egen rapport som i alternativ A der det vil komme frem i PT-søknaden til foretaket. Samtidig vil det være langt lettere å holde en oversikt over alle foretak i kommunen med alternativ B. Det vil fungere som et risikovurderingsverktøy i langt større grad enn alternativ A, noe som kan være særlig nyttig både for oppfølging og støtte ved innføring av nytt regelverk, og ved senere uttrekk til kontroll. Det har også, som nevnt over, en fordel å nettopp skille kontroll av produksjonstilskudd fra kontroll av spredeareal, selv om det er mer tidkrevende for kommunene.

Landbruksdirektoratet mener at alternativ B har en del begrensninger hva gjelder presisjon i utregningene og ajourhold. Det er på samme tid mulig å få store netto gevinster, det vil gi kommunen et risikoverktøy og

det er ingen juridiske betenkeligheter med alternativet. Løsningen kan være på plass til regelverket trer i kraft, og er rimelig å utvikle. Kommunene pålegges ikke store oppgaver, men dess mer informasjon de legger inn dess mer nytte vil de få av verktøyet. Det gjør at det er mulighet til å differensiere innsatsen ut fra spredearealsituasjonen i kommunen. Derfor anbefaler Landbruksdirektoratet at denne løsningen innføres som et «steg 1», i påvente av at et mer treffsikkert system utvikles, som også kan tilføre merverdi ut over spredearealkontroll.

Ved å ta i bruk et slikt verktøy som et første steg, får en også muligheter til å samle inn erfaringer som kommer til nytte i spesifikasjonen av en komplett, kartbasert forvaltningsløsning.

3.2.3 Alternativ C: Kart over innmarksbeite godkjent som spredeareal

Fordelene med dette tiltaket er at det ikke pålegger foretakene noe merarbeid, det er rimelig å innføre, det kan tas i bruk av bare de kommunene som ser behov for det, og det kan være på plass til nytt regelverk trer i kraft. Det gir noe spart tid i saksbehandlingen, men det kreves også noe arbeid fra kommunenes side for å holde kartet à jour. Siden det kun er innmarksbeitearealer som blir kartfestet, er det kun informasjon om dette kommunen vil kunne få støtte til å finne når de skal gjøre kontroll. Det er dermed mange momenter ved kontrollen som ikke er dekket. Nettogevinsten er nest lavest blant de vurderte alternativene, og lavere enn alternativ B. Det vil heller ikke gi støtte til risikovurdering av foretakene i kommunen. Løsningen benyttes i Rogaland, men er ikke et fullgodt verktøy. Det er etterlyst bedre kontrolløsninger også fra kommuner som har dette verktøyet i dag. Landbruksdirektoratet kan derfor ikke se at dette alternativet vil dekke behovene som vil være for kontroll, og heller ikke være en løsning som er nyttig som et første steg, mye på grunn av at det kun er innmarksbeitearealer man vil få bedre oversikt over. Særlig er det negativt at det ikke vil gi en oversikt over spredeareal per GDE for alle foretakene. Landbruksdirektoratet mener derfor at tiltak C ikke vil gi noe større nytte enn tiltak B, og anbefaler derfor ikke å gå videre med den. (Dette er ikke til hinder for at Rogaland fortsetter med sin kartløsning for innmarksbeitearealer fram til et mer omfattende nasjonalt system med kartfesting er på plass.)

3.2.4 Alternativ D: Kartløsning for spredeareal

Med dette tiltaket vil kommunen få inn opplysninger om spredearealer som er i bruk av foretakene, samt avhending og mottak av gjødsel. De vil også få informasjon om foretakene fører regnskap over fosforbalanser og dermed kan ha mindre spredeareal enn kravet. Dette gjør det atskillig enklere å sjekke opplysninger om spredearealet til et foretak, og dermed en stor nytte ved kontroll. Det avspeiles i halvert saksbehandlingstid per sak.

Samtidig må foretakene bruke mye tid på inntegning av sine spredearealer, slik at det er stort merarbeid for disse, og særlig i innføringsåret.

Alternativ D har ikke noen «forhåndsscreening» på hvilke foretak som må inn i løsningen, fordi det ikke er koblet til en GDE-kalkulator. Det er lagt opp til at alle foretak med husdyr får et brev i Altinn der de blir bedt om å gjøre registreringer i løsningen dersom de har over 10 GDE. Dette er en svakhet fordi det gjør at flere foretak må inn i løsningen enn de som strengt tatt har snaut med spredeareal – det vil si at man pålegger foretakene unødvendig mye arbeid. Det vil selvfølgelig være mulig å endre denne beskjeden, og f.eks. si at alle med mindre enn et visst antall dekar spredeareal per GDE må inn og gjøre registreringer, men det vil ikke uten videre være mulig for forvaltningen å sjekke hvilke foretak dette er, og dermed etterlyse de som evt. unnlater å gjøre registreringer selv om de har snau arealer. Dette skiller alternativ D og alternativ E, og gjør at merarbeid for foretakene er langt høyere for alternativ D enn alternativ E.

Mangelen på en GDE-kalkulator i løsningen har flere ulemper. Det gjør at selv om man sitter med verdifull informasjon om spredearealene har man fortsatt ikke en beregning av hvor stort spredeareal foretaket har per GDE, og dermed ingen beregning av hvordan foretaket ligger an i forhold til kravet. Dette mener vi er en stor mangel, da denne beregningen også ville vært nyttig å få se for foretakene, slik at de vet hvordan de ligger an i forhold til kravet. Mangelen på denne utregningen gjør videre at man ikke kan utlede en oversikt

over hvilke foretak som bør følges nøyer med kontroller (risikoverktøy). Alternativ E har GDE-kalkulator, og vil ha disse funksjonene.

Ser vi på netto gevinst ser vi at den er svært lav for alternativ D. Det skyldes mye merarbeid for foretakene slik det er beskrevet over, og en mindre gevinst for kommunen. Kostnaden i innføringsåret er svært høy som følge av manglende «forhåndsscreening» - mange foretak må inn i systemet.

Budsjettmessige kostnader er relativt høye, og nesten på nivå med alternativ E. Siden gevinsten er liten, kostnaden er høy, og det heller ikke er noen betydelig budsjettmessig forskjell til alternativ E, vurderer Landbruksdirektoratet alternativ D som mindre aktuelt. Dersom en ønsker en kartbasert oversikt over spredeareal, er det i sum mye å vinne, uten store ekstrakostnader, på å heller gå for alternativ E.

3.2.5 Alternativ E: Kartløsning for spredeareal med GDE-beregning

Kontroll av spredearealet blir på samme måte som for alternativ D atskillig forbedret med alternativ E.

I tillegg til denne gevinsten vil alternativ E, som også har GDE-kalkulator, tilby både foretakene og kommunen en utregning av spredeareal/GDE som viser status for foretaket. Saksbehandlingstiden er som følge av dette ytterligere redusert sammenlignet med alternativ D. Færre foretak må gjøre registreringer, og det vil være mulig for kommunene å følge opp at de som faktisk bør gjøre registreringer (de som har snaue arealer) gjør det.

Kommunene vil få støtte til risikovurdering av foretak, siden spredeareal/GDE er beregnet for alle foretak. Til forskjell fra alternativ B, som også tilbyr støtte til risikovurdering, vil utregninger i dette systemet bygge på foretakenes inntegnede spredearealer, i stedet for disponible arealer ihht. PT-søknaden. Dette vil gi et mer korrekt bilde på det faktiske spredearealet, og gir derfor en mer korrekt risikobasert kontroll. Det er også store forskjeller mellom disse to alternativene i hvor god den risikobaserte kontrollen blir på grunn av at alt. B er avhengig av at kommunen innhenter informasjon om leiearealer, avhendingsavtaler osv.

Felles for alternativ D og E er en relativt høy kostnad for foretakene. Kostnaden er høyest med alternativ D, fordi man der ikke har en like god forhåndsutvelgelse av foretakene som må inn i løsningen og tegne inn arealene sine. Gevinsten i spart saksbehandlingstid gjør at netto regnestykket går omtrent i null for alternativ D, mens det er en gevinst på rundt 2000 timer på landsbasis (som tilsvarer et drøyt årsverk). Kostnadene for å utvikle alternativ E er relativt høye (snaut 20 mill. kroner). Det må også påregnes kostnader til drift og vedlikehold av løsningen.

Kartfesting av spredeareal, og et risikoverktøy, kan være til stor hjelp for kommunene med deres kontrolloppgaver. Det er ikke tvil om at løsningen vil kunne være særlig til nytte når regelverket strammes inn, og flere foretak må gjøre tilpasninger for å stette kravet. Ulempen er at denne gevinsten følges av en stor kostnad, som oppsummert over. Det er verdt å merke seg at gevinsten for kommunen kommer som følge av at foretakene får større rapporteringsoppgaver. Man kan anføre at dette er etter intensjonen i regelverket – de foretakene som har snaue spredearealer pålegges større rapporteringsbyrder og myndighetene får bedre kontroll.

Et eget kartsystem for spredeareal vil pålegge alle kommuner oppgaver med veiledning av foretak, og de må selv ha kompetanse på systemet. Å kontrollere spredearealkravet er bare én av mange kontrolloppgaver kommunene har på landbruksområdet. Det ligger til beslutningstakerne å ta stilling til om merverdien står i et rimelig forhold til kommunenes merarbeid. Kommunenes klare beskjed i innspillsmøtene var at en separat løsning, med kart, ville innebære for mye arbeid for foretak og kommuner sett i forhold til nytteverdien. Det er nok en del kommuner hvor systemet likevel ville vært en god løsning, siden de allerede bruker mye tid på å følge opp spredearealkravet. Men også for dem vil en løsning integrert med andre systemer kunne ha større fordeler.

Oppsummert kan Landbruksdirektoratet ikke anbefale at det legges en rapporteringsbyrde på foretakene i den størrelsesorden vi snakker om her når gevinsten ikke er større. For kommunene er det ikke beregnet

mye ekstraarbeid med løsningen, men erfaringsmessig vil det være krevende å skulle veilede foretak og selv holde seg oppdatert på en separat kartløsning. Det er likevel rimelig å anta at en kartløsning som holder oversikt over spredearealer vil være betraktelig enklere enn f.eks. RMP-kart hvor det er mange ulike tiltak som skal tegnes med stor nøyaktighet.

3.2.6 Alternativ F: Kartløsning for spredeareal med GDE-beregning og integrert mot skifteregister

Fordelene man oppnår for alternativ E får man også med alternativ F. Det inkluderer kartfesting av spredearealene, en utregning av GDE per foretak og et risikoverktøy for kommunene.

Hovedforskjellen mellom E og F er at F vil være betydelig enklere for foretakene å bruke. Det gjør at merarbeidet for foretakene bli redusert betraktelig, og netto gevinst årlig blir da høyere (snaut 2000 timer for E mot 2800 timer for F). Siden merarbeidet for foretakene med å bruke løsningen blir såpass mye mindre kan det også vurderes å inkludere flere foretak i utvalget som må inn i løsningen og registrere arealene sine. Det gjør at verdien av dataene fra løsningen får større verdi.

En annen viktig forskjell er at alternativ F i vesentlig større grad muliggjør at dataene som etableres, kan kommunisere med og benyttes i andre systemer og prosesser i forvaltningen og i næringen for øvrig. Dette kan forenkle foretakenes rapporteringsarbeid, samt at forvaltningen kan få en merverdi ved at spredearealkart blir integrert i andre forvaltningssystemer og verdikjeder. Et nærliggende eksempel kan være knyttet opp mot avrenningsproblematikk til sjø og vassdrag, der presis stedfestet informasjon om spredeareal, og hvor disse dataene i kombinasjon med andre data (værprognoser, temadata som viser kantsoner, risiko for drågeerosjon mv.) benyttes for å utlede risikoklassifisering av skifter med tanke på avrenning av næringsstoffer. At registreringene bygger på skiftedata vil også gjøre at dataene er bedre egnet til statistikkformål. Vi tar likevel forbehold om disse gevinstene fordi det ligger et godt stykke fram i tid, og er avhengig av andre prosjekter for å bli realisert. Det er derfor ikke lagt inn i beregningene i Tabell 5.

Ajourhold antas å bli betydelig forenklet med en integrasjon mot skifteregisteret og mot bondens egne driftsplanleggings- og registreringssystemer. En kan f.eks. se for seg at informasjon i gjødslingsplanen for et foretak enkelt kan eksporteres til kartløsningen for spredeareal når gjødslingsplanen oppdateres. I tillegg til at faktisk spredeareal da blir rapportert, er det også mulig å overføre opplysninger om spredemengde osv. på et senere tidspunkt dersom en ser det hensiktsmessig. Verktøyet vil da kunne varsle om konkrete skifter mottar for mye gjødsel selv om foretaket totalt sett oppfyller spredearealkravet. Det gir et langt mer kraftfullt verktøy for oppfølging av gjødselregelverket. Vi understreker at vi ikke har vurdert fordeler, ulemper og juridiske forhold ved en overføring av slike data i denne utredningen.

Kostnadene for å utvikle alternativ F er estimert til ca. 24,4 mill. kroner. Dette inkluderer ikke utvikling av skifteregister – det er et separat prosjekt. F koster 4 mill. kroner mer enn alternativ E. Vi mener det er såpass stor gevinst med alternativ F at økningen i kostnad kan forsvares.

Siden alternativet legger opp til integrasjon mot et system som per i dag ikke finnes (skifteregister), men som kun er på konseptstadiet og ikke er besluttet gjennomført, innføres en vesentlig risiko. Beslutning om oppstart for gjennomføring av dette alternativet må etter vår vurdering derfor gjøres i tett dialog med ansvarlig aktør for oppfølging av det videre arbeidet med et skifteregister. Det er OPS Landbruk som står bak konseptutredningen for et skifteregister, men det er ventet at det i løpet av våren 2024 vil pekes ut en aktør blant deltakerne som for ansvaret for et videre arbeidet.

3.3 Anbefaling

Oppsummert anbefaler Landbruksdirektoratet at forvaltningsstøtte for oppfølging av spredearealkravet for husdyrgjødsel blir en kombinasjon av alternativ B og alternativ F. Denne kombinasjonen sikrer kommunene et basalt støtteverktøy idet nytt regelverk trer i kraft, samtidig som man utvikler et kraftfullt kartbasert verktøy til bruk på lang sikt som også har merverdi på andre områder. Man vil sannsynligvis få erfaringer under utvikling og bruk av alternativ B som vil komme til nytte i utviklingsfasen for alternativ F.

Totalsummen for utvikling av forvaltningsstøtten er estimert til 24,9 mill. kroner (0,5 mill. kroner for B, 24,4 mill. kroner for F).

En kartløsning som er knyttet til en GDE-beregning er det som gir den beste kontrollen med spredearealkravet. Som vist i forrige kapittel er det etter direktoratets oppfatning ikke kostnadseffektivt med en separat løsning for spredearealkart som ikke har støtte i et skifteregister. Derfor anbefaler vi at en kartløsning utvikles med utgangspunkt i en integrasjon mot et nasjonalt skifteregister, alternativ F. Å bruke skifteregister som grunnlag vil gjøre kartløsningen mer brukervennlig og kreve mindre merarbeid fra foretakens side. Det gjør at denne løsningen i sum er betydelig mer effektiv enn de andre alternativene. I tillegg vil dataene som samles inn være av bedre kvalitet, og de kan lettere gå inn i andre prosesser. Det støtter opp under næringens, forvaltningens og samfunnets behov for informasjon om landbrukets arealer, status og bruk. Det vil også være lettere å på sikt integrere andre prosesser i samme/tilsvarende løsninger om skifteregister tas i bruk. Det gir større effektivitet i både forvaltning og næring.

Som nevnt i avsnitt 3.2.6 avhenger gjennomføring av alternativ F av et skifteregister bli utviklet. Det er en risiko for at skifteregister ikke blir utviklet, eller blir utviklet såpass langt fram i tid at det er ønskelig å ha et annet verktøy enn alternativ B på plass før det. Det vil da være mulig å starte utviklingen av løsning E, og endre denne til å bli tilsvarende F dersom skifteregister utvikles på et senere tidspunkt. Enkelte av integrasjonene som er foreslått i F (som med bondens driftsplanleggingsverktøy) vil det være mulig å tilrettelegge for også i alternativ E. Vi antar at en slik utviklingsprosess vil koste noe mer, og en vil kunne gå glipp av nyttige samspillsvirkninger mellom utvikling av skifteregister og spredearealkart. Det er derfor vår klare anbefaling at spredearealkart og skifteregister utvikles på samme tid.

4 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

Det er Landbruksdirektoratets vurdering at det er behov for et støtteverktøy for kommunenes kontroll av spredearealkravet. Vi vil i dette kapitlet løfte fram noen viktige forutsetninger for at innføring av et nytt verktøy for å støtte at regelverket etterleves og at kommunenes kontroll kan gjennomføres risikobasert og effektivt. Vi berører ikke momenter som handler om vellykket gjennomføring/innføring av nytt regelverk i seg selv, men det vil være overlapp mellom disse forholdene.

Tydelige bestemmelser om reaksjoner ved regelverksbrudd

Dersom en skal ha en god måloppnåelse totalt sett er en avhengig av tydelige bestemmelser for hva som skal være reaksjonen dersom en ved hjelp av verktøyet oppdager et regelverksbrudd. Dersom dette ikke er på plass, og det oppstår usikkerhet om hva som er den rette reaksjonen, vil en kunne komme i en situasjon der en ved hjelp av verktøyet avdekker klare mangler hos et foretak uten at det får konsekvenser. Da har man ikke oppnådd hensikten verken med regelverket eller kontrollen. Bestemmelsen bør finnes i forskrift og veiledningen kan gis i rundskriv o.l. Siden det gjerne er oppfølging ved eventuelle regelverksbrudd som er den aller mest tidkrevende delen av kontrollarbeidet (ref. kommuner på innspillsmøtet), er dette helt nødvendig å ha på plass.

Oppfølging og støtte fra Landbruksdirektoratet og statsforvalteren til kommunene

Uavhengig av hvilket tiltak som velges er det behov for at kommunene får nødvendig veiledning i sitt arbeid. Noen kommuner er svært godt kjent med dagens regelverk og gjennomfører kontroller hyppig, mens det store flertallet ikke gjennomfører kontroll ofte i dag. Når nytt regelverk trer i kraft er dette viktig i seg selv (og strengt tatt ikke en del av innføring av et verktøy), men det må også veiledes i bruk av et nytt verktøy. Verktøyet kan aldri gi fasit i enkeltsaker, og det er nødvendig at kommunene har kjennskap til muligheter og begrensninger ved systemet. Statsforvalteren har også en viktig rolle i å følge opp at kommunene utfører sine kontroller som forventet.

Direktoratet må gi veiledning til statsforvalteren som i sin tur veileder kommunene – først om nytt regelverk, kontroll, bruk av det enkle rapportverktøyet (B) og planer for videre utvikling, deretter om bruk av et mer avansert verktøy (F) som gir bedre støtte for kontrollen.

Prosjektgruppe for utvikling av verktøyet, med ulike brukere representert

Spredarealberegning og gjødseldyreenhets- beregninger kan være relativt kompliserte, og det vil være mange særtilfeller som vi ikke har sett på i denne utredningen som man må ta høyde for. Et kartbasert system trenger ytterligere spesifisering og uttesting før det kan utvikles og tas i bruk. Til dette trengs det en prosjektgruppe. Denne gruppa må ha representanter fra ulike brukergrupper (bønder, kommuner statsforvaltere mv.), fra hele landet, for at behovene til alle grupper skal bli dekket. Prosjektdeltakerne må ha kapasitet til å kunne bidra i prosjektet. En stund etter innføring av nytt verktøy må direktoratet evaluere innføringen for å avdekke behov for bedre veiledning og evt. tilpasninger av verktøyet.

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:

Postboks 56, 7701 Steinkjer

BESØKSADRESSE:

Innspurten 11D, 0663 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:

Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:

Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no
