

Grunnvilkår for produksjons- og avløsertilskudd

Rapport nr. 8/2025
11.3.2025



Landbruksdirektoratet
Eanandoallodirektoráhtta



Rapport: Grunnvilkår for produksjons- og avløsertilskudd

Avdeling: Avdeling landbruksproduksjon

Dato: 11.3.2025

Ansvarlig: Landbruksdirektoratet

Rapport-nr.: 8/2025

Forsidebilde: Colourbox

Innhold

DEL 1: INTRODUKSJON TIL UTREDNINGEN OG REGELVERKET	4
1 Innledning	4
1.1 Bakgrunn for arbeidet og mandat	4
1.2 Organisering av arbeidet.....	4
1.3 Oversikt over rapporten.....	5
2 Grunnvilkårene for produksjons- og avløsertilskudd	7
DEL 2: VILKÅRET OM AT FORETAKET MÅ VÆRE REGISTRERT I ENHETSREGISTERET	8
3 Tilskudd kan gis til foretak registrert i Enhetsregisteret.....	8
3.1 Innledning	8
3.2 Dagens regelverk	8
3.3 Utfordringer	8
3.4 Anbefaling	9
DEL 3: VILKÅRET OM AT FORETAKET MÅ DRIVE VANLIG JORDBRUKSPRODUKSJON	10
4 Foretaket må drive vanlig jordbruksproduksjon	10
4.1 Innledning	10
4.2 Dagens regelverk	10
4.3 Praksis.....	16
4.4 Samlet vurdering av forvaltningens oppfølging av vilkåret	17
5 Utfordringer med dagens vilkår om vanlig jordbruksproduksjon	19
5.1 Innledning	19
5.2 Utfordringer knyttet til regelverket	19
5.3 Utfordringer ved forvaltningen av regelverket	21
5.4 Ulike komponenter kan fungere hver for seg	21
6 Hvilke formål skal tilskuddet bidra til å oppfylle?	22
6.1 Innledning	22
6.2 Grunnvilkåret i forskriften skal bidra til å oppfylle de landbrukspolitiske målene	22
6.3 Målet om matsikkerhet er spesielt relevant for produksjonstilskuddene	23
6.4 Ikke bare matproduksjon bidrar til å oppfylle de landbrukspolitiske målene	24
6.5 En todeling av produksjonstilskuddene kan være hensiktsmessig	25
7 Mulig innretning på et krav til produksjon	27
7.1 Innledning	27
7.2 Krav til produksjonsintensitet bør være et særvilkår	27
7.3 Avling og avdrått henger tett sammen med matproduksjon	27
7.4 Avling og avdrått som ikke er ledd i matproduksjon.....	28
7.5 Hvilke produkter skal ligge til grunn for et intensitetskrav?	28
8 Hvilke tilskudd skal det knyttes et krav om intensitetsnivå til?	31
8.1 Innledning	31
8.2 Tilskudd for dyr på beite og tilskudd for dyr på utmarksbeite	32
8.3 Tilskudd for bevaringsverdige husdyrraser	32
8.4 Areal- og kulturlandskapstilskudd	33
8.5 Distriktstilskudd	37
8.6 Tilskudd til avløsning	38
8.7 Landbruksdirektoratets vurderinger	38
9 Næringsmessig preg og avgrensning mot hobbyproduksjon	42
9.1 Innledning	42
9.2 Hva er hobbyproduksjon?	42
9.3 Mulige virkemidler for å avskjære fra å gi tilskudd for hobbyproduksjon	46
9.4 Landbruksdirektoratets vurdering av virkemidlene	60
10 God agronomisk praksis og godt husdyrhold	65
10.1 Innledning	65

10.2	Innholdet i kravet om god agronomisk praksis og godt husdyrhold	65
10.3	God agronomisk praksis og godt husdyrhold som grunnvilkår	65
10.4	God agronomisk praksis og godt husdyrhold som særvilkår	66
10.5	Vilkår om god agronomisk praksis og godt husdyrhold i samspill med andre vilkår	67
10.6	Landbruksdirektoratets vurderinger	68
11	Forslag til endringer i grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon	69
11.1	Innledning.....	69
11.2	Landbruksdirektoratets anbefalte regelverksendringer	69
11.3	Endringer i regelverket vil ikke løse alle utfordringene	71
11.4	Beslutninger Landbruksdirektoratet mener det er relevant å ta.....	72
11.5	Hvordan endringene i regelverket vil gjenspeile og påvirke landbrukspolitiske mål.....	76
DEL 4: VILKÅRET OM AT FORETAKET MÅ DRIVE PÅ LANDBRUKSEIENDOM	78	
12	Drive på landbrukseiendom	78
12.1	Innledning.....	78
12.2	Dagens regelverk.....	78
12.3	Dagens praksis og omfang av produksjon på utskilt tomt	79
12.4	Bør kravet videreføres eller oppheves?	80
12.5	Anbefaling	83
DEL 5: SYSTEM FOR Å VURDERE TILSKUDD FOR NYE VEKSTER M.M.	84	
13	Tilskudd for nye vekster m.m.	84
13.1	Areal- og kulturlandskapstilskudd gis for vekster i vekstgrupper definert i jordbruksavtalen	84
13.2	Spørsmål om tilskudd for nye vekster.....	84
13.3	Prinsipielle tilnærminger.....	85
13.4	Relevante vurderingspunkter for om det skal gis AK-tilskudd	86
13.5	Nye dyreslag	86
DEL 6: OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER	87	
14	Oppsummering og anbefalinger	87
14.1	Vilkåret om at foretaket må være registrert i Enhetsregisteret	87
14.2	Vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon	87
14.3	Vilkåret om at foretaket må drive på én eller flere landbrukseiendommer	87
14.4	Anbefalinger knyttet til distriktstilskuddet	88
14.5	Videre arbeid.....	88
Vedlegg 1 – Kartlegging av oppfølgingen av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon	90	
1	Kartlegging av oppfølgingen av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon.....	90
1.1	Innledning.....	90
1.2	Metoder for å kartlegge praksis og kontroll av grunnvilkårene	90
1.3	Resultater fra spørreundersøkelsen	93
1.4	Vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon i sauehold	112
1.5	Vurdering av vanlig jordbruksproduksjon i melkeproduksjon	124
1.6	Vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon i andre husdyrproduksjoner.....	132
1.7	Vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon i frukt- og bærproduksjonen	135
1.8	Vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon i kornproduksjonen	143
Vedlegg 2 – Oversikt over tilskudd for hest	144	
Vedlegg 3 – De ti prosentene som mottok minst tilskudd i 2023	146	
Vedlegg 4 – Historikk: Virkemidler for å avgrense mot hobbyproduksjon	150	
4.1	Omsetningskravet	150
4.2	Bunnfradraget	152
4.3	Minstegrenser	155

DEL 1: INTRODUKSJON TIL UTREDNINGEN OG REGELVERKET

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for arbeidet og mandat

Under jordbruksoppgjøret 2024, ble partene enige om å gi Landbruksdirektoratet i oppdrag å gå gjennom grunnvilkårene for produksjons- og avløsertilskudd.

Oppdraget fremgår av [Prop. 105 S \(2023-2024\) pkt. 7.12.3](#):

«Grunnvilkårene for produksjonstilskudd, slik disse fremgår av produksjonstilskuddsforskriften § 2, definerer hvem/hva som kan regnes som jordbruksforetak og hvordan disse må drive for å kunne motta støtte over jordbruksavtalen. I hovedsak gjelder dette produksjonstilskudd, men også utbetaling av andre tilskudd er gjort avhengig av at mottakeren oppfyller vilkårene her. I henhold til grunnvilkårene må jordbruksforetak:

- være registrert i Enhetsregisteret innen den aktuelle søknadsfristen og ved utbetaling
- drive vanlig jordbruksproduksjon
- ha en produksjon som foregår på en eller flere landbrukseieendommer (med unntak for foretak som kun søker produksjonstilskudd for bifolk)

Disse vilkårene reiser tidvis vanskelige grensedragninger når det kommer til praktiseringen av forskriften. Partene vil understreke at godt begrunnede vilkår for å gi tilskudd til ulike typer produksjoner og driftsformer er avgjørende for legitimiteten til tilskuddssystemet. Grunnvilkårene må reflektere de landbrukspolitiske målene, herunder det å sikre et husdyrhold med god dyrevelferd og en jordbruksproduksjon med god agronomisk praksis. Partene er enige om å gi Landbruksdirektoratet i oppdrag å gå gjennom grunnvilkårene for produksjons- og avløsertilskudd. I dagens situasjon er det varierende hvordan grunnvilkårene praktiseres i tilskuddsforvaltningen. Utredningen skal kartlegge hvordan grunnvilkårene praktiseres og kontrolleres, og foreslå eventuelle endringer i:

- selve grunnvilkårene
- regelverket, herunder om det er behov for å kodifisere dagens praksis
- praktisering og oppfølging av regelverket.

Frist for utredningen er 11. mars 2025. Landbruksdirektoratet skal oppnevne en referansegruppe bestående av avtalepartene og regional/ lokal tilskuddsforvaltning.»

Oppdraget er også omtalt i [sluttprotokollen](#) etter Jordbruksoppgjøret 2024 (pkt. 10.1).

1.2 Organisering av arbeidet

Guro Mathiesen, Åse Marie Johannessen, Grete Hage Hansen og Amanda Maeder Sanyang har vært hovedansvarlige for arbeidet, men også andre i direktoratet har bidratt i arbeidet.

Referansegruppa for arbeidet har følgende sammensetning:

Organisasjon

Norsk bonde- og småbrukarlag
Norsk bonde- og småbrukarlag
Bondelaget
Bondelaget
Landbruks- og matdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Statsforvalteren
Kommune

Navn

Kathrine Kinn
Thor Håkon Føreland
Anders Huus
Konrad Kongshaug
Hans Edwin Flugund
Steinar Helgen
Anna-Sara Bergeland
Tordis Fremgården (Statsforvalteren i Innlandet)
Randi Dale (Høyanger kommune)

Det har vært tre møter med referansegruppa i løpet av perioden oktober 2024 til januar 2025. Møtene har blitt brukt til å drøfte ulike problemstillinger og alternative muligheter for å redusere dagens utfordringer.

1.3 Oversikt over rapporten

I denne rapporten vil Landbruksdirektoratet kartlegge hvordan grunnvilkårene for produksjons- og avløsertilskudd praktiseres og kontrollere, samt beskrive svakhetene ved dagens regelverk og forvaltning. På denne bakgrunn vil vi vurdere behovet for eventuelle endringer i regelverket og forvaltningspraksisen. Rapporten skal gi partene kunnskapsgrunnlaget for å kunne gjøre endringer i regelverket som reduserer dagens svakheter samtidig som de landbrukspolitiske målene og tilskuddssystemets legitimitet ivaretas. I rapporten peker vi på ulike overordnede innretninger for et regelverk, men vi kommer ikke med konkrete forslag til forskriftstekst. Dette arbeidet mener vi det er mest hensiktsmessig å gjøre etter at det er tatt noen overordnede retningsvalg.

Utredningen er delt inn i 6 deler, med en introduksjon, en bolk for hvert av dagens tre grunnvilkår, en del som omhandler spørsmål om tilskudd til nye vekster og nye dyreslag, og avslutningsvis en oppsummering. I det følgende gir vi en kort oversikt over innholdet i utredningens kapitler:

Del 1 – Introduksjon:

- Kapittel 1 presenterer bakgrunnen for arbeidet, mandatet og en oversikt over rapporten.
- Kapittel 2 gir en kort introduksjon til grunnvilkårene for produksjons- og avløsertilskuddet.

Del 2 – Vilkåret om at foretaket må være registrert i Enhetsregisteret:

- Kapittel 3 handler om første grunnvilkår – at foretaket må være registrert i Enhetsregisteret. Kapitlet tar for seg dagens regelverk, utfordringer og Landbruksdirektoratets anbefalinger.

Del 3 – Vilkåret om at foretaket må drive vanlig jordbruksproduksjon:

- Kapitlene 4 – 11 omhandler andre grunnvilkår – at foretaket må drive vanlig jordbruksproduksjon.
 - Kapittel 4 tar for seg dagens regelverk, praksis og en kort oppsummering av forvaltningens oppfølging av vilkåret. Landbruksdirektoratets kartlegging av hvordan ytre forvaltnings praktiserer og kontrollerer vilkåret, er utdypet i vedlegg 1.
 - Kapittel 5 gir en kort oppsummering av utfordringene knyttet til dagens regelverk.
 - I kapittel 6 går vi nærmere gjennom forholdet mellom produksjonstilskuddsregelverket og det overordnede målet om selvforsyning og matsikkerhet.
 - Kapittel 7 tar for seg hvordan et intensitetskrav kan innrettes som virkemiddel for å avskjære mot ekstensiv drift, og vurderer forholdet mellom matproduksjon og intensitetskravet.
 - I kapittel 8 bygger vi på vurderingene vi gjorde i kapittel 6 og 7. Vi tar utgangspunkt i at det kan være ønskelig å stille et krav om intensitet som et særvilkår, slik at man kan å gi enkelte tilskudd i tilfeller der produksjonen kan bidra til formålet selv om den er ekstensiv. Basert på tilskuddenes formål og andre hensyn, vurderer vi hvilke tilskudd det bør knyttes et krav om intensitet og eventuelt matproduksjon til, og hvordan dette vil slå ut.
 - Kapittel 9 handler om avgrensning mot hobbyproduksjon. Vi beskriver ulike virkemidler som kan være relevante, slik som bunnfradrag, minstegrenser, omsetningskrav eller et grunnvilkår.
 - I kapittel 10 redegjør vi for hvordan vi kan ivareta hensynet til god agronomisk praksis, og vurderer om det bør være et grunnvilkår eller et særvilkår.
 - Kapittel 11 er en oppsummering av kapitlene 4-10, der vi kort beskriver hvilke endringer vi anbefaler i vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, hvilke utslag endringene får og hvilke beslutninger vi mener bør tas når grunnvilkåret skal revideres.

Del 4 – Vilkåret om at foretaket må drive på landbrukseiendom:

- Kapittel 12 tar for seg tredje grunnvilkår – at foretaket må drive på landbrukseiendom. Vi beskriver dagens regelverk, utfordringene med vilkåret og gir vår anbefaling.

Del 5 – System for nye vekster m.m.:

- I kapittel 13 legger vi frem ulike alternativer for å vurdere hvorvidt nye vekster og dyreslag er tilskuddsberettiget.

Del 6 – Oppsummering og anbefalinger

- Kapittel 14 gir en kort oppsummering av Landbruksdirektoratets anbefalinger for alle de tre nåværende grunnvilkårene og peker på hva som må gjøres videre.

Leseveiledning

Om du ønsker et overordnet blikk på utfordringene med dagens grunnvilkår og Landbruksdirektoratets forslag til løsning, bør du lese kapittel 5, 11 og 14.

Dersom du ønsker dybdeinformasjon om Landbruksdirektoratets kartlegging av dagens praksis og ytre forvaltnings oppfølging av vilkåret, kan du lese vedlegg 1. Her finner du metodebeskrivelse, analyse av spørreundersøkelsen sendt til statsforvaltere og kommuner, samt Landbruksdirektoratets gjennomgang av vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon i utvalgte produksjoner.

Leseveiledning for enkeltproduksjoner eller enkeltordninger:

- Om du er interessert i pristilskudd (distriktstilskudd for frukt, bær og veksthusgrønnsaker, samt matpotet og grønnsaker i Nord-Norge) som forvaltes sammen med produksjonstilskuddene, kan du lese kapittel 5.2.4, kapittel 8.5, kapittel 9.3.1.4, kapittel 10.3, kapittel 12.4.2.1 og kapittel 14.4.
- Hest er omtalt i kapittel 5.2.2, 7.4, 8.7 og vedlegg 2.

Ordliste

Forarbeider – Brukes i denne utredningen som en fellesbetegnelse for fastsettelsesbrev og høringsnotat til forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket av 19. desember 2014.

Kommentarrundskrivet – Rundskriv med kommentarer og utdypende forklaringer til forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, skrevet av Landbruksdirektoratet. Rundskrivet er tilgjengelig på [Landbruksdirektoratets nettsider](#).

Kodifisering – Begrepet «kodifisere» dreier seg om å samle spredte rettsregler. Det kan også være snakk om muntlige regler som blir skriftlige når de kodifiseres.¹ I denne rapporten brukes begrepet om å forskriftsfeste ulovfestet praksis, slik at praksis samsvarer med regelverket.

Matproduksjon: Brukes både om produksjon av matvarer og produksjon som er ledd i matproduksjon. For eksempel vil grovfôr som benyttes til dyr som produserer kjøtt eller melk regnes som ledd i matproduksjon, og dermed inngå i vår forståelse av matproduksjon.

Omsetningskrav – I denne utredningen bruker vi omsetningskrav som en samlebetegnelse for tre ulike måter å stille krav til foretakets omsetning på:

- et krav til omsetning av en gitt størrelse (omtales som omsetningsgrense)
- et krav om registrering i mva.-registeret
- et krav til registrering i mva.-registeret *eller* et krav til omsetningsgrense (omsetningskravet slik det var i perioden 2004-2014).

Intensitetskrav – Brukes som en samlebetegnelse på krav til en viss avling per dekar eller avdrått per dyr. Tilsvarende som omtales som avdråttskomponenten i dagens vilkår om vanlig jordbruksproduksjon, men omtales gjerne som et intensitetskrav når det omtales som et selvstendig vilkår. Kravet skal avgrense mot svært ekstensiv drift, og stiller ikke krav om høy intensitet i driften.

¹ Store Norske Leksikon. «Kodifisere». <https://snl.no/kodifisere>. Hentet 28. februar 2025.

2 Grunnvilkårene for produksjons- og avløsertilskudd

Forskrift om produksjons- og avløsertilskudd omfatter ulike typer tilskuddsordninger som det er knyttet egne særskilte vilkår til, jf. forskriftens §§ 3 – 6. For å kunne motta tilskudd etter forskriften, må foretakene også oppfylle visse grunnvilkår, jf. forskriften § 2. Bestemmelsen heter «Grunnvilkår», og lyder:

«Tilskudd etter forskriften kan gis til foretak som er registrert i Enhetsregisteret og som driver vanlig jordbruksproduksjon på én eller flere landbrukseiendommer med de dyreslag eller de vekstgruppene det søkes tilskudd for, slik disse gruppene til enhver tid er definert i medhold av jordbruksavtalen.

Foretak som bare søker tilskudd for bifolk er unntatt fra kravet om at produksjonen må drives på én eller flere landbrukseiendommer»

Grunnvilkårene for å motta tilskudd er etter dette at:

1. foretak må være registrert i Enhetsregisteret,
2. det må drive vanlig jordbruksproduksjon, og
3. det må drive på én eller flere landbrukseiendommer.

Vilkåret om at foretaket må drive på landbrukseiendom gjelder ikke foretak som bare søker tilskudd for bifolk.

En alminnelig språklig forståelse av overskriften i § 2 «Grunnvilkår» tilsier at vilkårene som oppstilles må være oppfylt for at tilskudd kan gis, og at virkningen av at et grunnvilkår ikke er oppfylt, er at tilskuddene knyttet til det aktuelle dyreslaget eller vekstgruppen skal avslås.

Vurderingen av grunnvilkårene skal gjøres for «de dyreslag eller de vekstgruppene det søkes tilskudd for, slik disse gruppene til enhver tid er definert i medhold av jordbruksavtalen.», jf. forskriften § 2. Som vi vil komme videre inn på under gjennomgangen av de enkelte vilkårene, vurderes vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» for det enkelte dyreslag, mens vilkårene om at foretaket må drive på landbrukseiendom og være registrert i Enhetsregisteret gjelder for alt tilskudd foretaket søker om.

DEL 2: VILKÅRET OM AT FORETAKET MÅ VÆRE REGISTRERT I ENHETSREGISTERET

3 Tilskudd kan gis til foretak registrert i Enhetsregisteret

3.1 Innledning

For at et foretak skal kunne motta tilskudd etter forskriften, må det være registrert i Enhetsregisteret. Vilkårer byr, etter det Landbruksdirektoratet kjenner til, ikke på store problemer.

3.2 Dagens regelverk

Etter forskrift om produksjons- og avløsertilskudd § 2 om grunnvilkår, kan tilskudd gis til «foretak som er registrert i Enhetsregisteret (...)».

Ordlyden spesifiserer ikke på hvilket tidspunkt foretaket må være registrert i Enhetsregisteret. En ordlydsfortolkning kan tilsi at de må være registrert når tilskudd «gis», hvilket både kan tolkes å være ved søknad, godkjenning av søknad og ved utbetaling.

I Landbruksdirektoratets rundskriv med kommentarer til regelverket (kommentarrundskrivet) presiseres det at foretak må være registrert i Enhetsregisteret innen søknadsfristen og ved utbetaling for å motta tilskudd. Videre står det at tilskudd kun kan utbetales til foretaket som har søkt, og at det ikke kan utbetales hvis foretaket slettes i Enhetsregisteret før utbetaling. Dette gjelder også i tilfeller der foretaket slettes fordi innehaveren av et enkeltpersonforetak dør, eller det åpnes konkurs i et foretak etter at foretaket har søkt om tilskudd. Så lenge foretaket ikke slettes, vil det imidlertid kunne utbetales tilskudd.

Det kan stilles spørsmål ved om forvaltningen har hjemmel til å avslå søknaden dersom et foretak er slettet fra Enhetsregisteret ved utbetalingstidspunktet, når det ikke følger uttrykkelig av ordlyden at foretaket må være registrert på utbetalingstidspunktet.

3.3 Utfordringer

De siste 5 søknadsomgangene er det mellom 6 og 17 søknader som ikke har blitt utbetalt ved hovedutbetalingen på grunn av at det har blitt avdekket gjennom maskinell kontroll at foretaket ikke var registrert i Enhetsregisteret ved utbetaling. I gjennomsnitt har det vært 13 foretak pr. søknadsomgang. Det er altså relativt få søkere det dreier seg om.

I tilfeller der foretak tar kontakt med landbruksforvaltningen, bes de forsøke å gjenopprette foretaket via Brønnøysundregisteret. I de tilfeller foretaket lykkes med dette, kan tilskuddet utbetales. I de tilfellene foretaket ikke lykkes med gjenopprettingen, eller ikke kontakter kommunen, blir tilskuddet ikke utbetalt.

Etter vår vurdering bør dagens tolkning av regelverket der foretaket må være registrert i Enhetsregisteret ved utbetaling videreføres. Dette fordi forvaltningen av utbetalingen, og innrapportering til Skatteetaten i denne forbindelse avhenger av at foretaket er registrert i Enhetsregisteret, og at foretaket har et eksisterende bankkontonummer. Hvis for eksempel bankkontoen til et slettet foretak er avsluttet, vil det ikke være mulig for foretaket å endre kontonummer siden foretaket ikke lenger eksisterer. Videre plikter Landbruksdirektoratet å innrapportere alle tilskuddsutbetalinger til Skatteetaten, og det er ikke mulig å rapportere inn utbetaling til et slettet foretak. Kravet om registrering ved tidspunkt for utbetaling bør, etter Landbruksdirektoratets syn, videreføres grunnet forvaltningsmessige hensyn. Det bør imidlertid følge uttrykkelig av forskriftsbestemmelsen at foretaket må være registrert innen søknadsfristen, og på tidspunkt for utbetaling.

3.4 Anbefaling

Vilkåret om at foretaket må være registrert i Enhetsregisteret fungerer i all hovedsak godt, og anbefales videreført. Landbruksdirektoratet anbefaler at det presiseres i ordlyden at foretaket må være registrert innen søknadsfristen og på dato for utbetaling for å kunne motta tilskudd.

DEL 3: VILKÅRET OM AT FORETAKET MÅ DRIVE VANLIG JORDBRUKSPRODUKSJON

Kapittel 4 til og med kapittel 11 tar alle for seg vilkåret om at foretaket må drive «vanlig jordbruksproduksjon». Vilåret om vanlig jordbruksproduksjon er det mest omfattende av grunnvilkårene, og det er behov for en grundig gjennomgang. I kapittel 4 legger vi frem dagens regelverk og de tre komponentene i vanlig jordbruksproduksjon:

- næringsmessig preg
- god agronomisk praksis og godt husdyrhold
- avdrått og avling i samsvar med antall dyr og antall dekar

Deretter beskriver vi kort resultatene av vår kartlegging av forvaltningens oppfølging av grunnvilkåret. I kapittel 5 oppsummerer vi utfordringene med vilåret om vanlig jordbruksproduksjon, slik regelverk og praksis er i dag. Deretter går vi over til å vurdere hvordan regelverket kan innrettes for å redusere utfordringene. I mandatet står det at grunnvilkårene må reflektere de landbrukspolitiske målene, og i kapittel 6 gjør vi en vurdering av hvilken betydning målet om matproduksjon skal ha for produksjons- og avløsertilskuddet. Kapittel 7 og 8 handler om avdrått-/avlingskomponenten, og tar for seg hvordan regelverket bør innrettes og sammenhengen med formålet om matproduksjon. I kapittel 9 ser vi nærmere på komponenten næringsmessig preg og hvordan man kan avgrense mot hobbyproduksjon. Kapittel 10 handler om god agronomisk praksis og godt husdyrhold, og hvordan dette hensynet kan sikres fremover. I kapittel 11 sammenfatter vi vurderingene som ble gjort i kapittel 6-10, og vurderer hvorvidt endringene vi foreslår kan redusere utfordringene vi har i dag.

4 Foretaket må drive vanlig jordbruksproduksjon

4.1 Innledning

For å kunne motta produksjons- og avløsertilskudd, må foretaket drive «vanlig jordbruksproduksjon». Vilåret er komplekst, og skal ivareta flere hensyn. I dette kapitlet legger vi frem hva som er dagens regelverk og praksis knyttet til regelverket, samt en kort beskrivelse av forvaltningens oppfølging av vilåret.²

4.2 Dagens regelverk

Et av grunnvilkårene for å motta produksjons- og avløsertilskudd, er at foretaket må drive «vanlig jordbruksproduksjon (...) med de dyreslag eller de vekstgruppene det søkes tilskudd for (...)».

Ordet «vanlig» tilsier at det er snakk om noe som forekommer ofte, og som blir ansett som alminnelig.³ For at noe skal være «vanlig» er det videre naturlig å forstå at det kan finnes igjen hos flere. Dermed tilsier vanlig jordbruksproduksjon, isolert sett, at produksjonen må være tilsvarende det som ofte forekommer, eller kan finnes igjen hos flere jordbruksprodusenter. Hva som er «vanlig», vil kunne variere over tid og mellom ulike steder. Slik sett er vilåret dynamisk.

Det følger av forskriftens § 1 at formålet med tilskudd etter forskriften er å «bidra til å et aktivt og bærekraftig jordbruk innenfor de målsettinger Stortinget har trukket opp.» Dette innebærer at forskriften og dens bestemmelser skal tolkes i tråd med Stortingets fastsatte mål for landbrukspolitikken. Overordnet har Stortinget fastsatt fire hovedmål for norsk landbruks- og matpolitikk: matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping, og bærekraftig landbruk. For hvert hovedmål er det flere delmål som skal bidra til

² Landbruksdirektoratets fulle kartlegging av ytre forvaltnings oppfølging av vilåret om vanlig jordbruksproduksjon ligger i vedlegg 1.

³ Ordbøkene. «Vanlig». Hentet 27. februar 2025. <https://ordbokene.no/nob/bm/vanlig>

oppnåelse av hovedmålene. Hovedmålene med underliggende delmål er i Prop. 1 S (2024-2025) satt opp i følgende figur:

Matsikkerheit og beredskap	Landbruk over heile landet	Auka verdiskaping	Berekraftig landbruk med lågare utslepp av klimagassar
Sikre forbrukarane trygg mat Auka matvareberedskap God dyre- og plantehelse og god dyrevelferd Satse på avl, forskning og utdanning for å auke bruken av dei biologiske ressursane	Leggje til rette for bruk av jord- og beiteressursane Moglegheiter for busetjing og sysselsetjing Eit mangfaldig landbruk med ein variert bruksstruktur og geografisk produksjonsdeling Leggje til rette for rekruttering i heile landet Ei økologisk, økonomisk og kulturelt berekraftig reindrift	Utnytte marknadsbaserte produksjonsmoglegheiter Ei konkurransedyktig og kostnadseffektiv verdikjede for mat Ei effektiv og lønsam utnytting av garden sine samla ressursar Videreutvikle Noreg som matnasjon Leggje til rette for bonden sine inntektsmoglegheiter og evne til å investere i garden Berekraftig skogbruk og konkurransedyktige skog- og trebaserte verdikjeder	Redusert forureining frå landbruket Reduserte utslepp av klimagassar, auka opptak av CO ₂ og gode klimatilpassingar Berekraftig bruk og eit sterkt vern av landbruket sine areal og ressursgrunnlag Vareta kulturlandskapet og naturmangfaldet
Ei effektiv landbruks- og matforvaltning			
Forskning, innovasjon og kompetanse skal bidra til å nå hovudmåla i landbruks- og matpolitikken			
Vareta norske interesser og sikre framgang i internasjonale prosessar			

Med utgangspunkt i formålsbestemmelsen, er det naturleg å legge til grunn at tilskudd etter forskriften skal gå til jordbruksforetak som bidrar til oppnåelse av disse målsetningene.

I tillegg til de overordnede landbrukspolitiske målene, har hver tilskuddsordning sine egne formål. Formålene til de mest sentrale tilskuddene for denne utredningen fremgår av Prop. 1 S (2024-2025), og er:

- Husdyrtilskuddet skal bidra til å styrke og jevne ut inntektene til foretak med ulike husdyrproduksjoner og etter størrelsen på husdyrholdet. Ordningen skal også styrke økonomien i honningproduksjon og bidra til bevaring av genressurser for gamle husdyrraser.
- Driftstilskuddene skal styrke økonomien i melkeproduksjonen og i produksjon av storfekjøtt. Tilskuddet skal også utjevne forskjeller i lønnsomhet mellom foretak av ulik størrelse, og har også en geografisk differensiering.
- Beitetilskuddene skal stimulere til pleie av kulturlandskap og å oppnå god utnyttelse av utmarksbeiteressursene.
- Areal- og kulturlandskapstilskuddet skal bidra til å skjøtte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift, og til å holde jordbruksareal i drift i samsvar med gjeldende landbrukspolitiske mål. Videre er tilskuddet en del av det nasjonale miljøprogrammet.
- Avløsertilskuddet skal legge til rette for at husdyrbrukere skal kunne ta ferie og få ordnet fritid og hjelp til avlasting gjennom å bidra til å finansiere leie av arbeidskraft.

For nærmere fastleggelse av innholdet i uttrykket «vanlig jordbruksproduksjon», må det ses hen til andre kilder, slik som bestemmelsens forarbeider og rundskriv med kommentarer til regelverket (kommentarrundskrivet).

Forarbeidene

I høringsnotatet fra 2014 fremgår det at de tre grunnvilkårene om at foretaket må være registrert i Enhetsregisteret, drive «vanlig jordbruksproduksjon» og at driften må skje på en eller flere landbrukseiendommer også gjaldt etter den tidligere forskriften fra 2002. Tanken bak innføringen av

vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» var «at dette skjønnsmessige kriteriet skulle avgrense mot rene hobbyproduksjoner og svært ekstensiv drift, slik at tilskuddene ble kanalisert til de aktive bøndene i tråd med jordbruksavtalepartenes og Stortingets forutsetninger».⁴ Dette tilsier at man ved vurderingen av vilkåret må se hen til om den aktuelle bonden har en aktiv produksjon, eller om det har mer preg av å være et hobbybruk eller en produksjon basert på svært ekstensiv drift.

I fastsettelsesbrevet uttales at oppfyllelse av vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» forutsetter at foretaket må «ha en omsetning av jordbruksprodukter som står i samsvar med det antall dyr/areal foretaket søker tilskudd for». Som en del av vilkåret, mente departementet at det fortsatt burde «være et krav om at produksjonen må ha et næringsmessig preg», som vil si «at produksjonen må ha et omfang og en innretning som gjør at [produksjonen] objektivt sett er egnet til å gi overskudd, om ikke akkurat for den aktuelle søknadsomgangen så i hvert fall på noe lengre sikt [...]». Det ble presisert at et slikt krav ikke avskjærer inntekt fra f.eks. «Inn på tunet» og reiseliv.

I fastsettelsesbrevet vises det videre til at næringskomiteen på Stortinget i sin innstilling til jordbruksoppgjøret i 2014 skrev at det er «et mål å øke norsk produksjon av mat [...]» og «at det er bred enighet om at norsk landbruk skal ha fokus på økt matproduksjon med intensjon om økt selvforsyning».

I sin vurdering av høringsinnspillene til forskriftsforslaget om «vanlig jordbruksproduksjon» i fastsettelsesbrevet til forskriften, viser departementet innledningsvis til at vilkåret skal «fungere som en mulighet for å avskjære tilskudd til «unormal» produksjon [...]». Videre vises det til målet om økt matproduksjon, og at oppnåelse av dette målet gjør at «man må stimulere de som driver aktiv produksjon [...]», noe det også er viktig at «kommer til uttrykk i regelverket.» Uttalelsene referert til i dette avsnittet og avsnittet over, kan tale for at produksjoner som skal få tilskudd etter forskriften må være ledd i matproduksjon for at vilkåret skal være oppfylt.

I fastsettelsesbrevet fremgår det at vurderingen av vilkåret skal gjøres «konkret ut ifra et jordbruksfaglig skjønn der man holder den enkelte produksjonen opp mot en standard knyttet til god agronomisk praksis og godt husdyrhold». Hvorvidt en produksjon er «vanlig», vil som utgangspunkt «alltid være objektive gjennomsnittsbetraktninger», og ethvert avvik fra «vanlig» vil ikke gi grunnlag for å avskjære tilskudd. Videre ble det ved fastsettelsen også lagt til grunn at lokale forhold kan være relevant i vurderingen, i tillegg til en adgang til å ta individuelle hensyn.

Kravet om at produksjonen må ha et næringsmessig preg for å oppfylle vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» er gjentatt i fastsettelsesbrevet. Det er samtidig presisert at konkretiseringen i høringsnotatet om at «produksjonen må ha et omfang og en innretning som gjør at den objektivt sett på sikt er egnet til å gi overskudd», ikke var ment som en innstramming av «vanlig jordbruksproduksjon». Kravet til næringsmessig preg skulle fortsatt forstås «som et krav om at omsetning av jordbruksprodukter å stå i samsvar med det antall dyr/areal foretaket søker tilskudd for».

Kommentarrundskriv

Landbruksdirektoratets rundskriv med kommentarer til produksjonstilskuddsforskriften (kommentarrundskrivet) gir utdypende forklaringer til forskriftens bestemmelser. Retningslinjene gjengitt over fra fastsettelsesbrevet gjentas i rundskrivet.

Kommentarrundskrivet gir utover dette føringer for vurderingen av vilkåret for de ulike husdyr- og planteproduksjonene. Det er i kommentarrundskrivet fastsatt enkelte veiledende grenser for avdrått, der en produksjon som er under disse «grensene», trolig ikke vil anses som «vanlig». En del av disse grensene (f.eks. for melkeproduksjon) ble trukket i forarbeidene, og er gjengitt i kommentarrundskrivet.

I kommentarrundskrivet er de tre hovedkomponentene i vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon omtalt nærmere hver for seg. De tre komponentene omtales nærmere under punkt. 4.2.1 nedenfor.

⁴ Høringsnotat 9. juli 2014 Forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, s. 29

4.2.1 Hovedkomponentene i vurderingen av «vanlig jordbruksproduksjon»

4.2.1.1 Innledende om de tre komponentene

Formålet med vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» er å sikre at produksjonstilskuddet og avløsertilskuddet tilfaller aktive bønder som har mer enn ubetydelig omsetning av jordbruksprodukter. Vurderingen av hva som er «vanlig» vil være knyttet opp mot produksjonsomfang og metode innenfor hver enkelt type produksjon. I høringsnotatet til forskriften skriver Landbruks- og matdepartementet at:

«[v]ilkåret skal avgrense mot rene hobbyproduksjoner, ekstensiv drift og produksjoner som ikke drives i samsvar med god agronomisk praksis og godt husdyrhold. For å kunne få produksjonstilskudd, må det for den aktuelle produksjonen foretas en konkret helhetsvurdering ut fra et landbruksfaglig skjønn, der bl.a. klimatiske forhold på stedet tas med i betraktningen. Videre må produksjonen ha en næringsmessig karakter, dvs. at omsetningen av jordbruksprodukter må stå i samsvar med det antall dyr/areal foretaket søker tilskudd for.»⁵

Ut ifra sitatet fra forarbeidene, inngår tre hovedkomponenter i vurderingen av om foretaket driver vanlig jordbruksproduksjon. For det første må det ses hen til om produksjonen har et «næringsmessig preg», for det andre må foretaket drive i tråd med «god agronomisk praksis/godt husdyrhold», og for det tredje må foretakets avdrått/avling stå i forhold til dyretall/areal. Disse tre komponentene henger tett sammen med hverandre. Likevel har vi i det følgende forsøkt å se nærmere på vurderingstemaene hver for seg.

4.2.1.2 Nærmere om næringsmessig preg

I forarbeidene er det gitt begrenset veiledning knyttet til hva som skal forstås med at foretaket må ha et næringsmessig preg. I tillegg til begrepet «næringsmessig preg», omtales kravet i forarbeidene også som «næringsmessig karakter» og «næringsmessig forankring». I fastsettelsesbrevet vises det til at det i kravet om næringsmessig preg ligger at foretaket må ha en «omsetning som står i samsvar med det antall dyr/arealer foretaket søker tilskudd for». Vurderingen skal gjøres for hver enkelt produksjon. Videre i kommentarrundskrivet til produksjonstilskuddsforskriften er det spesifisert at det må vurderes om produksjonen er for ekstensiv eller mangler næringsmessig forankring.

Ut ifra det ovenfornevnte henger kravet om «næringsmessig preg» tett sammen med at foretaket må ha en viss avdrått eller avling for å oppfylle vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Uten produksjon av jordbruksprodukter, er det vanskelig å få inntekter. Kravet om «næringsmessig preg» skiller seg likevel noe ved at fokuset hovedsakelig retter seg mot omsetningen eller inntjeningen foretaket har som følge av produksjonen.

Et eksempel er husdyrproduksjon som slakter til eget bruk. I slike tilfeller kan avdråttene være i samsvar med antall dyr, men foretaket mangler næringsmessig preg om det ikke har andre inntekter fra produksjonen. Motsatt kan et foretak med virksomhet som «Inn på tunet» eller utleie av beitegeiter ha næringsmessig preg, uten tilstrekkelig avdrått.

Tidligere forsøkte man å sikre næringsmessig preg ved å stille krav om at foretaket måtte ha en viss omsetning for å kunne motta tilskudd. Et annet virkemiddel er bunnfradrag. Mulige virkemidler for å sikre næringsmessig preg gjennomgås i kap. 8.7.4.

4.2.1.3 Nærmere om god agronomisk praksis/godt husdyrhold

I fastsettelsesbrevet til produksjonstilskuddsforskriften viser departementet til at vanlig jordbruksproduksjon må vurderes konkret ut fra et jordbruksfaglig skjønn, der man holder den enkelte produksjonen opp mot en standard knyttet til god agronomisk praksis og godt husdyrhold. I høringsnotatet til forskriften viser departementet til at kravet om å drive i tråd med god agronomisk praksis for eksempel kan bidra til å begrunne avslag der produsenter etablerer produksjoner i områder der de naturgitte forhold

⁵ Høringsnotat 9. juli 2014 Forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, s. 7

for den aktuelle produksjonen innebærer stor risiko for ingen eller svært liten avling. Vurderingen skal gjøres for hver enkelt produksjon.

Kravet om at det må drives i tråd med god agronomisk praksis og godt husdyrhold er viktig for å sikre den overordnede politiske målsettingen om god plante- og dyrehelse og god dyrevelferd. Kravet kan også fungere som en slags samlekategori for å avslå tilfeller som ikke faller inn under de andre kategoriene.

Et tydelig eksempel som illustrerer den selvstendige betydningen av at foretaket må drive i tråd med godt husdyrhold, er saker der Mattilsynet har stadfestet brudd på dyrevelferdsregelverket i en husdyrproduksjon. Her kan det stilles spørsmål ved om foretaket driver i tråd med god agronomisk praksis og godt husdyrhold, selv om foretaket i og for seg har tilfredsstillende avdrått og leveranser, og «næringsmessig preg». Nærmere bestemmelser om vurderingen av «vanlig jordbruksproduksjon» ved brudd på dyrevelferdsregelverket følger av «Avtale om utveksling av informasjon i saker om dyrevelferd» mellom Mattilsynet og Landbruksdirektoratet. Nærmere veiledning for disse vurderingene er også gitt i kommentarrundskrivet.

4.2.1.4 Nærmere om produksjon i samsvar med dyretall/areal

Den tredje komponenten i vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» handler om produksjonen foretaket har fra jordbruksvirksomheten. I veiledningsmateriell og forarbeider omtales produksjonen gjerne som «avdrått» i forbindelse med husdyrhold, og «avling» i forbindelse med arealbaserte produksjoner. Som vist, henger kravet om at foretaket må ha en viss produksjon tett sammen med kravet om «næringsmessig preg», og herunder foretakets leveranser. I mange tilfeller vil leveranser og produksjon/avdrått være sammenfallende. Imidlertid kan disse skilles ved at leveransene knytter seg til omsetning eller inntjening, mens produksjonen handler om mengden produkt som produksjonen/virksomheten resulterer i.

I fastsettelsesbrevet viser departementet til at hva som er «vanlig» alltid vil være objektive gjennomsnittsbetraktninger, og at ikke et hvert avvik vil være grunnlag for å avskjære tilskudd med den begrunnelse at det ikke drives «vanlig jordbruksproduksjon». Videre skal det tas hensyn til normalvariasjoner i driften. Lokale forhold vil også kunne være relevante i vurderingen, for eksempel der lav avdrått i et sauehold skyldes uventede store rovdyrtaap. Departementet fremhever også at det i en viss utstrekning vil være adgang til å ta individuelle hensyn, det vil si særegne forhold hos den enkelte produsenten, så lenge dette ikke bryter med hva som objektivt sett kan oppfattes som en forsvarlig og god drift.

I forbindelse med vurderingen av foretakets produksjon er det relevant å nevne at det også gis noen forutsetninger for hva som er «vanlig» i utmålingsreglene og definisjonene i jordbruksavtalen. Et eksempel som nevnes i høringsnotatet til forskriften er at for storfe er definisjoner av melkeku og ammeku med klare krav om kalvingsintervaller ment å bidra til mer forutsigbare rammer for hvilke produksjoner som kan få tilskudd. Definisjonene påvirker riktignok ikke selve vurderingen av hva som er «vanlig» produsert mengde, men kriteriene som settes i jordbruksavtalen er med på å «luke ut» visse tilfeller som ikke er tilskuddsberettiget.

Når det gjelder mer konkrete retningslinjer for vurderingen av produsert mengde i ulike typer produksjoner, har departementet gitt veiledende minstegrenser for enkelte typer produksjoner i fastsettelsesbrevet til forskriften. Nærmere bestemt er det gitt slike krav for melkeproduksjon (både ku og geit) og saueproduksjon. Grensene som følger av forarbeidene, er noe utdypet i kommentarrundskrivet til forskriften. For andre typer produksjoner er det ikke gitt minimumskrav eller retningslinjer for hvilken mengde som er «vanlig».

Ved vurderingen av hva som er «vanlig» produsert mengde, er det naturlig å skille mellom arealbaserte produksjoner og husdyrproduksjoner. Vi nøyer oss i denne sammenheng med å vise til retningslinjer som er gitt for saueproduksjon og planteproduksjon generelt.

Saueproduksjon- retningslinjer i forarbeider og kommentarrundskriv

I fastsettelsesbrevet er det gitt retningslinjer for hvordan avdrått skal vurderes i saueproduksjonen. I kommentarrundskrivet er disse retningslinjene systematisert og utdypet, særlig med fokus på å gi

saksbehandlere mer faste kriterier i avdråttsvurderingen. Vi viser i det videre til retningslinjene slik de går frem av kommentarrundskrivet.

Innledningsvis vises det til at avdrått ved saueproduksjon måles etter slakteleveranser, salg av livdyr eller salg av ull og skinn. Det kreves en viss avdrått for at produksjonen skal kunne regnes som vanlig jordbruksproduksjon. Det må foretas en helhetlig vurdering av om sauebesetningen drives på en slik måte at omsetningen står i samsvar med dyretallet. Avdråtten kan variere fra rase til rase. Det er derfor viktig at foretakets produksjon alltid vurderes opp mot gjennomsnitt for rasen(e) foretaket har.

Videre går det frem at reproduksjonsgraden må vurderes. Antallet lam som fødes er sentralt for økonomien i saueholdet. I utgangspunktet skal alle søyer som ikke skal utrangeres, pares. Det er også normalt å pare førsteårslam, men dette varierer med driftsformen, og er ikke et krav for å oppfylle «vanlig jordbruksproduksjon». Dersom førsteårslam ikke pares, bør reproduksjonsgraden regnes ut på bakgrunn av antall voksne søyer i besetningen, og produksjonen vurderes opp mot gjennomsnittstall for voksne søyer.

Hvis reproduksjonsgraden, det vil si antall lam i forhold til antall søyer i besetningen, er lavere enn 50 prosent av landsgjennomsnittet fra Sauekontrollen (Animalia) for den aktuelle sauerasen, kan det indikere at grunnvilkåret om å drive vanlig jordbruksproduksjon ikke er oppfylt. Hvis produksjonen ut fra et landbruksfaglig skjønn ligger innenfor de krav man kan stille til en forsvarlig god drift, må det i den skjønnsmessige vurderingen av reproduksjonsgraden tas hensyn til forhold som kan påvirke antall fødte lam, som for eksempel alder på søyene.

Ved å se på antallet slakta lam per søye, vil man få et inntrykk av om leveransene fra foretaket står i forhold til antallet dyr i besetningen. Hvis antall slakta lam per søye er lavt, må det innhentes informasjon om antall påsettlam og solgte livdyr, for å kunne vurdere om det finnes en naturlig årsak til at produksjonen fremstår som lav ut fra slakteleveransene. Hvis høy dødelighet for eksempel skyldes at dyrene føres svakt og er tynne, er dette et moment som taler til foretakets ulempe i helhetsvurderingen. Er det på den annen side forhold utenfor foretakets kontroll som har ført til høy dødelighet, for eksempel sykdomsutbrudd som er fulgt opp på en god måte, vil det normalt tale til foretakets fordel i helhetsvurderingen.

Hvis reproduksjonsgraden ligger rett under 50 prosent av landsgjennomsnittet for rasen, men foretaket har gode slaktevekter og god klassifisering av slaktet, indikerer dette at grunnvilkåret likevel er oppfylt. Hvis det produseres svært få eller ingen lam, kan dette imidlertid være nok i seg selv til å si at grunnvilkåret ikke er oppfylt.

I kommentarrundskrivet er det også gitt veiledning for hvordan slaktevekten på lam skal vurderes. Hvis slaktevekten er lavere enn 70 prosent av gjennomsnittet fra Sauekontrollen for den aktuelle rasen, kan det indikere at grunnvilkåret om å drive vanlig jordbruksproduksjon ikke er oppfylt. Slaktevekten må imidlertid vurderes opp mot følgende:

- Avdråtten per søye, da høyt lammetall naturlig vil gi noe lavere slaktevekter. Hvis for eksempel slaktevektene ligger noe under 70 prosent av gjennomsnittet, men foretaket har en høy reproduksjonsgrad, kan dette indikere at grunnvilkåret likevel er oppfylt.
- Klassifisering av slaktet. Hvis slaktevekten hos et foretak ligger rett under 70 prosent av landsgjennomsnittet for rasen, men foretaket har svært få eller ingen lam i klasse P-, P, P+, indikerer dette at grunnvilkåret likevel er oppfylt. Har foretaket derimot høy andel av lam i klasse P-, P og P+, tyder dette på at grunnvilkåret ikke er oppfylt.
- Andre forhold som kan være relevante i vurderingen av om slaktevekten er normal, som alder på søyene, genetisk variasjon i størrelse på søyene innad i rasen, alder på lam ved slaktetidspunkt, variasjoner i værforhold, samt rovdyraktivitet og annen ytre påvirkning i beiteområdene

I tillegg kan det være relevant å vurdere:

- Om foretaket har inntekter, for eksempel fra salg av ull eller skinn.

Vurdering av produsert mengde i arealbaserte produksjoner

Generelt er det gitt færre konkrete retningslinjer for vurderingen av hva som er «vanlig» produsert mengde

for planteproduksjoner. I rundskrivet går det frem at det for arealbaserte produksjoner er vanskelig å fastsette krav til gjennomsnittlig avling som utgangspunkt for vilkåret om at foretaket driver vanlig jordbruksproduksjon. Dette fordi planteproduksjon varierer i større grad fra år til år og etter lokale forhold, sammenlignet med husdyrproduksjoner. Den mest konkrete retningslinjen som går frem av rundskrivet er at hvis avlingsnivået i *vesentlig grad skiller seg negativt ut* fra tilsvarende produksjoner i tilsvarende områder, kan det være et tegn på at det ikke drives vanlig jordbruksproduksjon. Selv om dette er en slags terskel, er den preget av skjønn.

Det følger også av rundskrivet at i tilfeller der avlingen er ødelagt av tørke, flom eller lignende, kan vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» være oppfylt hvis foretaket har utført de normale arbeidsoppgavene og har gjort det som objektivt sett kan oppfattes som en forsvarlig og god drift ut fra et landbruksfaglig ståsted.

Det kan nevnes at Landbruksdirektoratet har utarbeidet rapporter til hjelp ved utplukk av foretak til risikobasert kontroll og oppfølging av vilkåret for frukt, bær og potet, samt korn. Rapportene og forvaltningens oppfølging er omtalt nærmere i vedlegg 1.

4.3 Praksis

Vi har nå gjennomgått komponentene i vurderingen av om en produksjon oppfyller vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon». Dersom en eller flere av de tre komponentene næringsmessig preg, god agronomisk praksis/godt husdyrhold og avdrått/avling i samsvar med dyretall/areal, ikke er oppfylt, er følgelig ikke vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» oppfylt. Med utgangspunkt i forskriftens oppbygning og ordlyden i bestemmelsen, skal vilkåret fungere som et grunnleggende inngangsvilkår, og dersom ett eller flere grunnvilkår ikke er oppfylt skal dette lede til at alt tilskudd avslås. Imidlertid er det ikke slik vilkåret praktiseres.

Etter dagens kommentarrundskriv skal alt husdyrtilskudd og avløsertilskudd etter § 3 og § 6 i forskriften avslås dersom vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» ikke er oppfylt. I kommentarrundskrivet til forskriften er dette begrunnet med at disse tilskuddene er så tett knyttet til husdyrproduksjonen at foretaket ikke kan være berettiget tilskudd dersom det ikke driver «vanlig jordbruksproduksjon».

Imidlertid er det i dag en etablert praksis for at i tilfeller der det er gitt avslag på husdyrtilskuddet på grunn av at vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon ikke er oppfylt, kan dyrene likevel gi grunnlag for beite- og utmarksbeitetilskudd og areal- og kulturlandskapstilskudd for grovfôrareal, dersom arealene er høstet eller beitet, og øvrige vilkår er oppfylt. Dermed kan foretak motta beite- og areal- og kulturlandskapstilskudd selv om grunnvilkåret ikke er oppfylt. Praksisen viser at grunnvilkåret ikke praktiseres som et grunnvilkår. I kommentarrundskrivet begrunnes praksisen med at areal- og kulturlandskapstilskudd har andre formål enn husdyrtilskuddet. Formålet med beitetilskuddene er å pleie kulturlandskapet ved å få mange dyr ut på beite, samt bedre utnytting av utmarksbeiteressursene. Formålet med areal- og kulturlandskapstilskuddet er å bidra til å skjøtte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet ved aktiv drift, og til å holde jordbruksareal i drift i samsvar med gjeldende landbrukspolitiske mål.

En annen etablert praksis som må trekkes frem i denne sammenheng, er vurderingen av produksjons- og avløsertilskudd til hestehold. Det følger eksplisitt av kommentarrundskrivet at et foretak som bare disponerer hester, ikke driver vanlig jordbruksproduksjon og dermed ikke er berettiget produksjons- og avløsertilskudd. Likevel kan foretak som disponerer hest anses å drive vanlig jordbruksproduksjon hvis det i tillegg til hester disponerer andre tilskuddsberettigede produksjonsdyr og/eller arealer. Dermed kan foretak som disponerer hester motta tilskudd for hestene, selv om hestene isolert sett ikke oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon.

Et tredje forhold som må fremheves, er at det er usikkert om kommunene praktiserer grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon for distriktstilskuddet etter § 5 i produksjonstilskuddsforskriften. Etter § 5 kan det gis distriktstilskudd for frukt, bær og veksthusgrønnsaker og salat på friland. Tilskuddet utmåles ut ifra omsatt mengde, og er dermed et pristilskudd. Likevel forvaltes dette tilskuddet sammen med produksjonstilskuddene. I og med at distriktstilskuddet er plassert i produksjonstilskuddsforskriften, skal grunnvilkårene, inkludert vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, gjelde også for distriktstilskuddet. I forbindelse med vurderingen av distriktstilskuddet fremstår gjerne vurderingen av vanlig

jordbruksproduksjon, i tillegg til de egne vilkårene for distriktstilskuddet, som overflødig og ikke helt treffende.

4.4 Samlet vurdering av forvaltningens oppfølging av vilkåret

I vedlegg 1 beskriver vi vår kartlegging av forvaltningens oppfølging av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. I det følgende vil vi kort oppsummere hovedfunnene. På generelt grunnlag virker det å være bevissthet rundt at vanlig jordbruksproduksjon er et grunnvilkår for å motta tilskudd og en forbedring i oppfølgingen, men det er fortsatt rom for forbedring.

Skjønnsmessige vilkår er krevende

Kartleggingen har vist at et flertall av saksbehandlerne synes vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon er svært eller ganske krevende å vurdere, og det skyldes hovedsakelig at grunnvilkåret innebærer en så stor grad av skjønn. Det finnes mange grensetilfeller, der foretaket har noe avdrått eller avling, men ikke så mye at det er klart at vilkåret er oppfylt. En annen side av samme sak, er at skjønnsmessige vilkår kan gjøre det vanskeligere å sikre likebehandling på tvers av produksjoner, kommuner og fylker. Hensynet til likebehandling ble også trukket frem av flest statsforvaltere som et område der kommunen har forbedringspotensial.

Det innvilges ofte tilskudd i tilfeller der det er høy risiko for at vilkåret ikke er oppfylt

Vi har sett i vår kartlegging av forvaltningens praksis at saksbehandler ofte innvilger tilskudd også i saker der det er høy risiko for at vilkåret ikke er oppfylt. I slike tilfeller er det mange som ikke gjør en vurdering av grunnvilkåret, eller oppgir en uklar grunn ved innvilgelse av tilskudd. Et eksempel er der foretaket disponerer søyer, men ikke har slaktet lam. I slike tilfeller gis saksbehandler et varsel i saksbehandlingssystemet, og årsakene må undersøkes nærmere. Når saksbehandler velger å ikke legge inn en begrunnelse, eller legger inn tekst hvor det ikke fremgår noen forklaring, kan det anses som et uttrykk for at det i liten grad er gjort en vurdering av foretakets oppfyllelse av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Det innebærer i så fall en relativt høy risiko for at det utbetales tilskudd til foretak som ikke oppfyller grunnvilkårene i forskriften.

Både kommunens oppfølging og risikoen for å ikke oppfylle vilkåret er ulik i ulike produksjoner

I kartleggingen har vi sett nærmere på kommunens vurderinger av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon (avdrått/avlingskomponenten) for én planteproduksjon og to forskjellige husdyrproduksjoner med ulike forutsetninger for driften, sau og melkeku. Samtlige produksjoner har en varselmelding i fagsystemet som indikerer hvilke foretak som har risiko for at grunnvilkåret ikke er oppfylt, fra høy risiko (manglende salg av frukt/bær og manglende lammeslakt) til moderat risiko (lave melkeleveranser).

Saksbehandling av tilfeller uten leveranser i sauehold og frukt- og bærproduksjon har til felles at det er en stor andel manglende eller uklare kommentarer, mens andelen er vesentlig lavere ved lav avdrått i melkeproduksjonen. Dette til tross for at risikoen i utgangspunktet er høyere for at vilkåret ikke er oppfylt ved manglende leveranser enn ved lave leveranser. Det er vanskelig å fastslå hvorfor det er en forskjell mellom hvordan varselmeldingene følges opp mellom ulike produksjoner, men relevante faktorer kan være ulike forventninger til effektiviteten i produksjonene (holdninger), større tilskuddsbeløp i melkeproduksjonen eller at det er færre tilfeller av lav avdrått i melkeproduksjon.

Det er en utfordring at kommunene ikke følger retningslinjene

I vår gjennomgang av forvaltningens oppfølging av grunnvilkåret har det kommet frem at det er en utfordring at forvaltningen ikke følger retningslinjene og veiledningen som blir gitt. Vi har for eksempel sett at retningslinjene ikke følges når saksbehandler konkluderer med at foretaket ikke driver vanlig jordbruksproduksjon. I stedet for å følge retningslinjene om hvilke tilskudd som skal avslås, er det mange saksbehandlere i kommunen som gjør en skjønnsmessig vurdering av hvilke tilskudd som avslås og hvilke som innvilges. Det oppgir saksbehandlerne selv i spørreundersøkelsen, og vi har også sett det samme i vår kartlegging av oppfølgingen av de enkelte produksjonene. En annen ting vi har sett, er at vilkåret ikke alltid

vurderes for den enkelte produksjon, selv om det i utgangspunktet skal det. For eksempel gis det i de fleste tilfeller tilskudd for høner selv om det er tydelig av dyretallet at produksjonen kun er til eget forbruk, så lenge foretaket har annen produksjon. Det var også noen få tilfeller av det samme i saueholdet, der det ikke var levert lam til slakt.

Grunnvilkårets primære bruksområde

Grunnvilkåret vurderes hovedsakelig i dyrehold, og i mindre grad i planteproduksjonen. Det viser spørreundersøkelsen i forvaltningen. I tillegg viste den at flest saksbehandlere avslø tilskuddet i de mest åpenbare tilfellene, dvs. der foretaket hadde dyr eller arealer, men ingen leveranser. Videre var det flere som hadde avslått tilskudd til foretak med lav avdrått/avling, eller der dyrevelferden var dårlig.

Tydelige retningslinjer og gode verktøy er avgjørende for at regelverket følges opp

Basert på kartleggingen som er gjort, ser det ut til at saksbehandler i større grad gjør en vurdering av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon når:

- hen uoppfordret får informasjon som gjør det relevant å vurdere om vilkåret er oppfylt
- det er klare retningslinjer for hva som ikke anses som vanlig jordbruksproduksjon

Saksbehandler vil for eksempel oftere vurdere om grunnvilkåret er oppfylt når det foreligger en varselmelding i søknaden, eller når Mattilsynet har fattet et vedtak om brudd på dyrevelferdsregelverket. Et viktig element her er at saksbehandler *får* informasjon, og ikke selv trenger å oppsøke den. Det betyr at vilkåret blir vurdert sjeldnere i produksjoner der man ikke har terskelverdier, eller der opplysninger om avdrått/avling foreligger så sent i saksbehandlingsprosessen at det ikke lages varselmeldinger til saksbehandler. Dette gjelder for eksempel i kornproduksjonen. På samme måte var det flere som brukte varselmeldingene som dukker opp i søknaden som et verktøy for å plukke ut foretak med høy risiko for ikke å oppfylle vilkåret enn som benyttet rapportene om vanlig jordbruksproduksjon, som man selv må gå inn og åpne. For noen produksjoner er det imidlertid vanskelig å sette minimumsnivå på grunn av store variasjoner i leveranser eller driftsform. Det kan være mangel på god informasjon om leveranser, eller det kan være vanskelig å lage treffsikre varselmeldinger og rapporter. Det er også en risiko ved å sette grenser for minimumsavling/-avdrått at den oppfattes som mer absolutt enn den er. Den samlede belastningen for saksbehandler bør også tas hensyn til, slik at det blir rom for andre vurderinger og kontroller enn oppfølgingen av grunnvilkåret. Det er med andre ord ikke gitt at løsningen er flere varselmeldinger i fagsystemet.

Videre er det tydelig at klare retningslinjer for hva som ikke anses som vanlig jordbruksproduksjon gjør det enklere for saksbehandlerne å ta tak i saker. Det ser man for eksempel på hest, der flere søknader er blitt avslått fordi det ikke er andre tilskuddsberettigede produksjoner i søknaden. Vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon på hest er i en særstilling fordi den ikke knytter seg til hesteproduksjonen, men også fordi den er vesentlig enklere enn for andre produksjoner. Man ser imidlertid den sammenhengende tendensen til at klare retningslinjer bidrar til at sakene blir tatt tak når man ser på frukt- og bærproduksjonen i Vestland, der statsforvalteren har gitt nærmere veiledning. Å sette et slags minimumsnivå for hva som kan anses som vanlig jordbruksproduksjon i de ulike produksjonene vil derfor bidra til at flere saksbehandlere tar aktivt stilling til om grunnvilkåret er oppfylt, og sannsynligvis også bidra til at regelverket følges opp i større grad.

5 Utfordringer med dagens vilkår om vanlig jordbruksproduksjon

5.1 Innledning

Dagens grunnvilkår er komplekst, med tre komponenter som stiller ulike krav til jordbruksforetakene som søker om tilskudd. Litt forenklet kan man si at kravet til avling og avdrått sikrer at foretakene som mottar tilskudd produserer varer, mens kravet om næringsmessig preg sørger for at varene som er produsert omsettes. Kravet til god agronomisk praksis og godt husdyrhold bidrar til at de som mottar tilskudd produserer på en god måte. Bestemmelsen rommer med andre ord flere hensyn som sammen skal sikre at tilskudd tilfaller aktive bønder som produserer varer på en jordbruksfaglig god måte, og selger dem.

Landbruksdirektoratet mener at grunnvilkåret ivaretar viktige hensyn som det er hensiktsmessig å videreføre, men at vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon i dagens form har noen utfordringer som bør løses. I dette kapitlet vil vi oppsummere utfordringene med vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Noen av utfordringene som presenteres henger sammen, men viser ulike varianter av problemstillinger knyttet til dagens grunnvilkår.

5.2 Utfordringer knyttet til regelverket

5.2.1 Grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon praktiseres ikke som et grunnvilkår

Et av hovedproblemene med dagens vilkår om at foretaket må drive vanlig jordbruksproduksjon, er at det ikke praktiseres som et grunnvilkår. Fordi tilskuddsordningene som inngår i produksjonstilskuddet har ulike formål, kan en produksjon ivareta og bidra til oppfyllelse av formålet til et eller flere av tilskuddene uten å oppfylle vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Derfor er det lagt opp til en praksis der det kan gis areal- og kulturlandskapstilskudd for grovfôrarealer basert på antall dyr samt beite- og utmarksbeitetilskudd også i tilfeller der foretaket ikke driver vanlig jordbruksproduksjon. Dermed er praksis i strid med forskriften.

Denne praksisen gjelder i dag for alle komponentene knyttet til vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon i husdyrproduksjoner. Det innebærer at det kan innvilges beite- og areal- og kulturlandskapstilskudd i tilfeller der:

- dyrene ikke har, eller har svært lite avdrått
- foretaket har dårlig dyrevelferd og/eller dårlig agronomisk praksis
- foretaket mangler næringsmessig preg

For eksempel kan det gis enkelte tilskudd for dyr som holdes kun for å pleie kulturlandskapet, eller dyr som holdes for å produsere mat til eget forbruk.

Det er viktig for regelverkets legitimitet at grunnvilkåret i forskriften faktisk praktiseres som et grunnvilkår. Det betyr at man enten bør endre praksis eller endre forskriften, slik at den i større grad legger til rette for at foretak i ulik grad og på ulik måte kan bidra til å oppfylle de landbrukspolitiske målene. I den videre utredningen vil vi vurdere hver av dagens komponenter med tanke på hvilke hensyn de skal ivareta og hvilken innretning de burde ha for å ivareta både politiske og forvaltningsmessige hensyn. Overordnet er det et mål at regelverket vi legger opp til skal praktiseres i tråd med regelverket.

5.2.2 Grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon vurderes ikke konsekvent per produksjon, og er ikke relevant for alle produksjoner

En annen utfordring med dagens vilkår om vanlig jordbruksproduksjon, er at avdråttskravet ikke er relevant for alle produksjoner. Kravet om vanlig jordbruksproduksjon gjelder i utgangspunktet for alle

dyregrupper, og skal vurderes for den enkelte produksjon, men noen av dyreslagene som kan gis tilskudd har ingen avdrått. Dette gjelder for eksempel esel og hest. Disse dyrene vil derfor sjelden møte kravet om avdrått som det er lagt opp til i forskriften. For hester er dette løst ved at det er etablert en praksis der vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon i hesteholdet knytter seg til foretakets øvrige produksjoner. I tillegg til hester, må foretaket disponere tilskuddsberettigede produksjonsdyr og/eller arealer for å anses å drive vanlig jordbruksproduksjon. Vilåret om vanlig jordbruksproduksjon vurderes med andre ord ikke konsekvent per produksjon, selv om forskriften legger opp til det.

I kapittel 7 og 8 om produksjonens intensitet vil vi blant annet vurdere hvordan et krav til avlings-/avdråttsnivå kan innrettes for å redusere dette problemet.

5.2.3 Det er uklart hvor tungtveiende hensynet til matproduksjon er for å drive vanlig jordbruksproduksjon

Forarbeidene til dagens forskrift, slik som høringsnotat og fastsettelsesbrev, gir inntrykk av at vilåret om vanlig jordbruksproduksjon først og fremst knytter seg til jordbruksproduksjon som har matproduksjon som den overordnede målsettingen, jf. kap. 4.24.2.1.1. Samtidig gis det tilskudd både for arealer og enkelte husdyr som ikke bidrar til matproduksjon. I henhold til jordbruksavtalen kan det gis tilskudd for arealer der det dyrkes blomster for salg, planteskoleplanter og grovfôrarealer på bakgrunn av antall esler, hester og lamaer som foretaket disponerer. Hest gir i tillegg grunnlag for avløsertilskudd, som det eneste dyreslaget som ikke er ledd i matproduksjon. Forskriften og jordbruksavtalen gir dermed motstridende signaler om hvor tungtveiende hensynet til matproduksjon er, og det er en utfordring at det ikke er vurdert på generelt grunnlag om og i så fall for hvilke tilskudd matproduksjon skal være en forutsetning for å motta tilskudd.

Dagens praksis hvor det åpnes for å gi beitetilskudd og areal- og kulturlandskapstilskudd for foretak som ikke oppfyller vilåret om vanlig jordbruksproduksjon i husdyrholdet er basert på en vurdering av at dyrehold som ikke er ledd i matproduksjonen likevel kan bidra til å oppfylle noen av de landbrukspolitiske målene. For eksempel kan dyr som holdes som landskapspleiere, enten til utleie eller for egen del, holde vegetasjonen nede gjennom beiting, og dermed opprettholde kulturlandskapet. Det er imidlertid ikke gjort en overordnet vurdering av hvor tungtveiende hensynet til matproduksjon er, og hvordan det eventuelt skal gjenspeiles i regelverket. I kapittel 6 og 7 gjør vi en vurdering av hvor sentralt målet om økt matproduksjon er, og ser på ulike måter regelverket kan ivareta hensynet på. I kapittel 8 ser vi nærmere på hvilke tilskudd som er tettest knyttet til målet om matproduksjon.

5.2.4 Grunnvilåret om vanlig jordbruksproduksjon gjør at det stilles andre krav for å motta pristilskudd for grøntproduksjon enn andre pristilskudd

Distriktstilskudd til frukt, bær og veksthusgrønnsaker og distriktstilskudd for matpotet og frilandsgrønnsaker dyrket i Nord-Norge er pristilskudd som forvaltes sammen med produksjonstilskuddene. Vilårene for å motta distriktstilskuddet er oppstilt i produksjonstilskuddsforskriften. Det tilsier at grunnvilårene for produksjonstilskudd også gjelder for pristilskudd for frukt og grønt, noe som medfører at det stilles andre krav til pristilskudd for grøntproduksjon enn det gjør for pristilskudd som gis for andre produksjoner, som for eksempel melk eller kjøtt. Vilåret om vanlig jordbruksproduksjon er heller ikke like relevant for pristilskuddet som for produksjonstilskuddene. For det første gis det kun tilskudd for omsatt vare, og i tillegg er det satt et minimumskrav til kvantum. For det andre, varierer pristilskuddsbeløpet med foretakets leveranser, og et krav om avlingsnivå blir derfor ikke like relevant som for produksjonstilskuddene, som er knyttet til antall dyr eller dekar og ikke selve produksjonen. Likevel følger det av forskriften at det er krav om at avlingen skal stå i samsvar med arealenes størrelse for å kunne motta distriktstilskudd, noe som ikke gjelder andre pristilskudd.

I kapittel 8.5 vurderer vi om det bør knyttes et krav om avlingsnivå til distriktstilskuddet, eller om det er mer hensiktsmessig å innrette tilskuddet på en måte som gir større grad av likhet i vilårene for pristilskudd.

5.3 Utfordringer ved forvaltningen av regelverket

Som kapittel 1 og vedlegg 1 viser, har forvaltningen noen utfordringer med tanke på hvordan vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon vurderes og praktiseres. Saksbehandlerne uttrykte i spørreundersøkelsen at vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon kan være krevende å vurdere, og det er spesielt grensetilfellene og skjønnsmessigheten i vilkåret som oppleves som vanskelig. Skjønnsmessige vilkår gir rom for å veie ulike hensyn mot hverandre og ta høyde for ulike situasjoner, men kan også bidra til mindre grad av likebehandling.

Kommunen er førsteinstans for søknad om produksjonstilskudd, og de som svarte på Landbruksdirektoratets spørreundersøkelse oppga i gjennomsnitt at det var 1,1 årsverk i kommunen som jobbet med produksjons- og avløsertilskudd på landbrukskontoret. I gjennomsnitt hadde hver kommune 107 søknader om produksjonstilskudd, samtidig som antall søknader pr. kommune varierte fra 1 til 568 stk. Det er med andre ord små fagmiljøer med varierende spisskompetanse og kapasitet. I vår kartlegging av forvaltningens arbeid med vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, fant vi at det er en utfordring både at mange saksbehandlere ikke dokumenterer vurderingene sine av grunnvilkåret, og at flere ikke følger retningslinjene som er gitt.

I tillegg til at vurderingen i seg selv er krevende, er det en utfordring at det samlet sett er mange tilfeller der saksbehandler bør vurdere om vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon er oppfylt. Regelverket og tilskuddsordningene kan med fordel bidra til å redusere antall saker der forvaltningen må gjøre krevende skjønnsmessige vurderinger av foretakets drift. I kapittel 8.7.48.7.4 om næringsmessig preg og avgrensning mot hobbyproduksjon går vi gjennom ulike virkemidler for å sette en nedre grense for hvem som kan motta tilskudd.

5.4 Ulike komponenter kan fungere hver for seg

I det videre vil vi vurdere hvordan vi kan ivareta hensynene som er integrert i dagens vilkår om vanlig jordbruksproduksjon samtidig som vi reduserer utfordringene vi har i dag.

Dagens grunnvilkår består av komponentene

- næringsmessig preg
- krav til produksjon
- god agronomisk praksis og godt husdyrhold

I kapittel 6 vil vi begynne med den overordnede problemstillingen om hvor tungtveiende hensynet til matproduksjon er for produksjons- og avløsertilskuddet. I kapittel 7-10 vil vi ta for oss hver av de ulike komponentene for å vurdere hvordan de kan fungere hver for seg, det vil si uten å være en del av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Kapittel 7 vil handle om avgrensning mot ekstensiv drift, som til nå har vært dekket av avlings- og avdråttskomponenten i vanlig jordbruksproduksjon. På bakgrunn av våre betraktninger i kapittel 6, vil vi vurdere om et krav til intensitet i produksjonen er egnet som et grunnvilkår, og hvilke justeringer som eventuelt bør gjøres i regelverket. I kapittel 8 går vi nærmere inn på hvilke tilskudd som er tettest knyttet til målet om matproduksjon, og som det er mest nærliggende å knytte et intensitetskrav til, dersom det ikke skal være et grunnvilkår. I kapittel 9 vil vi ta for oss avgrensningen mot hobbyproduksjon, og presentere ulike virkemidler for å sikre at produksjonen har et næringsmessig preg. I kapittel 10 vurderer vi om et krav om god agronomisk praksis og godt husdyrhold kan egne seg som et grunnvilkår.

I kapittel 11 vil vi sammenfatte det vi har kommet frem til i kapitlene 6-10, presentere våre samlede anbefalinger for dagens vilkår om vanlig jordbruksproduksjon og vurdere hvordan de tre komponentene vil kunne fungere sammen i en ny form.

6 Hvilke formål skal tilskuddet bidra til å oppfylle?

6.1 Innledning

Grunnvilkårene i forskriften er bestemmende for hvem som kan motta produksjons- og avløsertilskudd. I grunnvilkårene fastsettes de overordnede kravene for tilskuddene, og det er ikke anledning til å innvilge noen tilskudd så lenge foretaket ikke oppfyller grunnvilkåret. I dagens regelverk er det vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon som fanger opp mange av de ulike hensynene og målene med landbrukspolitikken. En vurdering av grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon i produksjonstilskuddsordningen, er derfor også en vurdering av hva det skal gis tilskudd for. Landbruksdirektoratet vil i dette kapitlet gjøre en vurdering av formålet med produksjonstilskuddene, og hvordan det påvirker hva grunnvilkåret i et revidert regelverk bør inneholde.

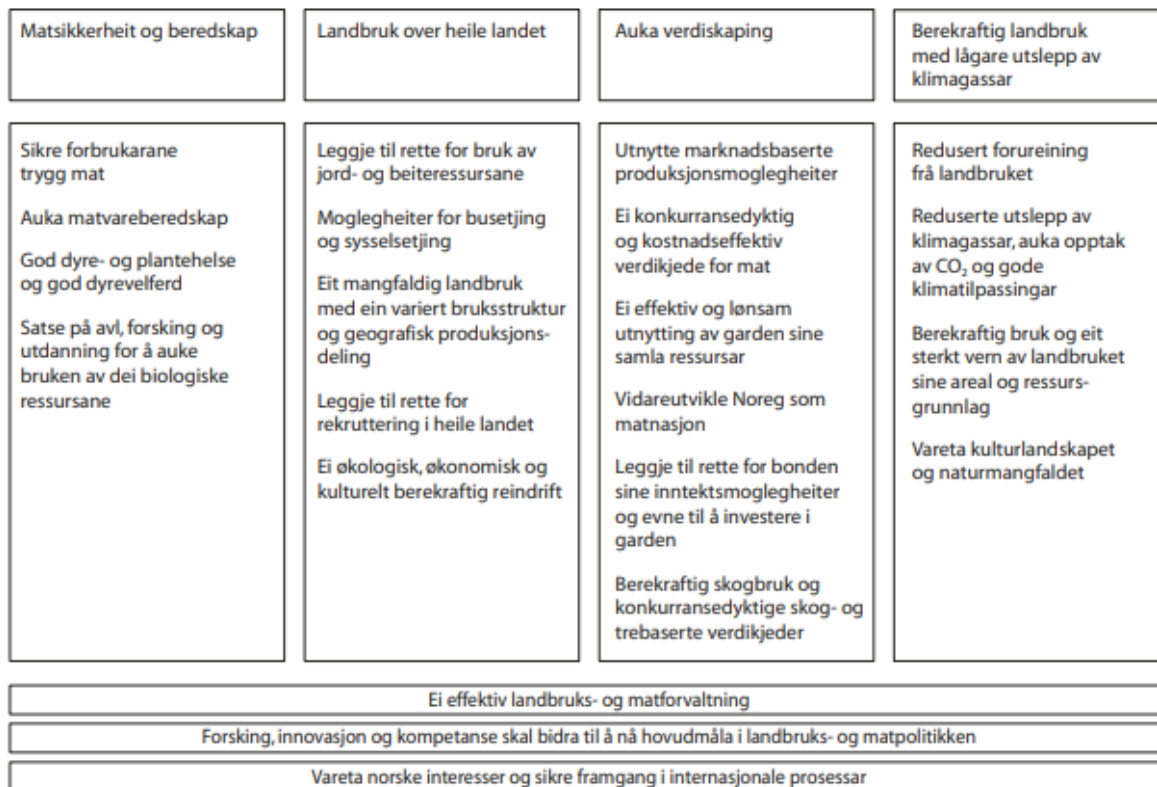
6.2 Grunnvilkåret i forskriften skal bidra til å oppfylle de landbrukspolitiske målene

Da vi presenterte dagens regelverk, i kapittel 4.2, la vi frem formålet med produksjonstilskuddsordningen og de overordnede landbrukspolitiske målene. For leserens del presenterer vi dem på nytt her, fordi de er viktige for den videre analysen i de neste kapitlene.

Formålet med produksjonstilskuddsordningen er, jf. produksjonstilskuddsforskriftens § 1, å «bidra til et aktivt og bærekraftig jordbruk innenfor de målsettinger Stortinget har trukket opp». Stortinget har fastsatt fire overordnede, landbrukspolitiske målsettinger:

- matsikkerhet
- landbruk over hele landet
- økt verdiskaping
- bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser

For hvert hovedmål er det flere delmål som skal bidra til oppnåelse av hovedmålene. De overordnede målene med sine respektive delmål fremgår av figuren under (gjengitt fra Prop. 1 S (2024 – 2025)):



Med utgangspunkt i formålsbestemmelsen, kan tilskudd etter forskriften gis til jordbruksforetak som bidrar til oppnåelse av en eller flere av disse målsettingene.

I tillegg til de overordnede landbrukspolitiske målene, har den enkelte tilskuddsordning også et definert formål. Samlet sett er det altså et bredt spekter av ulike målsettinger og formål produksjonstilskuddene skal bidra til å oppnå. De ulike målsettingene gir grunnlag for ulike typer virkemidler, og ulike driftsformer kan bidra til å oppfylle ulike typer mål. Ulike krav til produksjonen kan for eksempel bidra til måloppnåelse for flere av disse målene, slik som for eksempel økt matvareberedskap gjennom økt selvforsyning, og en effektiv og lønnsom utnyttelse av gårdens samlede ressurser. Samtidig er det også flere av målene som til en viss grad kan oppnås uten at det stilles krav til produksjonen, slik som ivaretagelse av kulturlandskap og naturmangfold. Fordi målstrukturen er mangfoldig, vil ett og samme vilkår kunne virke positivt på noen mål, og nøytralt eller negativt på andre. For eksempel vil et krav om intensitet kunne påvirke matvareberedskapen og verdiskapingen positivt, men kan kanskje samtidig være en risikofaktor for målet om redusert forurensning fra landbruket.

6.3 Målet om matsikkerhet er spesielt relevant for produksjonstilskuddene

Matproduksjon er ikke eksplisitt beskrevet som et selvstendig mål med landbrukspolitikken, men jordbruk handler tradisjonelt sett om å produsere mat. Nasjonal matproduksjon bidrar til selvforsyning, og er derfor avgjørende for å sikre det overordnede målet om matsikkerhet og beredskap. I henhold til Meld. St. 11 (2023-2024) er også en del av hovedstrategien for å oppnå økt selvforsyning å forbedre og øke produksjonen av planteprodukter både til mat og til fôr. I tillegg kan matproduksjon legge til rette for landbruk over hele landet, verdiskaping med utgangspunkt i gården og ivaretagelse av kulturlandskapet, men er ikke den eneste måten å bidra til disse målene på.

Formålet med produksjonstilskuddsordningen åpner for at tilskuddene kan bidra til alle de landbrukspolitiske målene, men det er samtidig antydning at matproduksjon er det mest fremtredende landbrukspolitiske målet forskriften skal bidra til å oppfylle. Både politisk behandling av temaet og juridiske kilder, som forskriftens forarbeider og dagens grunnvilkår, tyder på at matproduksjon er ment å være et sentralt hensyn for produksjonstilskuddene.

For å forhindre gjengroing av marginale områder, foreslo regjeringen i 2011 å avvikle produksjonskravet knyttet til kulturlandskapstilskuddet, og i stedet kun kreve at arealet ble holdt i hevd og enten ble høstet, beitet eller slått minst én gang per vekstsesong (Meld. St. 9 (2011-2012)). Dette ville åpne for å gi kulturlandskapstilskudd også uten at det var produksjon på arealet, for eksempel ved beitepussing, der arealet slås uten å høstes. Dette var det imidlertid ikke flertall for i Stortinget. Næringskomitéen på Stortinget skrev:

«Komitéen er opptatt av at lønnsom grasbasert matproduksjon og beiting fortsatt skal være hovedvirkemidlet for å bruke grasarealene og hindre gjengroing. (...) Komitéen merker seg intensjonen med forslaget om å hindre marginale jordbruksarealer fra gjengroing, men med et mål om økt matproduksjon mener komitéen det ikke bør stimuleres tilskuddsmessig til bruk av landskapspleie uten at ressursene benyttes til matproduksjon for en stadig voksende befolkning.»

Formålet om matproduksjon er også omtalt i forarbeidene til produksjonstilskuddsforskriften. Der vises det til at næringskomitéen i sin innstilling til jordbruksoppgjøret i 2014 skriver at det er «et mål å øke norsk produksjon av mat (...)» og «at det er bred enighet om at norsk landbruk skal ha fokus på økt matproduksjon med intensjon om økt selvforsyning». I sin vurdering av høringsinnspillene til forskriftsforslaget om «vanlig jordbruksproduksjon» i fastsettelsesbrevet til forskriften som ble fastsatt i 2014, viser Landbruks- og matdepartementet til målet om økt matproduksjon, og at oppnåelse av dette målet gjør at «man må stimulere de som driver aktiv produksjon (...)», noe det også er viktig at «kommer til uttrykk i regelverket». Produksjonstilskuddene kan dermed sies å ha blitt tett knyttet til et mål om matproduksjon.

6.4 Ikke bare matproduksjon bidrar til å oppfylle de landbrukspolitiske målene

Noen av de landbrukspolitiske målene er i større grad frikoblet fra det overordnede målet om matproduksjon. Det gjelder blant annet målet om å ivareta kulturlandskapet og naturmangfoldet og målet om muligheter for bosetting og sysselsetting. Produksjon som ikke er ledd i matproduksjon, kan derfor også bidra til å oppfylle enkelte av de landbrukspolitiske målene. For eksempel kan husdyr bidra til å ivareta kulturlandskapet gjennom beiting, selv om de ikke blir benyttet til kjøttproduksjon. Jordbruksavtalen åpner også for at det kan gis enkelte tilskudd for både dyr og vekster som ikke bidrar til matproduksjon, slik som for eksempel hester og blomster.

Noen foretak driver næringsvirksomhet med utgangspunkt i landbruket, men driver hovedsakelig med noe annet enn matproduksjon. Det kan for eksempel være foretak som driver med turisme, Inn på tunet, eller besøksgård. Matproduksjon kan være en del av driften til slike foretak, men er ikke nødvendigvis det. Gjennom sin næringsvirksomhet, skaper de imidlertid muligheter for sysselsetting og bosetting på gården, og bidrar til ivaretagelse av kulturlandskapet.

Altså er det ikke utelukkende produksjon som er ledd i matproduksjon som bidrar til de landbrukspolitiske målene og som det er ønskelig å gi tilskudd (jf. jordbruksavtalen), selv om det er stort fokus på matproduksjon både i forarbeidene til forskriften og i grunnvilkåret.

Tabellen under viser en oversikt over dyr og planter som ikke er ledd i matproduksjon, men som gir grunnlag for tilskudd etter jordbruksavtalen. I vedlegg 2 er det i tillegg et satt opp en samlet oversikt over tilskudd som gis for hest, samt en frekvensfordeling som viser hester per foretak.

Tabell 1 Oversikt over dyr og planter som ikke er ledd i matproduksjon, men som gir grunnlag for tilskudd etter jordbruksavtalen. Fordelt på ulike tilskuddstyper. Tall fra søknadsåret 2023 (utbetalt i 2024)

Kode	Beskrivelse	Areal- og kulturlandskapstilskudd	Antall foretak	Tilskuddsbeløp ³
285	Planteskoleplanter for salg og blomster for salg dyrket på friland	Areal- og kulturlandskapstilskudd	76	5 251 140
115	Hester under 3 år	Gir grunnlag for maksimalt grovfôrareal og maksimalt innmarksbeiteareal ²	1 711	
116	Hester 3 år og eldre	Gir grunnlag for maksimalt grovfôrareal og maksimalt innmarksbeiteareal ²	4 623	
193	Hester i pensjon i beitesesongen	Gir grunnlag for maksimalt grovfôrareal og maksimalt innmarksbeiteareal ²	1 405	
183	Struts ¹	Gir grunnlag for maksimalt grovfôrareal ²	13	
192	Esel	Gir grunnlag for maksimalt grovfôrareal og maksimalt innmarksbeiteareal ²	82	
196	Lama ¹	Gir grunnlag for maksimalt grovfôrareal og maksimalt innmarksbeiteareal ²	219	
197	Alpakka ¹	Gir grunnlag for maksimalt grovfôrareal og maksimalt innmarksbeiteareal ²	144	

Kode	Beskrivelse	Beitetilskudd	Antall foretak	Tilskuddsbeløp
455	Hester, alle (inkl. hest i pensjon i beitesesongen)	Beitetilskudd	4 210	20 038 147
450	Hester	Utmærksbeitetilskudd	1 618	11 865 592
480	Lama ¹	Beitetilskudd	198	743 005
481	Alpakka ¹	Beitetilskudd	135	132 041
Kode	Beskrivelse	Avløsertilskudd	Antall foretak	Grunnlag for avløsertilskudd ⁴
115	Hester under 3 år	Avløsertilskudd	1 711	
116	Hester 3 år og eldre	Avløsertilskudd	4 623	40 277 850

¹Kan benyttes til kjøttproduksjon, men Landbruksdirektoratet har inntrykk av at omsøkte dyr oftest ikke i matproduksjon.

²Innebærer at det kan gis areal- og kulturlandskapstilskudd (avgrenset av antall dyr og grovfôrvalg), dersom foretaket har jordbruksarealer.

³Der dyrene kun gir grunnlag for areal- og kulturlandskapstilskudd basert på grovfôrarealer, er det ikke vist tilskuddsbeløp. Dette fordi faktisk tilskudd avhenger av flere andre variabler (slik som størrelsen på grovfôrarealene, innplassering i sone og andre dyr som gir grunnlag for grovfôragrensning). Det er dermed begrenset hva tallene ville vist.

⁴At dyrene gir grunnlag for avløsertilskudd, betyr at foretaket kan motta avløsertilskudd dersom det har hatt utgifter til avløsning. 32,5 prosent av de som hadde grunnlag for avløsertilskudd for hest, mottok ikke avløsertilskudd. Maksimalbeløp for avløsertilskudd er hensyntatt, men det er ikke tatt hensyn til eventuelle andre dyr som også gir grunnlag for avløsertilskudd. Tallet viser derfor hva foretakene kunne fått i avløsertilskudd dersom de kun hadde hester.

6.5 En todeling av produksjonstilskuddene kan være hensiktsmessig

Hvor sentralt man vurderer formålet om matproduksjon og hva slags produksjon det er ønskelig å støtte, legger føringer for hvordan grunnvilkåret skal innrettes.

En mulig tolkning av de overordnede målene, er at matproduksjon er grunnlaget for all jordbruksproduksjon. I en slik tolkning er matproduksjon både konteksten de andre målene skal oppfylles i, og middelet som skal benyttes. Stortingets behandling av avvikling av produksjonskravet til kulturlandskapstilskuddet i forbindelse med Meld. St. 9 (2011-2012), som beskrevet i kap. 6.3, peker i denne retningen. Dersom formålet om matproduksjon vurderes som så grunnleggende at det er ønskelig å stille kravet som et grunnvilkår for samtlige produksjonstilskudd, bør man tilpasse regelverket slik at det blir gjeldende og relevant for alle produksjoner. Dette kan enten gjøres ved å forskriftsfeste eventuelle unntak, eller ved å fjerne muligheten for å motta tilskudd for produksjoner som ikke er ledd i matproduksjon (gjennom å endre jordbruksavtalen). Det vil imidlertid være utfordrende, og trolig lite hensiktsmessig, å avskjære alt tilskudd for arealer som benyttes til å produsere avling som ikke er ledd i matproduksjon. For eksempel produseres det både grovfôr og fôrkorn som går til dyr som ikke er ledd i matproduksjon. For eksempel kan fôret selges til privatpersoner eller foretak som holder dyr som ikke er ledd i matproduksjon, selv om tilskuddene innrettes slik at man i utgangspunktet ikke mottar tilskudd på bakgrunn av dyr som ikke er ledd i matproduksjon.

Å oppstille matproduksjon som et grunnvilkår for å motta produksjonstilskudd vil kunne påvirke tilskuddenes mulighet til å bidra til de landbrukspolitiske målene. Som vi har sett, favner disse målene bredere enn matproduksjon. Når formålet med produksjons- og avløsertilskuddet er å nå de landbrukspolitiske målene, kan det oppfattes innskrenkende at tilskudd bare gis for produksjon som er ledd i matproduksjon. Dersom produksjoner som ikke er ledd i matproduksjon avskjæres fra å motta produksjonstilskudd, kan man vurdere om det kan være hensiktsmessig å opprette andre ordninger for å opprettholde bidraget til de landbrukspolitiske målene.

I tillegg til de overordnede landbrukspolitiske målene, har hvert enkelt tilskudd i produksjonstilskuddsordningen også et definert formål. For noen av ordningene kan formålet også oppnås av produksjoner uten

matproduksjon, og helt uten avdrått eller avling. Dette taler for at jordbruksproduksjon ikke alltid må handle om matproduksjon, og er også bakgrunnen for at det har oppstått en praksis for at det gis beitetilskudd og areal- og kulturlandskapstilskudd for grovfôrareal i tilfeller der husdyrproduksjonen ikke oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Også jordbruksavtalen uttrykker en form for todeling av tilskudd basert på om produksjonen er ledd i matproduksjon eller ikke, ved at enkelte dyr som ikke gir grunnlag for husdyrtilskudd eller driftstilskudd, likevel gir beitetilskudd og/eller grunnlag for tilskudd for grovfôrareal. Dette gjelder for eksempel lama, struts og esel.

Ved å gjøre matproduksjon til et grunnvilkår for å motta tilskudd, vil man avskjære en del produksjoner fra å motta tilskudd som bidrar til å oppfylle formålet med de enkelte tilskuddene. Det kan redusere foretakenes insentiv til å fortsette driften, noe som kan gjøre tilskuddene noe mindre effektive som virkemidler for å oppnå de ulike formålene. Landbruksdirektoratet ser derfor at det kan være hensiktsmessig med en todeling av tilskuddene, der én gruppe av tilskuddene er forbeholdt foretak som bidrar til matproduksjon (enten direkte eller indirekte), mens en annen gruppe av tilskuddene er uavhengig av foretakets bidrag til matproduksjon.⁶ Foretak som produserer mat, eller produkter som er ledd i matproduksjon, kan dermed motta alle tilskudd (gitt at øvrige vilkår er oppfylt), mens jordbruksvirksomheter som ikke produserer mat vil være berettiget noen av tilskuddene. På denne måten vil det også være en viss sammenheng mellom i hvilken grad driften bidrar til å oppnå de landbrukspolitiske målene (forstått som formålet med enkeltordningene) og størrelsen på tilskuddsutbetalingen. En slik sammenheng kan eventuelt også forsterkes ved å justere satsene slik at tilskuddet i større grad kanaliseres til foretak som produserer mat. Å øke noen satser ved å redusere andre, vil imidlertid kunne påvirke måloppnåelsen for de tilskuddene man senker satsen for.

Ved å gi tilskudd også til produksjon som ikke er ledd i matproduksjon, kan man muligens bidra til at arealer som er lite attraktive å drive som del av effektiv matproduksjon holdes i hevd. En todeling av tilskuddet, i tråd med dagens praksis, kan dermed bidra til at kulturlandskapet opprettholdes i større grad enn ellers, samtidig som matproduksjon fortsetter å være et sentralt hensyn for produksjonstilskuddene.

⁶ Det er imidlertid hovedsakelig for husdyrproduksjon at det kan forekomme tilfeller helt uten avdrått. For arealer er det et krav om aktiv drift, som vil påse at det vil være en reell produksjon og derfor noe avling. I de fleste tilfeller vil produksjonen være ledd i matproduksjon, men det kan også dreie seg om blomster og planteskoleplanter, jf. Jordbruksavtale 2024-2025.

7 Mulig innretning på et krav til produksjon

7.1 Innledning

Et krav om matproduksjon har noen likhetstrekk med dagens krav om avdrått og avling (intensitetskravet), og disse bør derfor ses i sammenheng for å vurdere om og hvordan de eventuelt vil fungere sammen. I dette kapitlet beskriver vi hvorfor vi mener at et krav om intensitet bør bestå, og legger fram hvordan vi mener at kravet om avling og avdrått henger sammen med formålet om matproduksjon. Avslutningsvis skisserer vi ulike alternativer for å kombinere et krav om matproduksjon og et krav om produksjonsintensitet.

7.2 Krav til produksjonsintensitet bør være et særvilkår

I dagens regelverk er det primært avdrått-/avlingskomponenten i vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon som sørger for at foretak som mottar tilskudd må ha en viss intensitet i produksjonen. I høringsnotatet til forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd fra juli 2014⁷, er det beskrevet at vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon skal avgrense mot svært ekstensiv drift, slik at tilskuddene kanaliseres til de aktive bøndene. Fordi produksjons- og avløsertilskuddene hovedsakelig består av ordninger der tilskuddsbeløpet avhenger av antall dyr eller dekar, er det få innebygde insentiver som bidrar til faktisk produksjon av varer, i motsetning til for eksempel et pristilskudd. Uten et krav til avdrått-/avlingsnivå kunne et foretak i teorien hatt dyr, og mottatt tilskudd uten å produsere for eksempel melk eller kjøtt. Lav intensitet kombinert med høy tilskuddsutbetaling vil gi lav måloppnåelse per krone for de sentrale formålene om matsikkerhet og beredskap og økt verdiskaping. På denne måten kan for lav intensitet i tilskuddsberettiget jordbruksdrift medføre legitimitetsutfordringer for tilskuddet. Landbruksdirektoratet vurderer det derfor som relevant å beholde et krav til produksjonsintensitet.

Flere aspekter ved dagens krav til intensitet fungerer bra, og bør videreføres. At produksjonen måles opp mot dyretall og arealer sikrer at det faktisk er produksjonsintensiteten, og ikke volumet alene som måles. For noen produksjoner er det satt tydelige terskelverdier for hva som kan anses som vanlig jordbruksproduksjon, men saksbehandler må uansett gjøre en skjønnsmessig vurdering av om driften oppfyller vilkåret. Fordi det er mange ulike måter å drive på, og mange ulike situasjoner som kan oppstå, er det en fordel at intensitetskravet er skjønnsmessig, samtidig som retningslinjene for minstegrenser bidrar til likebehandling. Videre er det for ett og samme foretak mulig å drive i henhold til regelverket i én produksjon, men svært ekstensivt i en annen, noe som hensyntas ved at vurderingen må gjøres for den enkelte produksjon. Både skjønnsmessigheten og vurderingen per produksjon er elementer Landbruksdirektoratet mener bør beholdes.

Dagens krav om vanlig jordbruksproduksjon, og avdrått-/avlingskomponenten som ligger i grunnvilkåret, har skapt noen utfordringer i dagens forvaltning. I likhet med foretak som ikke driver matproduksjon, mener Landbruksdirektoratet at foretak som driver ekstensivt kan bidra til å oppfylle noen av de landbrukspolitiske målene. Dette er også slik det blir praktisert i dag. Derfor anbefaler vi at regelverket endres, ved at et krav om produksjonsintensitet endres fra å være en av komponentene i grunnvilkåret til å bli et særvilkår knyttet til noen av tilskuddene.

Erfaringer fra dagens forvaltning tilsier at et krav om produksjonsintensitet henger tett sammen med formålet om matproduksjon. Blant annet har det vært en utfordring å vurdere grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon for hest, der det ikke er noen naturlig avdrått eller produksjon. I det videre vil vi derfor se nærmere på hvor tett de to kravene henger sammen, og hvordan de kan kombineres.

7.3 Avling og avdrått henger tett sammen med matproduksjon

Et krav om matproduksjon og et krav om produksjonsintensitet vil ivareta ulike formål. Mens et formål om matproduksjon skal sørge for at produksjonen bidrar til selvforsyning og matsikkerhet, skal et krav om produksjonsintensitet avgrense mot ekstensiv drift. Likevel henger de tett sammen.

⁷ Høringsnotat 9. juli 2014 Forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket.

Et sentralt moment for om dagens krav om vanlig jordbruksproduksjon oppfylt, er i hvilken grad foretaket har en produksjon som samsvarer med antall dyr eller dekar. I forarbeidene og kommentarrundskrivet til forskriften, er det gjort vurderinger av hva som kreves for å oppfylle vilkåret innen de ulike produksjonene. For enkelte husdyrproduksjoner er det presisert noen terskelverdier for hva slags avdrått som kan anses som «vanlig». Vurderingene av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon handler dermed i stor grad om hva slags og hvor stor produksjonen må være for at grunnvilkåret kan anses oppfylt.

Avling og avdrått dreier seg i all hovedsak om produkter som er ledd i matproduksjon. Det underbygges av retningslinjene som er satt for å oppfylle vilkåret, for eksempel i melkeproduksjon og sauehold (se kap. 4.2.1.4). Avdrått kan for eksempel måles i antall slakt, slaktevekt, livdyr, egg eller antall liter melk, mens avling kan være høstet korn eller grovfôr (til dyr som produserer eller blir mat).

Det er spesielt i husdyrproduksjonen at det er vanskelig å skille kravet til avdrått fra et krav om matproduksjon, selv om det også finnes eksempler på avdrått som ikke er knyttet til matproduksjon. Konsekvensen av at noen dyr, slik som hest, ikke produserer noe er at det i dagens regelverk er vanskelig å finne et grunnlag for å vurdere vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon for disse dyreslagene. I planteproduksjonen er det enklere å vurdere vilkåret selv om avlingen ikke er mat, fordi det uansett blir produsert en avling. Det vil være mulig å vurdere om avlingen av planteskoleplanter eller blomster er i samsvar med størrelsen på arealet, mens det i husdyrproduksjon ofte ikke finnes avdrått å vurdere når dyrene ikke holdes for å produsere mat.

Til tross for at det er bestemt i jordbruksavtalen at det gis tilskudd på grunnlag av enkelte planter og dyr som ikke er ledd i matproduksjon, er det vår forståelse at avling og avdrått i all hovedsak er ment å være produkter som er ledd i matproduksjon.

7.4 Avling og avdrått som ikke er ledd i matproduksjon

I produksjonstilskuddssammenheng er altså avdrått og avling gjerne ledd i matproduksjon, men det må ikke være det. Også skinn eller ull omtales som avdrått fra husdyrproduksjonen både i fastsettelsesbrevet og i kommentarrundskrivet. Dette er produkter som ofte, men ikke nødvendigvis, er et biprodukt av matproduksjon. Det kan for eksempel tenkes enkelte foretak som hovedsakelig holder dyr for å selge ull. I planteproduksjonen kan avling som ikke er mat for eksempel være plantefiber til bruk i tekstiler (som lin), medisinske planter, tobakk og prydplanter. De fleste av disse vekstene faller imidlertid ikke inn under jordbruksavtalens definerte vekstgrupper, og gir dermed ikke rett på tilskudd.

7.5 Hvilke produkter skal ligge til grunn for et intensitetskrav?

Selv om avling og avdrått henger tett sammen med matproduksjon, kan ikke intensitetskravet nødvendigvis forstås som et krav om intensitet i matproduksjonen. Kravet til intensitet skal avgrense mot svært ekstensiv produksjon, og gjelder, per i dag, også for dyr og planter som ikke er ledd i matproduksjon. Et eventuelt krav om matproduksjon vil, på sin side, ha som hovedformål å sikre at tilskuddet tilfaller foretak som bidrar til matproduksjon og matsikkerhet. Man kan drive matproduksjon uten å drive intensivt nok til å oppfylle et eventuelt krav om avling og avdrått. Et krav om matproduksjon kan dermed innrettes i kombinasjon med et intensitetskrav på ulike måter:

Alternativ 1 – et krav om matproduksjon integreres i intensitetskravet

Det er en mulighet å lage koblingen mellom intensitetskravet og matproduksjon enda sterkere enn i dag ved å kreve en viss intensitet i *matproduksjonen*. I et slikt alternativ er det kun avdrått og avling som er ledd i matproduksjon som kan bidra til å oppfylle kravet til leveranser i samsvar med dyr eller arealer (intensitetskravet). Eventuelle leveranser av ull, skinn eller blomster vil være irrelevant i et slikt alternativ, det som er relevant er om foretaket har solgt egg, melk eller andre matvarer/innsatsvarer i matproduksjon. En slik forståelse er strengere enn det det er lagt opp til i dagens regelverk. For eksempel skriver Landbruks- og matdepartementet i fastsettelsesbrevet til forskriften fra 2014 at:

«I en saueproduksjon kommer inntektsgrunnlaget fra salg av kjøtt, livdyr, ull og skinnfeller. Det kreves en viss avdrått før produksjonen kan anses å være tilskuddsberettiget. Det må foretas en

helhetlig vurdering av om sauebesetningen drives på en slik måte at omsetningen står i samsvar med dyretallet.»

Selv om operasjonaliseringen av avdrått og avling stort sett innebærer produkter som er ledd i matproduksjon (slik som antall liter melk per ku eller antall lammeslakt per søye), er ull og skinnfeller eksplisitt nevnt av departementet som inntektsgivende avdrått, og dermed relevant i dagens krav til avdrått i vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon.

Fordelen med å kreve at avdrått eller avlingen skal være ledd i matproduksjon, er at det er klart hva slags produkter som skal ligge til grunn for vurderingen. Det kan gjøre kravet tydeligere overfor både søkere og forvaltning.

Ulempen ved å integrere et krav om matproduksjon i intensitetskravet, er at man vil avskjære noen av tilskuddene til foretak som bidrar til matproduksjon, men som produserer ekstensivt. Dette vil imidlertid også kunne skje dersom man kun har et krav om intensitet eller om man har et særvilkår om både matproduksjon og intensitet i produksjonen, avhengig av hvordan det innrettes.

Samtidig kan et krav om intensitet i matproduksjonen innrettes på en relativt fleksibel måte dersom man ser på leveranser per dyr. Man kan for eksempel se for seg at det innvilges tilskudd til et foretak som driver melkeproduksjon mer ekstensivt enn intensitetskravet legger opp til, men som samlet sett har tilfredsstillende leveranser av egenprodusert ost, med utgangspunkt i inntekten fra salget.

Videre vil det bli behov for å innføre et unntak fra kravet dersom det er ønskelig å videreføre (enkelte) tilskudd også for produksjoner som ikke bidrar til matproduksjon, slik som blomster dyrket på friland, planteskoleplanter og hest (omtalt i kap. 6.4).

Alternativ 2 – særvilkår om både matproduksjon og intensitet i produksjonen

En annen mulighet er å innrette matproduksjon og intensitet i produksjonen som to separate særvilkår knyttet til noen av tilskuddene. Et krav om matproduksjon vil sikre at det produseres mat (uten å spesifisere hvor mye som må produseres), mens kravet om intensitet vil avgrense mot ekstensiv drift. Med en slik innretning kan det også være mulig å stille krav om både matproduksjon og intensitet for noen tilskudd, og kun krav om intensitet knyttet til andre tilskudd.

I et slikt alternativ vil matproduksjon være en av flere typer produksjon som kan oppfylle et intensitetskrav. Intensitetskravet kan være innrettet som et krav om avling eller avdrått i samsvar med antall dekar eller antall dyr, som i dag. I et regelverk som ikke krever at avdrått eller avlingen er mat, kan annen avdrått, slik som skinn og ull inkluderes i vurderingen. Man kan da ha et krav om matproduksjon som sikrer at mat er minst ett av produktene fra husdyrholdet eller planteproduksjonen, samtidig som andre produkter kan tas med i vurderingen. På denne måten kan produkter som skinn eller ull veie opp for en kjøttproduksjon som alene ikke oppfyller intensitetskravet. Et foretak som i løpet av et søknadsår kun produserer ull, vil imidlertid ikke oppfylle begge særvilkårene, og dermed ikke kunne motta de tilskuddene der matproduksjon er et vilkår. Det samme gjelder et foretak som driver med produksjon av planteskoleplanter eller blomster på friland, med mindre det gjøres et unntak i regelverket. En risiko ved å stille et krav til matproduksjon uten å stille krav til intensitet eller effektivitet i matproduksjonen, er at vilkåret uthules dersom matproduksjonen er forsvinnende liten. Det kan også være en mulighet å stille krav til at en viss andel av avdrått/leveransene skal være ledd i matproduksjon.

Dersom andre produkter enn mat skal inkluderes i vurderingen av produksjonens intensitet, kan det bli behov for å avklare hvilke produkter som kan bidra til å oppfylle intensitetskravet, og hvilke som ikke kan inkluderes. Med en bred forståelse av hva som kan inngå som avdrått/avling i et intensitetskrav, vil det kunne bli vanskeligere å sette grenser for produkter det eventuelt ikke er ønskelig å regne med, og kan i ytterste konsekvens svekke tilskuddenes legitimitet. Selv om også produkter som ikke er mat kan bidra til målet om økt verdiskaping og eventuelt også andre landbrukspolitiske mål, tyder flere av delmålene, også for det overordnede målet om økt verdiskaping, på at matproduksjon er et implisitt formål. For eksempel er det egne delmål knyttet til verdikjeden for mat og Norge som matnasjon.

Også i dette alternativet vil det bli behov for å innføre et unntak fra kravet om matproduksjon dersom det er ønskelig å videreføre (enkelte) tilskudd også for produksjoner som ikke bidrar til matproduksjon, slik som blomster dyrket på friland, planteskoleplanter og hest.

Alternativ 3 – kun krav om intensitet

Et tredje alternativ er å videreføre et krav om intensitet, uten å stille et eget krav om matproduksjon. I dagens regelverk er det ikke et eget vilkår om matproduksjon, selv om forarbeidene og dagens vilkår om vanlig jordbruksproduksjon kan tolkes som at produksjoner som skal få tilskudd etter forskriften, må være ledd i matproduksjon for at vilkåret skal være oppfylt. Landbruksdirektoratet mener det bør tas aktivt stilling til hvorvidt matproduksjon er et krav for å motta tilskudd dersom regelverket skal revideres. Det innebærer også at dersom det ikke stilles et krav om matproduksjon, åpnes det for å gi tilskudd til foretak som kun har annen avdrått eller avling enn mat eller produkter som er ledd i matproduksjon. For eksempel vil det da være mulig å kun produsere ull eller blomster dyrket på friland, og motta alle tilskudd så lenge produksjonsintensiteten også er god. I tillegg vil foretaket måtte oppfylle eventuelle krav til næringsmessighet (se også kap. 9) og øvrige vilkår for å motta tilskudd.

Dersom man beholder et krav om produksjonsintensitet, vil man med dette alternativet videreføre utfordringen med å vurdere avdråttskravet for dyr som ikke er ledd i matproduksjon, med mindre man lager et unntak fra kravet for slike produksjoner.

8 Hvilke tilskudd skal det knyttes et krav om intensitetsnivå til?

8.1 Innledning

I kapittel 6 og 7 konkluderte vi med at det kunne være hensiktsmessig med en todeling av tilskuddet, basert på om produksjonen bidrar til matproduksjon eller ikke. I henhold til dagens praksis (se kap. 4.3), har vi allerede i dag en todeling, der det åpnes for å gi beite- og utmarksbeitetilskudd og areal- og kulturlandskapstilskudd på bakgrunn av husdyr som ikke oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Dersom man ønsker å videreføre praksisen med en todeling av tilskuddene, og eventuelt stille et krav om matproduksjon, må det gjøres en vurdering av hvilke produksjoner som skal være berettiget hvilke tilskudd.

For å finne ut hvilke tilskudd det bør knyttes et krav om avdrått eller avling til, vil vi gå gjennom de ulike tilskuddsordningenes formål og vurdere om matproduksjon (eller eventuelt andre jordbruksprodukter) er avgjørende for å oppfylle formålet. Vi vil vurdere om det er spesielle grunner til at hensynet til å avgrense mot ekstensiv drift bør vektlegges. Videre vil vi gjøre en vurdering av hvilke produsenter som eventuelt vil påvirkes av et vilkår om leveranser.

I forbindelse med vår gjennomgang, fant vi at formålene til de enkelte tilskuddsordningene slik de er beskrevet ikke nødvendigvis gjengir hele hensikten med ordningen, slik vi har oppfattet det. Det kan være behov for en revidering av formålene, blant annet med tanke på hvor sentralt formålet om matproduksjon skal være for den enkelte ordning.

Noen tilskudd har et formål som knytter dem sterkt til matproduksjon og en viss leveranse. Dette gjelder for eksempel driftstilskudd til melkeproduksjon og driftstilskudd til spesialisert storfekjøttproduksjon, som har som formål å hhv. «styrke økonomien i melkeproduksjonen (...)» og «stimulere til mer produksjon av storfekjøtt av høy kvalitet». Her henvises det til produksjon av konkrete jordbruksprodukter som melk og kjøtt. Når det gjelder tilskudd for husdyr og tilskudd til økologisk husdyrproduksjon, er matproduksjon i større grad en underforstått del av formålet, selv om det også for disse tilskuddene vises til *produksjon*. Her heter det at formålet med husdyrtilskuddet er å «medvirke til å styrke og jevne ut inntektene mellom ulike produksjoner og bruksstørrelser i husdyrholdet (...)», mens formålet med det økologiske husdyrtilskuddet er å «stimulere til at en større del av jordbruksproduksjonen skjer i form av økologisk produksjon». Dersom man ser på hvilke dyreslag som kan motta tilskuddene (jf. jordbruksavtalen), styrker det tanken om at produksjonsbegrepet henviser til matproduksjon, da samtlige dyreslag inngår som ledd i matproduksjon. Vi går derfor ikke nærmere inn på disse tilskuddene.⁸ For disse tilskuddene blir det med andre ingen endring sammenliknet med dagens situasjon, der samtlige har et avdrått-/avlingskrav knyttet til seg gjennom grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon.

Andre tilskudd har formål som gjør det aktuelt å vurdere hensiktsmessigheten av å stille et krav til intensitet. Disse vil derfor bli vurdert nærmere. Det gjelder:

- tilskudd for dyr på beite og -utmarksbeite
- tilskudd for bevaringsverdige husdyrraser
- kulturlandskapstilskudd

I tillegg gjør vi en vurdering av:

- tilskudd til avløsning, i og med at det i dag gis avløsertilskudd for hest, og
- distriktstilskudd for frukt, bær og veksthusgrønnsaker og distriktstilskudd for matpotet dyrket i Nord-Norge, hvor forskriften i dag legger opp til et krav om avling i samsvar med arealer, noe som gjør at det skiller seg fra andre pristilskudd.

⁸ Herunder også tilskudd til små og mellomstore melkebruk, som budsjetteres innunder husdyrtilskuddet.

8.2 Tilskudd for dyr på beite og tilskudd for dyr på utmarksbeite

Beitetilskuddene i produksjonstilskuddsordningen består av to tilskudd – ett generelt beitetilskudd og ett tilskudd for dyr som har vært på utmarksbeite. Formålet med beitetilskuddene er å stimulere til økt beiting for å:

- bidra til pleie av kulturlandskapet, og
- oppnå god utnyttelse av utmarksressursene

Som beskrevet i kapittel 4.3, er det i dag praksis for at det i tilfeller der foretakets husdyrproduksjon ikke oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon likevel kan gis beite- og utmarksbeitetilskudd så lenge vilkårene for ordningen er oppfylt. Praksisen oppstod på bakgrunn av en vurdering av at foretakets produksjon kan bidra til formålet med beitetilskuddene selv om det har en drift som ikke kan karakteriseres som vanlig jordbruksproduksjon, for eksempel fordi den er svært ekstensiv. Dette er fortsatt Landbruksdirektoratets vurdering.

Den første delen av formålet, om å pleie kulturlandskapet, vil oppnås uavhengig av om dyrene er ledd i matproduksjon eller ikke. Det kan imidlertid argumenteres for at dyr som i liten eller ingen grad bidrar til matproduksjon heller ikke bidrar til å oppnå formålet om god utnyttelse av utmarksbeiteressursene, dersom man mener at «utnyttelse» handler om å bruke beiteressursene som et grunnlag i produksjonen av menneskemat. Det kan tale for at det er noe mindre grunn til å videreføre dagens praksis for tilskudd til dyr på utmarksbeite enn for det generelle beitetilskuddet. Pleie av kulturlandskapet er imidlertid beskrevet som et formål for begge tilskudd, og støtter dagens praksis.

Å innvilge beite- og utmarksbeitetilskudd for dyr som ikke inngår i matproduksjon, kan stride med Stortingets vurdering av Meld. St. 9 (2011-2012), da næringskomitéen skrev at «det ikke bør stimuleres tilskuddsmessig til bruk av landskapspleie uten at ressursene benyttes til matproduksjon for en stadig voksende befolkning». Deres vurdering var at matproduksjon er et så sentralt formål for tilskuddene at det ikke kan ses bort fra. Samtidig er det bestemt i jordbruksavtalen at dyr som hest, lama og esel, som ofte ikke har noen avdrått eller leveranse av jordbruksprodukter, kan motta beite- og utmarksbeitetilskudd. Med andre ord er det ikke åpenbart at matproduksjon og intensitet skal ligge til grunn for tilskuddene.

Landbruksdirektoratet mener at det bør kunne gis beitetilskudd og utmarksbeitetilskudd også i tilfeller der produksjonen ikke oppfyller kravet om intensitet fordi dyrene bidrar til formålene med tilskuddet. Ved å stille et krav til intensitet og/eller matproduksjon for å kunne motta beitetilskuddene, vil man avgrense fra å gi tilskudd i flere tilfeller der dyrene bidrar til å pleie kulturlandskapet, og dermed bidrar til å oppfylle formålet med tilskuddet. For eksempel vil det ikke være anledning til å innvilge tilskudd til beitegeiter eller andre kulturlandskapspleiere.

Dersom matproduksjon enten integreres i intensitetskravet eller innrettes som et særvilkår, bør det vurderes om det fortsatt skal gis beitetilskudd for dyreslag som ikke er ledd i matproduksjon, slik som hest og lama. Alternativt må det gis unntak fra kravet.

8.3 Tilskudd for bevaringsverdige husdyrraser

Tilskudd for bevaringsverdige husdyrraser gis i dag for storfe (ku eller okse), sau, ammegeit og unghest. Tilskuddet har som formål å støtte foretak med visse raser av disse dyreslagene, sikre økt bruk og vern av landbrukets genetiske ressurser, samt øke populasjonen.

Dagens grunnvilkår innebærer at det stilles krav til avdrått også for dyr av bevaringsverdig rase. Grunnvilkåret er imidlertid innrettet slik at vurderingen av produksjonens intensitet skal gjøres med utgangspunkt i gjennomsnittsavdrått for den aktuelle rasen. Tilsvarende er jordbruksavtalens krav om kalvingsintervall lenger for kyr av bevaringsverdige raser enn for andre raser. Dagens regelverk legger dermed opp til at de samme kravene skal gjelde for bevaringsverdige husdyrraser som for andre, men kravene er tilpasset rasenes lavere avdrått.

Formålet med tilskudd for bevaringsverdige husdyrraser er tredelt. For det første, er det ønskelig å bidra til økt bruk av bevaringsverdige husdyrraser. Ordet «bruk» kan tolkes i lys av det overordnede målet om

matproduksjon, det vil si økt bruk av bevaringsverdige husdyrraser som ledd i matproduksjon. De bevaringsverdige husdyrrasene av storfe, sau og ammegeit ble, og blir fortsatt, brukt som ledd i matproduksjon, og det er derfor nærliggende å koble bruk til matproduksjon. Samtidig er det åpnet for tilskudd for bevaringsverdige hesteraser. Disse hestene har tradisjonelt vært brukt som arbeidsdyr i jordbruket, men brukes i dag hovedsakelig til hobby- og sportsaktiviteter. Det vil derfor bli en utfordring (som det også er i dag) å vurdere intensiteten i denne produksjonen dersom det knyttes et intensitetskrav og/eller et krav om matproduksjon til ordningen, med mindre det gjøres et unntak for hester. Dagens praksis for vurdering av vanlig jordbruksproduksjon i hestehold krever at foretaket må disponere andre tilskuddsberettigede produksjonsdyr og/eller arealer i tillegg til hestene. Det gir liten mening med en liknende praksis for tilskudd for bevaringsverdige hester, da det er hestene i seg selv som er ansett som verdt å støtte – uavhengig av om foretaket har annen drift eller ikke. I en mer åpen tolkning kan «bruk» vise til bruk som bidrar til de landbrukspolitiske målene, slik som for eksempel pleie av kulturlandskapsressursene. Det at det gis tilskudd for hest i denne tilskuddsordningen kan tyde på at den ikke er avgrenset til matproduksjon, og at ordet «bruk» derfor skal tolkes i mer generell forstand.

For det andre, er det et formål å verne landbrukets genetiske ressurser. På den ene siden, kan det argumenteres for at vern kan oppnås uavhengig av bruk, og uten at husdyrene bidrar til matproduksjon. Også de dyrene som har liten eller ingen avdrått bidrar til formålet, fordi de skaper genetisk variasjon som kan være viktig for bruk av rasen i fremtiden. På den andre siden, er det et spørsmål om det er relevant å verne husdyrraser som ikke er i bruk som produksjonsdyr. En av faktorene som gjør de eldre husdyrrasene verdt å verne, er at de har egenskaper som det kan være nyttig å bevare for mangfold og fremtidig avl. Dersom husdyret det innvilges tilskudd for ikke lenger er et produksjonsdyr, vil tilskuddet kunne bidra til å stimulere til at man ikke lenger avler videre på produksjonsegenskapene rasen opprinnelig hadde.

For det tredje, er det et mål å øke populasjonen av de bevaringsverdige husdyrrasene. I så måte kunne et mulig produksjonsmål rette seg mot reproduksjonsgrad.⁹ I bevaringsøyemed er avkom av stor betydning, og hverken formålet om vern eller bruk vil kunne oppfylles med mindre man har reproduksjon. Reproduksjon gir i utgangspunktet også avdrått, enten i form av melk og/eller kjøtt (med unntak for hest), i tillegg til genetisk variasjon. Videre er reproduksjon et mål som kunne vært relevant for alle dyreslagene som omfattes av tilskuddet. For hest er dette også ivaretatt i dagens regelverk, da tilskuddet kun gis for unghest under 3 år. Hest er imidlertid ikke ledd i matproduksjon, og vil ikke kunne oppfylle et eventuelt krav om matproduksjon.

Samlet sett er det, etter Landbruksdirektoratets vurdering, flere og tyngre hensyn som taler for å videreføre et intensitetskrav for tilskudd for bevaringsverdige husdyrraser. Dersom det skal være et krav om matproduksjon for tilskudd for bevaringsverdige husdyrraser, må det vurderes om det fortsatt skal gis tilskudd for bevaringsverdige hesteraser eller om hest skal få unntak fra kravet om matproduksjon.

8.4 Areal- og kulturlandskapstilskudd

Areal- og kulturlandskapstilskuddet er en tilskuddsordning som består av to typer tilskudd. Arealtilskuddet er differensiert ut fra type produksjon og hvor i landet produksjonen skjer, mens kulturlandskapstilskuddet gis med samme sats for alt tilskudd som oppfyller vilkårene for arealtilskudd. Formålet med tilskuddet er å

«bidra til å skjøtte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift, og til å holde jordbruksareal i drift i samsvar med gjeldende landbrukspolitiske mål.»¹⁰

Som det fremgår av sitatet, er det spesifisert i formålet at kulturlandskapet skal vedlikeholdes gjennom aktiv drift. Aktiv drift blir dermed sentralt for å oppnå formålet med tilskuddet, og er også et vilkår etter forskriftens § 4 første ledd.

⁹ For bevaringsverdige kyr, er det allerede et krav om kalvingsintervall.

¹⁰ Jf. Landbruks- og matdepartementets Prop 1 S (2024–2025). Hentet fra [Prop. 1 S \(2024–2025\)](#) 19.02.2025

8.4.1 En oppdeling av areal- og kulturlandskapstilskuddet?

Både areal- og kulturlandskapstilskuddet skal bidra til å vedlikeholde kulturlandskapet. Arealtilskuddet er imidlertid også omtalt som et tiltak for å nå målet om aktivt jordbruk over hele landet i Prop. 1 S (2024-2025) for Landbruks- og matdepartementet. Gjennom differensierte satser skal tilskuddet bidra til å styrke og jevne ut inntektene mellom ulike produksjoner og mellom distrikter med ulike driftskostnader og avlingsnivå.¹¹ Selv om hovedformålet med de to tilskuddene er det samme, er arealtilskuddet dermed tettere knyttet til matproduksjon og intensitet enn kulturlandskapstilskuddet.

Det kan dermed være en mulighet å knytte krav om intensitet til arealtilskuddet, men ikke kulturlandskapstilskuddet. På denne måten kan man målrette formålet og vilkårene knyttet til tilskuddene i større grad. En oppsplitting av areal- og kulturlandskapstilskuddet har vært vurdert tidligere, i ulike sammenhenger. I 2010 skrev en partssammensatt arbeidsgruppe bestående av Landbruks- og matdepartementet, Miljøverndepartementet, Norsk Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag en rapport der de gjennomgikk innretningen på og effektene av arealtilskuddene for grovfôr og korn.¹² Arbeidsgruppa konkluderte med at tilskuddssystemet måtte være innrettet på en måte som gjør det lønnsomt å høste rimelige avlinger, og mente at arealer som drives så ekstensivt at driften ikke kan karakteriseres som vanlig jordbruksproduksjon, ikke burde være tilskuddsberettiget. I tillegg trakk de frem at det ville være en mulighet å stille krav om minimumsavling for å være berettiget areal- og kulturlandskapstilskudd, eventuelt bare for arealtilskuddet. I 2011 foreslo regjeringen i Meld. St 9 (2011-2012) å avvikle produksjonskravet knyttet til kulturlandskapstilskuddet (se også omtale i kapittel 6.3) for å forhindre gjengroing av marginale områder, men fikk ikke gjennomslag for det på Stortinget.

I tråd med tidligere forslag som er trukket frem og vurderinger som er gjort, mener Landbruksdirektoratet også at det er større grunn til å knytte et krav om avlingsnivå til arealtilskuddet enn kulturlandskapstilskuddet. Neste delkapittel vil derfor ta for seg hvorvidt det bør være et intensitets- og matproduksjonskrav knyttet til kulturlandskapstilskuddet.

8.4.2 Skal det knyttes krav om matproduksjon og intensitet i produksjonen til kulturlandskapstilskuddet?

Ivaretagelse og utvikling av kulturlandskapet er et sentralt hensyn for kulturlandskapstilskuddet, og som vi har beskrevet tidligere, er dette et mål man kan bidra til også dersom man ikke driver matproduksjon. At det gis areal- og kulturlandskapstilskudd for grovfôrarealer på grunnlag av dyr som kun holdes for å skjøtte kulturlandskapet er ett eksempel. Produksjon av blomster dyrket på friland eller andre pryddvekster på jordbruksarealer er et annet. At produksjoner uten avdrått og/eller som ikke er ledd i matproduksjon kan bidra til å oppfylle formålet med kulturlandskapstilskuddet, drar i retning av at et krav om matproduksjon kanskje ikke er like relevant for kulturlandskapstilskuddet. Samtidig har det alternativkostnader å gi kulturlandskapstilskudd for produksjon som ikke er ledd i matproduksjon. For eksempel dersom det dyrkes vekster som ikke er mat på fulldyrket eller overflatedyrket jordbruksareal, der man kunne ha dyrket mat. At tilskudd for planteproduksjon som ikke bidrar til matproduksjon kan gi lavere måloppnåelse for matsikkerhet, er derfor et hensyn som taler for å stille et krav om matproduksjon også for kulturlandskapstilskuddet. Hvorvidt det skal knyttes et krav om matproduksjon og intensitet til kulturlandskapstilskuddet, blir dermed i stor grad et spørsmål om hvor tungt hensynet til matproduksjon skal veie. Da Stortinget behandlet Meld. St. 9 (2011-2012) vurderte de nettopp dette spørsmålet, og landet på at de ikke ønsket å stimulere tilskuddsmessig til bruk av landskapspleie uten at ressursene benyttes til matproduksjon.¹³

Dersom man ikke stiller et krav til produksjonsintensitet, vil det i utgangspunktet være åpnet for å motta tilskudd selv om driften er svært ekstensiv. Svært ekstensiv drift kan være en risikofaktor for gjengroing, kanskje spesielt i grovfôrproduksjonen (se eget delkapittel om grovfôr nedenfor), men også i annen

¹¹ Ibid.

¹² Landbruks- og matdepartementet (2012): «Utmåling av arealtilskudd – rapport fra partsammensatt arbeidsgruppe». Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyrer_veiledere_rapporter/sluttrapport_arealgruppa_o60410.pdf den 19.02.2025

¹³ Sitatet fra næringskomitéens innstilling er gjengitt i kapittel 6.3.

planteproduksjon. En drift som er for ekstensiv åpner for at annen vegetasjon etablerer seg på jordbruksarealene som følge av manglende beitetrykk, ugresshåndtering, jordarbeiding eller liknende. Det kan føre til at arealene ikke lenger kan brukes til jordbruksproduksjon uten kostbar og tidkrevende reetablering. I tillegg kan det påvirke det biologiske mangfoldet.

Det er også spesifisert i selve formålet at kulturlandskapet skal vedlikeholdes gjennom aktiv drift. At arealene skal drives aktivt, er tatt inn som et vilkår i § 4 i forskriften. I kommentarrundskrivet er det beskrevet at aktiv drift innebærer reell produksjon (noe som blant annet innebærer jordarbeiding, såing/planting, gjødsling og høsting/beiting av arealet), og kravet omtales som en presisering av kravet om vanlig jordbruksproduksjon. Det taler for at man bør kreve en viss intensitet i produksjonen for å innvilge kulturlandskapstilskudd. Kravet til aktiv drift er imidlertid et selvstendig vilkår, som ivaretar egne hensyn og har påvirkning på hva slags produksjon som kan motta kulturlandskapstilskuddet. For eksempel kan det ikke innvilges tilskudd for arealer som er beitepusset etter dagens regelverk, da aktiv drift blant annet innebærer høsting eller beiting av arealet.

Både et krav til avlingsnivå og et krav til aktiv drift bidrar på hver sin måte til at arealer ikke gror igjen. Et krav til avlingsnivå vil sørge for å avgrense mot ekstensiv drift i produksjonen som helhet, mens kravet til aktiv drift gir anledning til å avslå tilskudd for enkeltskifter. Dersom man ikke stiller et krav om intensitet til kulturlandskapstilskuddet, vil kravet om aktiv drift kunne ivareta noen av det samme hensynene. Avling er et uttrykk for at arealet drives aktivt, og forutsetningen om «reell produksjon» vil kunne avgrense mot svært ekstensiv drift. Dette gjelder selv om det ikke er et uttalt krav om avling i samsvar med arealene, som ved et intensitetskrav. Om man ikke har et krav til intensitet, blir spørsmålet derfor når driften er så ekstensiv at den ikke lenger kan anses som aktiv.

Så lenge kravet om aktiv drift sørger for at det ikke kan gis tilskudd for arealer som er drevet så ekstensivt at kulturlandskapet ikke lenger holdes i hevd, mener Landbruksdirektoratet det kan være anledning til å la være å knytte et krav om avlingsnivå til kulturlandskapstilskuddet. Det er imidlertid et spørsmål om antall foretak som driver aktivt uten å oppnå intensitetskravet er høyt nok til at man oppnår noe ved å skille areal- og kulturlandskapet, eller om det i praksis er slik at de som driver aktivt i all hovedsak også oppfyller et intensitetskrav. Med tanke på at en slik innretning vil kreve større endringer i fagsystemet, er det et spørsmål om nytten er større enn kostnadene. Når det gjelder matproduksjon, er spørsmålet om det er ønskelig å støtte produksjon av andre varer enn mat på arealer der man kunne produsert mat.

8.4.3 Grovfôrproduksjonen skiller seg fra andre planteproduksjonene

Som beskrevet i kapittel 4.3, er det i dag praksis for at det i tilfeller der foretakets husdyrproduksjon ikke oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon likevel kan gis areal- og kulturlandskapstilskudd for grovfôrarealer på bakgrunn av dyretallet dersom øvrige vilkår er oppfylt (inkl. aktiv drift). Bakgrunnen er en vurdering av at dyr kan bidra til å skjøtte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet samt holde jordbruksarealet i drift selv om de ikke er ledd i en tilstrekkelig intensiv matproduksjon. Det er viktig å presisere at det ikke er selve grovfôrproduksjonen som er unntatt kravet om produksjonsintensitet etter dagens praksis, det er dyrene som spiser grovfôret som ikke trenger å ha (tilstrekkelig) avdrått. Dagens praksis er derfor også begrenset til grovfôreareal, og er ikke relevant i frukt-, bær-, potet-, eller kornproduksjonen. |

Grovfôr skiller seg fra de andre vekstgruppene på tre måter som kan gjøre det aktuelt å la være å stille et krav om produksjonsintensitet i grovfôrproduksjonen. For det første, er grovfôr ledd i husdyrbasert matproduksjon, og ikke mat i seg selv. Tilskudd for grovfôrarealer må dermed ses i sammenheng med husdyrproduksjonen. I henhold til jordbruksavtalen brukes antall dyr foretaket disponerer og antall kg solgt grovfôr til å beregne hvor stort grovfôreareal man maksimalt kan få tilskudd for. Et foretak kan med andre ord ikke motta tilskudd for hele arealet dersom det kun har noen få dyr og heller ikke selger grovfôr. Maksimalavgrensningen er en skjematisk avgrensning av ekstensiv drift, og reduserer behovet for et skjønnsmessig intensitetskrav for grovfôrproduksjon. For det andre, kan ekstensiv drift av grovfôrarealer bidra til å holde større arealer i drift i områder der grovfôrarealene er store i forhold til antall husdyr, noe som kan bidra positivt til formålet om å vedlikeholde kulturlandskapet. Maksimalavgrensningen vil imidlertid avgrense denne effekten dersom driften blir svært ekstensiv, noe som også er ønskelig. For det

tredje, kan grovfôrarealet skjottes og vedlikeholdes gjennom beiting, noe som gjør det mer utfordrende å skulle kontrollere et krav om produksjonsintensitet enn i produksjoner der man tar ut avling. Disse momentene taler for å la være å stille krav om produksjonsintensitet i grovfôrproduksjonen.

Det finnes imidlertid også grunner til å stille et krav til intensitet i grovfôrproduksjonen. Uten et krav om produksjonsintensitet, kan risikoen for gjengroing øke. Vilåret om aktiv drift er muligens ikke like egnet til å forhindre gjengroing i grovfôrproduksjon som i annen produksjon. Svært ekstensiv drift kan gi et beitetrykk som er for lavt til å forhindre gjengroing, og selv om maksimalavgrensningen vil avgrense tilskuddsutbetalingen, vil det allikevel kunne utbetales en del tilskudd. Hvor treffende faktorene for maksimalavgrensningen er, er også et relevant moment. Faktorene er i dag relativt romslige, noe som kan medføre at foretak det ville vært ønskelig å avskjære fra å få tilskudd likevel vil være berettiget tilskudd dersom man kun legger maksimalavgrensningen til grunn. Det kan tale for at det kan være ønskelig å ha et skjønsmessig vilkår som sikkerhetsventil for tilfeller der produksjonen er så ekstensiv at den ikke forhindrer gjengroing.

Uavhengig av om man innretter areal- og kulturlandskapstilskudd i grovfôrproduksjonen med et krav om produksjonsintensitet eller ikke, mener Landbruksdirektoratet at det ikke er grunn til å stille krav til de *dyrene* som ligger til grunn for maksimalavgrensningen. Grovfôr er en innsatsfaktor i husdyrhold, og alle beitende husdyr bidrar til formålet om å skjøtte og vedlikeholde kulturlandskapet, uavhengig av hvilken avdrått de produserer. Å stille et krav om matproduksjon og/eller produksjonsintensitet til dyrene som ligger til grunn for areal- og kulturlandskapstilskuddet for grovfôrareal, vil kunne øke risikoen for gjengroing og muligens redusere jordbruksarealet som er i drift. Vi mener derfor at dagens praksis med å innvilge areal- og kulturlandskapstilskudd også i tilfeller der dyrene ikke oppfyller avdråttkravet bør beholdes.

8.4.4 Oppsummering for areal- og kulturlandskapstilskuddet

I dette delkapitlet har vi vurdert hvilke momenter som taler for og imot å stille et krav om avlingsnivå enten for:

- både areal- og kulturlandskapstilskuddet, eller
- kun kulturlandskapstilskuddet

Oppsummert mener Landbruksdirektoratet at dersom man ønsker å likebehandle areal- og kulturlandskapstilskuddet, bør det knyttes et intensitetskrav til tilskuddene. Selv om det knyttes et intensitetskrav til areal- og kulturlandskapstilskuddet, mener vi det er grunn til å la være å knytte et intensitetskrav til dyrene som ligger til grunn for areal og kulturlandskapstilskudd for grovfôrarealer, i tråd med dagens praksis.

Dersom man ønsker en ulik innretning på de to tilskuddene, mener vi det er større grunn til å knytte et intensitetskrav til arealtilskuddet enn til kulturlandskapstilskuddet. Landbruksdirektoratet er imidlertid usikker på om det er hensiktsmessig, fordi vi mener det vil være relativt få foretak som oppfyller vilkåret om aktiv drift uten at de oppfyller et krav om avling i samsvar med antall dekar.

Hva bør vurderes i forbindelse med en oppsplitting av areal- og kulturlandskapstilskuddet?

Dersom det skal stilles ulike krav til de to tilskuddene, kan det være relevant å vurdere om det kan påvirke WTO-notifiseringen. Areal- og kulturlandskapstilskuddet er i dag notifisert i grønn boks, som har liten eller ingen innvirkning på produksjon og handel, og det er ingen tak for støtten i grønn boks.

Om man ønsker å stille et intensitetskrav til arealtilskuddet, men ikke kulturlandskapstilskuddet, kan det også være aktuelt å endre fordelingen av satsene mellom areal- og kulturlandskapstilskuddet. Et høyt kulturlandskapstilskudd vil kunne bidra til mer ekstensiv produksjon og lavere produksjon per dekar, mens et høyt arealtilskudd vil stimulere flere til å drive mer aktivt.

En løsning med ulike krav til areal- og kulturlandskapstilskuddet vil også kreve at det gjøres større endringer i fagsystemet for produksjonstilskudd (se også kap. 8.7.4).

8.5 Distriktstilskudd

Etter § 5 i forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd, kan det gis distriktstilskudd for frukt, bær og veksthusgrønnsaker på friland, samt matpotet og frilandsg grønnsaker dyrket i Nord-Norge. Tilskuddet er et pristilskudd, og nærmere bestemmelser om hvilke sorter som kan motta tilskuddet følger av jordbruksavtalen. Det må også produseres over et angitt minstekvantum for at produksjonen skal være berettiget tilskudd. Formålet med tilskudd til grønt- og potetproduksjon er å bedre inntekten for yrkesprodusentene innen grøntsektoren og sikre en geografisk spredt produksjon.

Hvorvidt det skal knyttes et krav om intensitet til distriktstilskuddet beror på om det er ønskelig at distriktstilskuddet innrettes på samme måte som produksjonstilskuddene det forvaltes sammen med, eller om man ønsker å gjøre det mer likt pristilskuddene for melk og kjøtt. Det gis kun distriktstilskudd for produkter som er mat. Dermed kommer ikke spørsmålet om det skal stilles vilkår om matproduksjon til distriktstilskuddet på spissen.

Som vi har påpekt tidligere, er distriktstilskuddet et pristilskudd, selv om det forvaltes sammen med produksjonstilskuddene. Pristilskudd skiller seg fra produksjonstilskuddene ved at pristilskuddet i sin natur vil belønne foretak som driver godt og har et næringsmessig preg, fordi tilskuddet avhenger av mengden som er produsert. Formålet med å avgrense mot hobbyproduksjon, som vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» etter dagens ordning skal sikre, ivaretas av krav om minstekvantum. Etter vårt syn er det derfor ikke det samme behovet for å stille krav om intensitet til distriktstilskuddet, sammenlignet med andre tilskudd.

Selv om det ligger visse insentiver til intensitet og leveranser i vilkårene til distriktstilskuddet, er det ikke veldig krevende å komme over grensen for minstekvantum. For eksempel vil foretak med store arealer fort komme over minstegrensene, selv om produksjonsintensiteten (eller leveransene) i og for seg ikke samsvarer med arealene. Dermed vil en produsent kunne være berettiget distriktstilskudd selv om driften sett opp mot arealene er relativt ekstensiv. Vilårene for distriktstilskudd sikrer dermed ikke forholdsmessighet mellom produksjon og arealer, slik et intensitetskrav gjør. Likevel stimulerer kravene til effektiv produksjon og god utnyttelse av arealene ved at omsatt mengde belønnes. Dersom det stilles krav om intensitet til distriktstilskuddet, vil det lede til at produsenter kan få avslag på tilskudd til varer som er produsert og solgt, med den begrunnelse at varene er produsert på et ekstsivt drevet areal. Dette vil i så fall skille pristilskudd i grøntsektoren fra pristilskuddene for melk og kjøtt.

For andre pristilskudd som utbetales til produsent via omsetningsledd er det ikke noe krav om «vanlig jordbruksproduksjon». Eksempelvis kan en produsent få avslag på husdyrtilskudd fordi vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon ikke er oppfylt, men likevel motta pristilskudd for melk. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det er riktig at det kun for distriktstilskuddet skal stilles flere krav.

Om det ikke stilles vilkår om intensitet til distriktstilskuddet, kan det lede til at arealtilskuddet avslås for en produksjon, begrunnet med at produksjonen er for ekstensiv, men at foretaket likevel mottar distriktstilskudd. Dette er imidlertid, som vist, slik pristilskudd for melk og kjøtt fungerer, der foretak kan motta pristilskudd selv om de etter produksjonstilskuddsregelverket ikke driver vanlig jordbruksproduksjon. Etter vår vurdering, bør pristilskuddene likebehandles, slik at ikke kun ett av pristilskuddene behandles ulikt fordi det er plassert i en annen forskrift av forvaltningshensyn.

Landbruksdirektoratet mener at et intensitetskrav vil være en unødvendig kompliserende faktor for et tilskudd som allerede har mekanismer for å avskjære for små og ineffektive produksjoner. Vi anbefaler derfor at det ikke stilles krav om intensitet til distriktstilskuddet i § 5. Vi viser for øvrig til vår lignende vurdering av spørsmålet om vilkåret om å drive på én eller flere landbrukseiendommer skal gjelde for distriktstilskuddet, i kapittel 12.4.2.1 i rapporten. Problemstillingen gjelder også for et eventuelt grunnvilkår om god agronomi og godt husdyrhold, og for noen av virkemidlene for å sikre næringsmessig preg (slik som et omsetningskrav og et krav om næringsmessig preg), og er kort nevnt i kap. 9.3.1.4.

8.6 Tilskudd til avløsning

Tilskudd til avløsning gis på grunnlag av det dyretallet foretaket disponerte på det tidspunkt eller i den perioden som følger av jordbruksavtalen, så fremt foretaket har hatt utgifter til avløsning. Formålet med avløsertilskuddet er å legge til rette for at foretak med husdyr skal kunne ta ferie og få ordnet fritid og hjelp til avlastning, gjennom å bidra til finansiering av leid arbeidskraft.

Avløsertilskuddet har etter dagens ordning en nær sammenheng med husdyrtilskuddet, ved at de aller fleste dyrene som gir grunnlag for husdyrtilskudd etter § 3 også kan gi grunnlag for avløsertilskudd. Det er riktignok ikke fullt ut samsvar mellom dyreslagene som kan gi husdyrtilskudd og avløsertilskudd ved at det ikke gis avløsertilskudd til bifolk. Dette har trolig sin bakgrunn i at avløsertilskuddet er særlig knyttet til dyreslag med daglig behov for fôring, stell og tilsyn gjennom hele året. I tillegg til rasene som kan motta husdyrtilskudd, er det bestemt i jordbruksavtalen at det kan gis avløsertilskudd til hest, avlskanin, slaktekylling og hjort, samt gås, kalkun og and levert til slakt, jf. Jordbruksavtale 2024-2025, kap. 9.1.

Tidligere i dette kapittelet, har vi anbefalt at det knyttes et krav om intensitet og/eller et krav om matproduksjon til enkelte av tilskuddene. Husdyrtilskuddene har, som vist, et formål som knytter dem nært til matproduksjon og leveranser, og det er derfor naturlig å knytte disse kravene til husdyrtilskuddet. I og med at avløsertilskuddet er knyttet til husdyrproduksjon, og fordi hensynet bak avløsertilskuddet er å ivareta produsenter som driver med husdyr, kan det argumenteres for at det bør stilles tilsvarende krav om matproduksjon og intensitet til avløsertilskuddet, som for husdyrtilskudd.

Alle dyreslagene som gir grunnlag for avløsertilskudd, sett bort ifra hest, må kunne sies å være ledd i matproduksjon. Som vist i kapittel 6, kan det argumenteres for at matproduksjon er et av det mest sentrale hensynene, og at avløsertilskuddet dermed bør være forbeholdt de som bidrar til matproduksjon. Med utgangspunkt i en slik tankegang, er det naturlig å knytte et krav om matproduksjon og/eller intensitet til avløsertilskuddet. Det kan være gode grunner for at noen dyreslag mottar avløsertilskudd selv om de ikke mottar husdyrtilskudd. For eksempel kan enkelte typer produksjoner ha tilstrekkelige inntekter fra næringen, slik at de ikke er avhengige av husdyrtilskudd, men likevel bør de kunne få støtte som legger til rette for at foretaket kan ta ferie og få ordnet fritid og hjelp til avlastning. Ved en slik innretning trenger det ikke være fullt ut samsvar mellom de to tilskuddene, men det kan likevel stilles vilkår om matproduksjon og/eller leveranser for begge tilskuddene. Dersom det stilles et slikt krav, vil det resultere i at avløsertilskudd til hest i utgangspunktet utgår, med mindre det gjøres unntak.

Dersom det derimot er ønskelig at også dyreslag som ikke bidrar til matproduksjon skal kunne motta avløsertilskudd, bør det frikobles noe mer fra husdyrtilskuddet og følgelig ikke stilles krav om matproduksjon og intensitet. Uten et krav om intensitet åpnes det for at flere typer produksjoner vil kunne motta avløsertilskudd. Dette inkluderer blant annet hest samt produksjoner som driver svært ekstensivt. Etter vår vurdering bør det være en viss terskel for at staten skal finansiere avløsning til ferie og fritid. Det er derfor Landbruksdirektoratets vurdering at det ikke er uforholdsmessig strengt å stille krav til intensitet og/eller krav om matproduksjon.

Landbruksdirektoratet anbefaler at det stilles krav om intensitet til avløsertilskuddet.

8.7 Landbruksdirektoratets vurderinger

8.7.1 Krav om matproduksjon

Dersom det innføres et krav om matproduksjon, vil det være et nytt krav sammenliknet med i dag. For å sikre at det ikke bare er varer som *er* mat, men også varer som *bidrar til* matproduksjon, må det presiseres at det her er produksjoner som er ledd i matproduksjon vi sikter til, slik som produksjon av grovfôr til dyr. Uansett hvordan det innrettes, skal kravet sikre at kun foretak som (direkte eller indirekte) bidrar til matproduksjon og matsikkerhet kan motta noen av tilskuddene i produksjonstilskuddsordningen. Trolig vil det ha liten betydning for de fleste foretak om det innføres et slikt krav for de største tilskuddene, fordi avdratts- og avlingskomponenten i dagens vilkår om vanlig jordbruksproduksjon henger tett sammen med matproduksjon.

Fordi det i henhold til jordbruksavtalen også kan gis tilskudd for enkelte vekster og dyreslag som ikke bidrar til matproduksjon, kan et krav om matproduksjon kreve tilpasninger enten i jordbruksavtalen eller i regelverket. Så lenge man legger til grunn at et intensitetskrav i grovfôrproduksjonen retter seg mot produksjonen av grovfôret, og ikke dyrene som skal ha grovfôret, er det ikke behov for noen endringer for dyreslag som ligger til grunn for maksimalavgrensningen, men som ikke benyttes til kjøttproduksjon.

For blomster dyrket på friland, planteskoleplanter og hest kan det imidlertid bli nødvendig å gjøre en tilpasning. Blomster og planteskoleplanter mottar i dag areal- og kulturlandskapstilskudd. Dersom man splitter areal- og kulturlandskapstilskuddet, og kun stiller krav om matproduksjon til arealtilskuddet, vil disse produksjonene motta mindre tilskudd enn i dag. Dersom kravet til matproduksjon gjøres gjeldende for både areal- og kulturlandskapstilskuddet, må man vurdere om blomster dyrket på friland og planteskoleplanter fortsatt skal gis tilskudd, og i så fall må det gjøres et unntak i regelverket. Foretak med hest kan i dag få avløsertilskudd og beite- og utmarksbeitetilskudd, i tillegg til at dyrene gir grunnlag for grovfôravgrensning. Det må vurderes om hest fortsatt skal være berettiget avløsertilskudd, og i så fall må det lages et unntak.

8.7.2 Krav om intensitet

Hensikten med et krav om intensitet i produksjonen er å avgrense mot ekstensiv drift. Foretak som driver svært ekstensivt vil ikke være berettiget tilskuddene som har vilkår om leveranse eller avdrått i samsvar med antall dyr eller dekar. I og med at dagens praksis er å innvilge enkelte tilskudd også i tilfeller der foretaket ikke oppfyller avdråttkravet i vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, vil det ikke bli noen endring hvis man velger å knytte et krav om intensitet i produksjonen til de samme tilskuddene som det er praksis for å innvilge i dag. Det betyr for eksempel at foretak som holder sauer eller geiter som landskapspleiere vil kunne få beitetilskudd, utmarksbeitetilskudd og areal- og kulturlandskapstilskudd for grovfôrarealer. Dersom man velger å knytte et krav om intensitet til færre tilskuddsordninger enn i dag, vil det kunne bidra til at flere driver mer ekstensivt, med lavere produksjon per dyr eller dekar. I planteproduksjonen kan ekstensiv drift ha en positiv effekt på biologisk mangfold og mindre miljøbelastninger, og muligens også på drift av marginale jordbruksarealer. Samtidig kan mer ekstensiv drift bety at det vil bli behov for større arealer og flere dyr for å opprettholde samme produksjon som tidligere. I husdyrproduksjonen innebærer det mer gjødsel og høyere klimagassutslipp per kg produsert vare. Det vil derfor kunne påvirke målet om lavere utslipp av klimagasser dersom produksjonen blir mindre effektiv. Dersom det ikke stilles krav til intensiteten i driften, kan det også påvirke risikoen for gjengroing i planteproduksjonen. Videre vil man kunne se tilfeller av tilskuddstilpasning både i planteproduksjonen og i dyreholdet, der intensiteten og inntektene fra produksjonen er lav, mens tilskuddsutbetalingen til sammenlikning er høy. Det vil kunne oppleves urettferdig dersom produsenter som produserer en mengde varer som samsvarer med antall dyr/dekar mottar samme tilskudd som produsenter som produserer svært lite.

Foretak som har andre hovedformål enn jordbruksproduksjon

De fleste jordbruksforetak driver med jordbruk for å produsere mat, men det er også en del næringsvirksomhet med tilknytning til landbruket som enten primært eller i tillegg driver med noe annet enn matproduksjon. Noen av disse kan få utfordringer med å møte et krav til intensitet. Det kan for eksempel gjelde noen Inn-på-tunet-gårder, utdanningsinstitusjoner, forskningsinstitusjoner, besøksgårder eller foretak som driver med turisme eller omsorgstjenester. Slike foretak har gjerne en viss produksjon, og bidrar til landbrukspolitiske mål som landbruk over hele landet og bruk av beiteressursene, men noen kan også ha utfordringer med å oppfylle et krav om intensitet. De foretakene som ikke produserer nok, vil ikke være berettiget de tilskuddene det knytter seg et vilkår om leveranse eller avdrått til, med mindre det gjøres unntak fra kravene. Noen typer foretak produserer lite(n) avdrått eller avling, slik som rendyrkede besøksgårder. Disse vil da motta mindre tilskudd enn foretak som produserer en mengde varer som samsvarer med antall dyr og dekar. Dette utgjør ingen endring fra i dag, dersom dagens grunnvilkår og komponenten om avdrått/avling etterleveres. Vi har imidlertid sett at praksis spriker, og at det i flere tilfeller innvilges fullt tilskudd til slike foretak uten nærmere vurdering av grunnvilkåret. De foretakene som har en viss avdrått/avling har ofte større ressursbruk og kostnader knyttet til produksjonen enn de som ikke driver matproduksjon. Det handler både om at dyrene skal pares, ha hjelp ved fødsel og at drektige dyr eller dyr i

laktasjon må ha mer fôr. I planteproduksjon kan det dreie seg om kostnader til innsatsfaktorer, arbeidskraft eller utstyr. Dermed kan en forskjell i tilskuddsutbetaling være berettiget.

Utdanningsinstitusjoner med linjer for landbruk og forskningsinstitusjoner som forsker på landbruksfaglige tema, skiller seg fra andre foretak med andre hovedformål enn matproduksjon i den forstand at de bidrar til landbrukspolitiske målsettinger utover virksomhetens avdrått og leveranser. Slike virksomheter tilbyr samfunnsgoder som utdanning og kunnskap som kommer landbruket som helhet til gode i fremtiden. På denne måten kan de også bidra til fremtidig matproduksjon, selv om de ikke produserer tilstrekkelig med varer som er ledd i matproduksjon her og nå. Samtidig kan det stilles spørsmål ved om det er produksjonstilskuddsordningen som skal legge til rette for slik virksomhet dersom de ikke oppfyller vilkårene som stilles innenfor ordningen.

Dersom det er ønskelig å støtte enkelte eller flere typer foretak med annet hovedformål enn jordbruksproduksjon, uavhengig av hvor intensivt eller ekstensivt de driver, bør man vurdere å lage et unntak fra kravet eller vurdere om det er mulig å innrette kravet på en måte som hensyntar foretakets omsetning som ikke er knyttet til avdrått eller avling.

Spesielt om hest

Hester kan i dag gi grunnlag for beitetilskudd, utmarksbeitetilskudd, areal- og kulturlandskapstilskudd for grovfôr, avløsertilskudd og tilskudd for bevaringsverdige husdyrraser. Fordi hester ikke har noen avdrått, er det vanskelig å vurdere et intensitetskrav i hesteproduksjonen. I dag er dette løst ved at vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon i hestehold er basert på hvorvidt foretaket i tillegg til hester disponerer tilskuddsberettigede dyr og/eller arealer. Det gjøres altså ingen vurdering av selve hesteholdet. Dette bryter med ordlyden om at vanlig jordbruksproduksjon skal vurderes per produksjon, og skaper dårlig systematikk. Landbruksdirektoratet mener derfor at det enten bør lages en unntaksregel (for eksempel i tråd med dagens tolkning) fra intensitetskravet for tilskuddsordninger der det er gjeldende, eller at det aktuelle tilskuddet ikke gis for hest.

8.7.3 Et krav om intensitet uten et krav om matproduksjon

Dersom man ønsker å beholde et krav om intensitet uten å stille krav om matproduksjon i husdyrproduksjonen også (se alternativ 3 i kapittel 7.3), bør man være oppmerksom på at det vil være vanskelig å vurdere et krav til avdrått eller leveranser per dyr hvis dyret ikke benyttes til matproduksjon.

For dyr som ikke er ledd i matproduksjon, bør det derfor vurderes et unntak fra kravet om intensitet. Det betyr også at når man inkluderer nye dyreslag som tilskuddsberettigede etter jordbruksavtalen, må man, dersom det skal gis tilskudd det er knyttet et intensitetskrav til, vurdere å gi dyreslaget unntak fra intensitetskravet. For eksempel dersom det er knyttet et intensitetskrav til avløsertilskuddet, og det var ønskelig å gi avløsertilskudd ved hold av lama, burde lama være unntatt kravet til avdrått i samsvar med antall dyr. Det samme ville imidlertid ikke gjelde dersom dyret kun skulle benyttes som grunnlag for maksimalavgrensning i grovfôrproduksjon. I dette tilfellet vil intensitetskravet knytte seg til produksjonen av grovfôret, og ikke dyret som skulle spise fôret, gitt at man følger Landbruksdirektoratets anbefalinger i avsnittet om grovfôrproduksjon i kapittel 8.4.2.

8.7.4 Endringer i fagsystemet for produksjons- og avløsertilskuddet

Å knytte et krav om intensitet til noen av tilskuddene og ikke til andre, krever at det gjøres endringer i fagsystemet for produksjonstilskudd. Det gjelder også om man viderefører dagens praksis. Dersom intensitetskravet knyttes til husdyrtilskuddet, men ikke til areal- og kulturlandskapstilskuddet, vil det bli behov for å føre opp dyr i søknaden (som ligger til grunn for maksimalavgrensning for grovfôreal) uten at de skal gi grunnlag for husdyrtilskudd, driftstilskudd og avløsertilskudd.

I fagsystemet kreves det dermed endringer i søknads- og saksbehandlerskjemaet, samt endringer i beregningene, vedtaksbrevne, rapportene og kontrollene. Det vil bli en utfordring å innføre endringene på en måte som både er universelt utformet og som samtidig oppleves som brukervennlig. Det er ikke gjort estimater på hvor store kostnadene vil bli i forbindelse med denne rapporten. Det kommer også an på

hvilken innretning man velger for de ulike tilskuddene. Trolig vil det dreie seg om et større beløp enn det vil være rom for å dekke gjennom det ordinære driftsbudsjettet samtidig som løpende oppgaver ivaretas.

En endring i søknadsskjemaet vil innebære at søkeren i større grad enn i dag må ta stilling til om den enkelte produksjon oppfyller intensitetskravet ved utfylling av søknaden. Dette har en positiv effekt, ved at søkeren bevisstgjøres og ved at flere trolig vil søke veiledning *før* søknaden sendes inn. Selve intensitetskravet vil trolig være relativt likt som i dag, og i så måte er dette vurderinger foretakene skal gjøre også i dag. Likevel kan det oppleves krevende for søker å vurdere hvilke produksjoner som oppfyller kravet, spesielt i grensetilfeller. Som følge av de tidvis krevende vurderingene og spørsmålet rundt hvor stor grad av brukervennlighet det er mulig å oppnå, er det også en risiko for endringen medfører flere feilføringer, spesielt i starten.

9 Næringsmessig preg og avgrensning mot hobbyproduksjon

9.1 Innledning

Det fremgår av høringsnotatet til forskriften¹⁴ at et av de overordnede formålene til vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon er å avgrense mot rene hobbyproduksjoner, slik at tilskudd kanaliseres til de aktive bøndene. Det er særlig kravet om at foretaket skal ha næringsmessig preg som skal sørge for denne avgrensningen. Det er likevel ikke vilkåret alene som skal sørge for dette. Bunnfradraget, som i dag er på 6 000 kr per søker per år, skal også sørge for at de aller minste produsentene ikke får utbetalt tilskudd.

I dette kapitlet ser vi nærmere på avgrensningen mot hobbyproduksjon, blant annet hvem som avgrenses av bunnfradraget, før vi presenterer ulike virkemidler for å avgrense mot hobbyproduksjon. Avslutningsvis legger vi frem vår vurdering.

9.2 Hva er hobbyproduksjon?

I dagens regelverk skal bunnfradraget, sammen med grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, avgrense mot at det gis tilskudd for hobbyproduksjon. I vår gjennomgang bruker vi begrepet hobbyproduksjon, fordi det er dette begrepet som er brukt i kilder som fastsettelsesbrev og høringsnotater, hvor grunnvilkårets formål omtales. Det sentrale er imidlertid ikke å betegne noen driftsformer som hobbyproduksjon, men å trekke en linje mellom jordbruk som drives i næringsøyemed og jordbruksdrift med andre formål, fordi det har vært et ønske om å støtte aktive foretak som produserer varer eller tjenester til et marked. I mangel på bedre begreper, er det begrepet «hobbyproduksjon» vi vil bruke i denne utredningen.

Også mer hobbypregede virksomheter vil kunne bidra å oppnå noen landbrukspolitiske mål. For eksempel kan de bidra med å holde arealene ved like av beredskapshensyn, slik at de ikke gror igjen og enkelt kan tas i bruk igjen ved behov. Noen hobbypregede virksomheter kan også bidra til matproduksjon, om enn i betydelig mindre grad enn foretak som produserer mat som næringsvirksomhet. Ulike virkemidler og ulike kombinasjoner av virkemidler for å avgrense mot hobbyproduksjon påvirker hva slags omfang som skal til for at foretak skal kunne motta produksjonstilskudd.

Fordi en del av formålet med dagens grunnvilkår er å avgrense mot hobbyproduksjon, blir det behov for å vurdere hva som kan defineres som hobbyproduksjon. I de følgende delkapitlene presenteres tall som viser hvordan dagens bunnfradrag fungerer, og vi ser nærmere på behovet for å tydeliggjøre hva som menes med hobbyproduksjon.

9.2.1 Foretak som ikke mottar produksjonstilskudd fordi de avgrenses av bunnfradraget på 6 000 kr

Frekvenstabellen under gjelder søknadsåret 2023 og viser antall foretak fordelt på hva som er trukket i bunnfradrag.¹⁵ Vi ser av tabellen at 36 698 foretak trekkes fullt bunnfradrag, hvilket også betyr at de har et brutto produksjonstilskudd over 6 000 kr. 185 foretak har 0 kr i bunnfradrag. Dette er foretak som ikke har fått utmålt produksjonstilskudd, men som mottar avløsertilskudd og/eller distriktstilskudd for frukt, bær og grønnsaker, samt matpoteter og grønnsaker i Nord-Norge, da det ikke trekkes noe bunnfradrag fra disse

¹⁴ Høringsnotat 9. juli 2014, Forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket

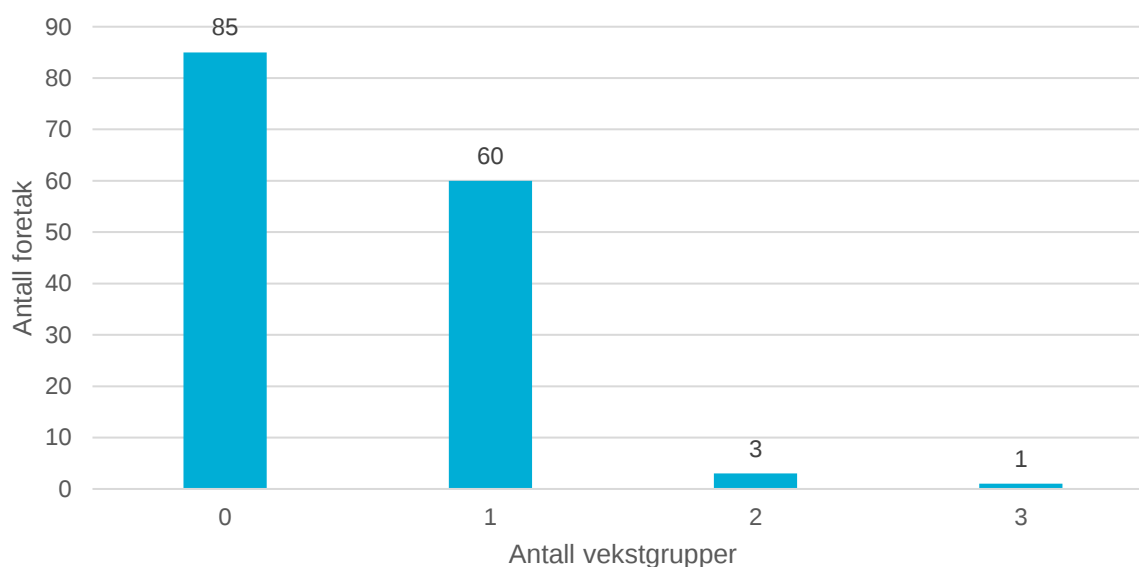
¹⁵ Det er kun saker hvor det er innvilget tilskudd som er inkludert i datagrunnlaget. Saker som er avslått eller avvist inngår ikke, da det der ikke er noe tilskudd å trekke fra. Søknader som ikke var ferdig behandlet da datasettet ble generert er heller ikke med. Søknader fra foretak i driftsfellesskap er også ekskludert, da flere av disse er outliers og ikke relevante for gjennomgangen.

tilskuddene. Det er til sammen 149 foretak som har fått utmålt produksjonstilskudd på mellom 1 kr til 5 999 kr, og hvor dermed bunnfradraget gjør at de ikke mottar noe produksjonstilskudd.¹⁶

Tabell 2 Frekvensfordeling antall foretak og størrelse på bunnfradrag. Søknadsåret 2023.

Bunnfradrag	Antall foretak
0 kr	185
1-1 000 kr	24
1 001-2 000 kr	22
2 001-3 000 kr	13
3 001-4 000 kr	27
4 001-5 000 kr	28
5 001-5 999 kr	35
6 000 kr	36 698

Disse 149 foretakene utgjorde 0,4 prosent av alle foretak som søkte om produksjons- og avløsertilskudd i 2023. Av de 149 foretakene var det 64 som hadde tilskuddsberettiget jordbruksareal, mens 85 foretak ikke hadde det. Det fremgår av figur 1 at de fleste av de med jordbruksareal hadde kun en vekstgruppe, det var kun fire av foretakene som hadde arealer med mer enn en vekstgruppe.



Figur 1 Frekvensfordeling, antall foretak etter antall vekstgrupper per foretak, blant foretakene som får alt produksjonstilskudd avgrenset. Søknadsåret 2023.

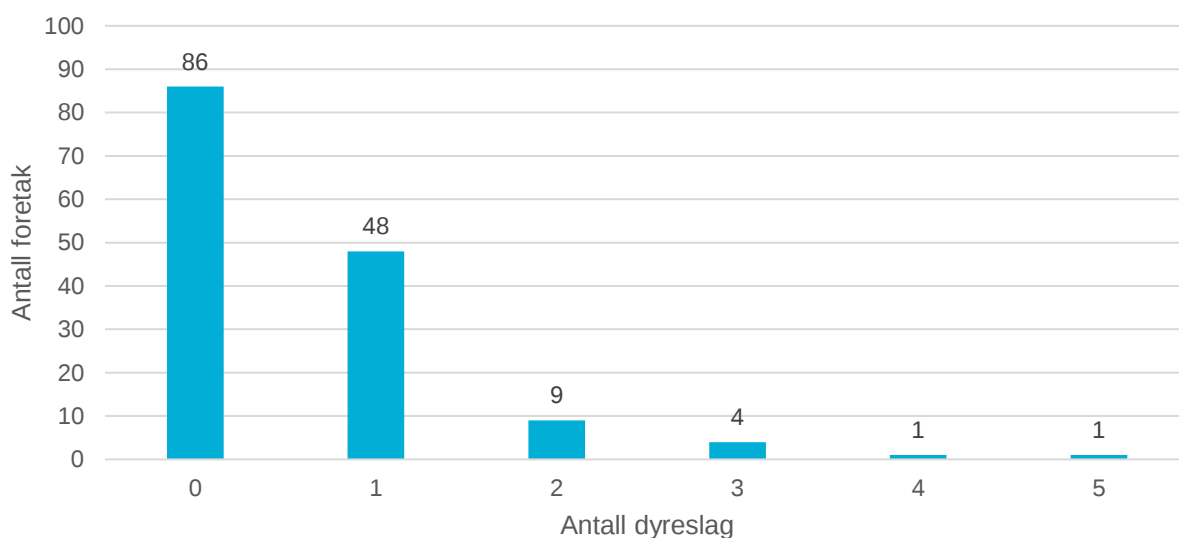
Foretakene med areal disponerte til sammen 396 dekar tilskuddsberettiget jordbruksareal, 0,004 prosent av det totale jordbruksarealet i drift i 2023. Gjennomsnittlig antall dekar per foretak var 6 dekar. De fleste av foretakene med areal, 50 foretak, disponerte grovfôrareal. Det fremgår av tabellen under at det var få foretak med vekstgruppene potet, korn, grønnsaker, frukt og bær blant de avgrensede.

¹⁶ Noen av dem mottar likevel avløsertilskudd og/ eller distriktstilskudd frukt, bær og grønnsaker, siden bunnfradraget ikke gjelder for disse tilskuddene.

Tabell 3 Arealtall for foretakene som får alt produksjonstilskudd avgrenset. Søknadsåret 2023.

	Antall foretak	Sum antall dekar	Gj.snitt	Median	Maks	Min (over 0 daa)
Har tilskuddsberettiget jordbruksareal	64	395,8	6,2	5,5	17	1
Har ikke tilskuddsberettiget jordbruksareal	85					
Grovfôr (tilskuddsberettiget)	50	359,8	7,196	6	17	1
Potet	5	5	1	1	1	1
Grønnsaker	5	7	1,4	1	3	1
Bær	5	8	1,6	2	2	1
Korn	3	15	5	5	6	4
Frukt	1	1	1	1	1	1

Figur 2 og tabell 4 viser noen nøkkeltall for antall dyr¹⁷ hos de 149 foretakene som fikk hele produksjonstilskuddet avgrenset i 2023. Det var 63 av disse som hadde dyr (av dyreslagene slik de er gruppert i tabell 4), mens 86 foretak ikke hadde det. Det fremgår av figur 2 at de fleste av foretakene med husdyr, 48 stykker, hadde kun ett dyreslag. 9 foretak hadde 2 dyreslag, mens 6 hadde 3 dyreslag eller flere.



Figur 2 Frekvensfordeling, antall foretak etter antall dyreslag per foretak, blant foretakene som får alt produksjonstilskudd avgrenset. Søknadsåret 2023

Det fremgår av tabell 4 at blant de 149 foretakene som får alt produksjonstilskudd avgrenset av bunnfradraget, er det flest foretak med verpehøne, slaktegris, hest og øvrige storfe. Gjennomsnittlig antall dyr blant disse er henholdsvis 58 verpehøner (median 10,5), 178 slaktegriser (median: 90) 5,9 hester (median 3,5) og 2,3 øvrige storfe (median: 2,5). Det er ingen foretak med melkekyr, ammekyr, melkegeit eller rugeegg blant de som får hele sitt tilskudd avgrenset.

¹⁷ For dyreslag med to telledatoer i søknadsåret er det gjennomsnitt av antall dyr på de to telledatoene som er brukt.

Tabell 4 Dyretall for foretakene som får alt produksjonstilskudd avgrenset. Søknadsåret 2023

	Antall foretak	Sum antall dyr	Gj.snitt	Median	Maks	Min (over 0 dyr)
Verpehøne	17	987	58,1	10,5	425	1
Slaktegris	15	2671	178,1	90	589	1
Hest	14	83	5,9	3,5	28	0,5
Øvrige storfe	10	23	2,3	2,5	4	0,5
Hest i pensjon i beitesesongen	8	21	2,6	2	5	1
Avlspurke	5	9,5	1,9	1	5	0,5
Ammegeit	4	7	1,8	2	2	1
Bifolk	4	14	3,5	3	6	2
Alpakka	3	43,5	14,5	7,5	35	1
Sau	2	4	2	2	2	2
Kanin	2	4	2	2	2	2
Hjort over 1 år	1	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Esel	1	2	2	2	2	2
Lama	1	9	9	9	9	9
Melkeku	0	0	0	0	0	0
Ammeku	0	0	0	0	0	0
Melkegeit	0	0	0	0	0	0
Rugeegg	0	0	0	0	0	0

9.2.2 Behov for tydeliggjøring av hva som er hobbyproduksjon?

Av gjennomgangen i kap. 9.2.1, ser vi at det er veldig få foretak som blir avgrenset av dagens bunnfradrag. Som redegjort for i vedlegg 4, kapittel 4.2, har bunnfradragets beløp vært omtrent uendret de siste 30 årene, samtidig som tilskuddssatsene har økt betraktelig. Dette har gjort at det trengs færre dyr/dekar for å komme over bunnfradraget sammenlignet med tidligere, og at bunnfradraget avskjærer stadig færre fra å motta tilskudd. Fordi bunnfradraget er satt så lavt, innebærer det i praksis at hva som er hobbyproduksjon blir en skjønnsmessig vurdering av om foretaket har næringsmessig preg. Det gjør at det er behov for å tydeliggjøre hva som ligger i begrepet hobbyproduksjon.

Bunnfradraget og grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon representerer i seg selv to ulike måter å vurdere hva som er hobbyproduksjon på. Av dagens retningslinjer om vanlig jordbruksproduksjon, fremgår det at kravet til næringsmessig preg innebærer at leveransene fra produksjonen skal stå i samsvar med antall dyr, eller størrelsen på arealet, det søkes tilskudd for. I dette vilkåret er det forholdet mellom produksjonsgrunnlaget og omsetningen som ligger til grunn for hva som defineres å ikke være næringsmessig. Det betyr at foretaket kan ha svært få dyr eller veldig små arealer, men likevel drive med næringsmessig preg, så lenge det selges produkter fra produksjonen som står i forhold til dyretall og arealer.

Bunnfradraget, derimot, er innrettet for å avgrense mot at det gis tilskudd til foretak som har få dyr og små arealer. Det henger trolig sammen med at det er større sjanse for at foretak som driver smått (og dermed mottar mindre tilskudd) ikke driver i næringsøyemed enn foretak som driver i større skala. Utfordringen med denne definisjonen er at det er vanskelig å sette en treffende grense på tvers av produksjoner, siden tilskuddssatsene varierer mellom dyreslag og vekstgrupper, og at også foretak med få dyr og små arealer kan bidra til å oppfylle de landbrukspolitiske målene – om enn i mindre grad enn de større.

Hva som er hobbyproduksjon, kan også vurderes relativt til hva som er akseptabelt innenfor produksjonen det gjelder, som en prosentandel av en gjennomsnittsproduksjon. For eksempel kunne man definert

hobbyproduksjon som den laveste andelen innen en produksjon, slik man har gjort for å definere kravet til avdrått.

En annen mulighet er å definere hobbyproduksjon som motsatsen til næringsdrivende, slik det defineres i skatteretten. På sine nettsider, skriver Skatteetaten at det ikke finnes noen konkret definisjon for når en aktivitet regnes som næringsvirksomhet, men det er fire vilkår som må være oppfylt.¹⁸ De fire vilkårene går ut på at aktiviteten må være egnet til å gå med overskudd, at den har en viss varighet, et visst omfang, samt at den drives for egen regning og risiko. Med overskudd menes at inntektene er høyere enn kostnadene. Det er ikke et krav om at aktiviteten må gå med overskudd helt fra starten av, men den må kunne gå med overskudd på lengre sikt. En hobby eller fritidssysse som man har litt inntekt fra, men som aldri går med overskudd, regnes ikke som næringsvirksomhet. En vesentlig del av foretakene som har søkt produksjonstilskudd er enkeltpersonforetak som har andre inntektskilder enn kun jordbruk, og en betydelig andel av disse kan være uten positiv næringsinntekt fra jordbruk.¹⁹ I jordbrukssammenheng passer det derfor ikke helt med skatterettens skille mellom hobby og næring basert på hvorvidt aktiviteten er egnet til å gå med overskudd.

Som vist, er det flere måter å definere hobbyproduksjon på, og det kan være grunn til å bruke ulike virkemidler for å oppnå en god avgrensning mot hobbyproduksjon i tilskuddsregelverket. For å drive næringsvirksomhet innenfor jordbruk, må det være inntekter av betydning fra salg av varer og tjenester knyttet til jordbruket. En naturlig forståelse er at ren hobbyproduksjon innebærer det motsatte, altså at foretaket ikke har noen eller bare har svært begrensede inntekter fra jordbruksproduksjonen. Selv om hobbyproduksjon og næringsvirksomhet kan fremstå som motsetninger, er det også en glidende skala mellom ytterpunktene. Det vil si at det kan være mange gråsonetilfeller der det er vanskelig å plassere driften i en av kategoriene «hobbyvirksomhet» eller «næringsvirksomhet».

Å kun gi tilskudd til foretak og produksjon som klart er næringsvirksomhet, og har inntekter av betydning fra driften, vil kunne avgrense mange flere enn å avskjære mot hobbyproduksjon. Derfor har dagens krav om «næringsmessig preg» vært et utgangspunkt for å avgrense mot hobbyvirksomhet. Vilkårets funksjon har vært å kreve salg av produkter fra jordbruksvirksomheten som står i samsvar med produksjonsgrunnlaget. Å kreve inntekter av betydning fra jordbruksvirksomheten vil avskjære alle som driver i liten skala, selv om de selger det de produserer. «Næringsmessig preg» kan derfor sies å befinne seg på skalaen mellom hobbyproduksjon og næringsvirksomhet. Kravet om næringsmessig preg tar høyde for at man kan produsere mat for et marked selv om produksjonen i seg selv ikke er stor, men skaper ikke et tydelig skille mellom hva som er næringsmessig nok til å få produksjonstilskudd og hva som er hobbyproduksjon. Samtidig er det ikke nødvendigvis sånn at produksjon som ikke oppfyller vilkåret om næringsmessig preg kan klassifiseres som hobbyproduksjon. Fordi det i dag fremstår som noe uklart hva som menes med hobbyproduksjon, og hva som skal regnes som næringsmessig preg, har vi i vedlegg 3 gjort en gjennomgang av foretakene som utgjør de ti prosentene som mottok minst produksjons- og avløsertilskudd i 2023, for å se hvilke produksjoner og driftsomfang denne gruppen har. I vedlegg 4 har vi skrevet en historisk gjennomgang av hvilke virkemidler som har blitt brukt for å sikre næringsmessig preg og hvordan de har utviklet seg frem til i dag. I neste kapittel vil vi se nærmere på fordeler og ulemper med ulike virkemidler for å avgrense mot hobbyproduksjon, før vi gjør en vurdering av virkemidlene i kapittel 9.4.

9.3 Mulige virkemidler for å avskjære fra å gi tilskudd for hobbyproduksjon

9.3.1 Omsetningskrav

I perioden 2002-2014, var et av grunnvilkårene for å motta produksjonstilskudd et krav til omsetning. Bakgrunnen var et ønske om en tydelig måte å avgrense mot ikke-næringsmessig jordbruksproduksjon, uten skjønn. Omsetningskravet var (fra og med 2004) et alternativt vilkår, der foretaket enten måtte være registrert som merverdiavgiftspliktig eller hatt en viss omsetning (se historisk gjennomgang av omsetningskravet i vedlegg 4). Kravet fungerte imidlertid ikke så effektivt som ønsket, særlig fordi det ikke

¹⁸ <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/starte-og-drive/er-jeg-naringsdrivende/>

¹⁹ SSB: [Tabell 13948](#) Brukere, etter næringsinntekt fra jordbruk i prosent av nettoinntekt og [tabell 13952](#) Netto næringsinntekt fra jordbruk for brukere

var direkte koblet til at inntektene måtte komme fra jordbruksvirksomhet. I tillegg var det flere andre utfordringer knyttet til forvaltningen av kravet. I det følgende belyser vi muligheten for å innføre et krav til å være registrert i mva-registeret, en omsetningsgrense eller gjeninnføre omsetningskravet slik det var, og beskriver utfordringer med kravene, samt mulige måter å avhjelpe utfordringene på.

9.3.1.1 Alternativ 1 – krav om registrering i Merverdiavgiftsregisteret

En mulighet for å avgrense mot jordbruksproduksjon som ikke har næringsmessig preg, er å innføre et krav om registrering i Merverdiavgiftsregisteret. Et slikt krav kan være en måte å peke ut foretak som generelt driver med et visst omfang og med en viss omsetning. I dag skal foretak registreres i Merverdiavgiftsregisteret når omsetning og uttak av varer som er omfattet av mva-loven til sammen har oversteget 50 000 kroner i løpet av en periode på tolv måneder. For veldedige og allmenntilgitt organisasjoner er beløpsgrensen 140 000 kroner. Et vilkår om registrering i Merverdiavgiftsregisteret kan kontrolleres maskinelt for alle foretak, noe som sikrer likebehandling og gir effektiv forvaltningen.

Hvem avskjæres av et krav om registrering i Merverdiavgiftsregisteret?

Av de rundt 37 450 foretakene som søkte produksjons- og avløsertilskudd i 2024, var 2 436 foretak ikke registrert i mva-registeret per 28.11.2024²⁰. De utgjør 6,5 prosent av det totale antall søkere i landet. Noen av disse er trolig nyoppstartede foretak, som kommer til å bli registrert i Merverdiavgiftsregisteret etter hvert. Det kan også inkludere foretak som har avsluttet driften i løpet av året, og derfor ikke lenger er registrert.

Foretakene som ikke var registrert i mva-registeret mottok til sammen i overkant av 240 millioner kroner i produksjons- og avløsertilskudd søknadsåret 2024²¹, i gjennomsnitt 99 303 kr per foretak (median: 53 730 kr). Av de 2 436 foretakene som ikke var registrert i mva-registeret per 28.11.2024, var det 47 foretak som fikk 0 kr i tilskudd på grunn av bunnfradraget og 87 foretak fikk søknadene avslått eller avvist.

Av tabellen under ser vi at antallet og andelen foretak som ikke er registrert i mva-registeret, samt tilskuddsbeløp, varierer mellom de ulike arealsonene

Tabell 5 Antall og andel foretak som søker produksjonstilskudd som ikke er registrert i mva-registeret per 28.11.2024

Arealsoner	Antall foretak ikke mva.reg.	Antall foretak totalt 2024	Andel ikke mva.reg.	Produksjons- og avløsertilskudd (søknadsåret 2024) til foretak som ikke er mva.reg	Gj.snitt tilskudd per foretak
1	172	5 118	3,4 %	12 640 278	73 490
2	42	1 832	2,3 %	4 017 162	95 647
3	269	5 501	4,9 %	21 277 175	79 097
4	85	2 730	3,1 %	8 101 263	95 309
5A	504	9 296	5,4 %	50 091 959	99 389
5B	1 149	10 168	11,3 %	121 114 469	105 409
6	183	2 452	7,5 %	22 076 807	120 638
7	32	364	8,8 %	2 583 525	80 735
Totalt	2 436	37 461	6,5 %	241 902 638	99 303

Av de 2 436 foretakene som ikke var mva-registrert, var det 2 117 foretak som disponerte jordbruksareal, se tabell 6. Gjennomsnittlig antall dekar per foretak var 65,4 dekar. De fleste av foretakene med areal, 1 968 foretak, disponerte grovfôrareal.

²⁰ 34 973 foretak var mva-registrert. I tillegg har man 52 foretak som søker fra underenheten (typisk videregående skoler, fengsler etc.), og som ikke er tatt med blant de som ikke er mva-registrert.

²¹ Tall fra hovedutbetalingen 12.2.2025. Ikke alle søknader var ferdig behandlet på dette tidspunktet. 33 søknader var fortsatt under behandling og har dermed ikke fått telt med noe tilskudd her.

Tabell 6 Arealtall for foretakene som ikke var mva-registrert per 28.11.2024. Søknadsåret 2024.

	Antall foretak	Samlet antall dekar	Gjennom-Median snitt		Maks	Min (over 0 daa)
Jordbruksareal	2 117	138 355,6	65,4	40	2 864,4	0,6
Ikke jordbruksareal	319					
Grovfôr (før avgrensning, normert innmarksbeite)	1 968	111 769,6	56,8	38,8	999,2	0,6
Korn	144	24 019	166,8	72	2 540	1
Potet	43	1 263	29,4	1	800	1
Frukt	39	367	9,4	6	46	1
Grønnsaker	30	740	24,7	1	645	1
Bær	18	197	10,9	2,5	119	1

Blant foretakene som ikke var mva-registrert, har 2 002 av foretakene husdyr. Det fremgår av tabell 7 at klart flest av disse har sau. 1 319 foretak, 54 prosent av det totale antall foretak som ikke er mva-registrert, disponerer sauer. Det er også en del foretak med hest og hest i pensjon i beitesesongen, bifolk, øvrige storfe, verpehøne og ammegeit. Gjennomsnittlig antall dyr blant disse er henholdsvis 24,4 sauer (median: 18), 4,9 hester (median: 3), 5,4 hester i pensjon i beitesesongen (median: 4), 32,4 bilfolk (median: 28), 14,1 øvrige storfe (median: 7), 40,2 verpehøner (median 9,75) og 6,8 ammegeiter (median: 5).

Tabell 7 Dyretall for foretakene som ikke var mva-registrert per 28.11.2024. Søknadsåret 2024.

	Antall foretak	Samlet antall dyr ¹⁾	Gjennom-Median snitt		Maks	Min (over 0 dyr)
Sau	1 319	32 182	24,4	18	237	1
Hest	463	2 275,5	4,9	3	44,5	0,5
Bifolk	197	6 377	32,4	28	233	1
Hest i pensjon i beitesesongen	160	870	5,4	4	43	1
Øvrige storfe	157	2 210,5	14,1	7	145	0,5
Verpehøne	142	5 714	40,2	9,75	3 750	1
Ammegeit	112	765	6,8	5	31	1
Ammeku	90	746	8,3	4,75	45	0,5
Melkeku	34	584	17,2	13,5	61	2,5
Kanin	25	117	4,7	3	22	0,5
Slaktegris	23	6 016	261,6	4	1 656	2
Alpakka	21	98	4,7	3,5	12	1,5
Lama	19	66	3,5	2	21	0,5
Avlspurke	18	501,5	27,9	1,5	422,5	0,5
Esel	10	10	1,0	1	2	0,5
Melkegeit	3	90,5	30,2	2,5	86,5	1,5
Slaktekylling	3	103 532	34 510,7	39 676	39 708	24 148
Hjort over 1 år	3	63,5	21,2	22	31	10,5
Rugeegg	0	0	-	-	0	0

1) For dyreslag med to telledatoer i søknadsåret er det gjennomsnitt av antall dyr på de to telledatoene som er brukt.

Ulempene med et krav om registrering i Merverdiavgiftsregisteret

En ulempe med et krav om registrering i Merverdiavgiftsregisteret, er at det ikke knytter seg direkte til inntekter fra jordbruksvirksomhet. Foretaket kan med andre ord oppfylle kravet ved hjelp av inntekter fra annen virksomhet. I og med at det ikke skilles mellom inntekter fra ulike næringer i merverdiavgiftssammenheng, er det ikke en praktisk mulighet å koble kravene til jordbruksinntekter. Dermed vil kravet i liten grad sikre at selve jordbruksvirksomheten har et næringsmessig preg. Foretak som søker om produksjonstilskudd, kan for eksempel ha inntekter fra tømrervirksomhet som gjør at det oppfyller et krav om registrering i Merverdiavgiftsregisteret. Foretaket vil dermed være berettiget produksjonstilskudd, selv om inntektene fra jordbruksdriften ikke ville oppfylt vilkåret. Det gjør at et krav om registrering i Merverdiavgiftsregisteret vil være lite målrettet.

En annen ulempe med å knytte kravet til Merverdiavgiftsregisteret, er at det da blir opp til skattemyndighetene hva som er omsetningsgrensen for å kunne motta produksjons- og avløsertilskudd. Det blir ikke anledning for partene i jordbruksavtalen å endre denne grensa, med mindre man velger en annen innretning på kravet. I dag skal foretak registreres når omsetning og uttak av varer overstiger 50 000 kroner. Beløpet ble hevet fra 30 000 kroner i 2004, og vil trolig økes igjen på et senere tidspunkt.

Fordi beløpet er likt for alle produksjoner, vil det i realiteten medføre ulike krav til driftsomfang i de forskjellige produksjonene. For eksempel vil det kreves flere sauer enn kyr for å nå en omsetningsgrense. Tilsvarende vil det også være tilfeller der foretak har samme produksjon, men ulik omsetning avhengig av hvordan varene omsettes i markedet, for eksempel med tanke på når på året og til hvem varene selges. Det kan med andre ord oppstå tilfeller der foretak som driver relativt likt vil få svært ulikt utslag i tilskuddsutmålingen (der den ene innvilges produksjonstilskudd, mens den andre ikke er berettiget tilskudd), eller at samme foretak får ulikt utfall i ulike år. Dette gjelder spesielt for foretak som har et driftsomfang som tilsier at omsetningen vil komme i nærheten av omsetningsgrensen.

9.3.1.2 Alternativ 2 – omsetningsgrense

Virkemiddelet kan målrettes i større grad dersom man løsriver kravet fra Merverdiavgiftsregisteret, og setter som vilkår at foretaket må ha en viss omsetning fra jordbruksvirksomhet (en omsetningsgrense). Slik vil man kunne sikre at det er de foretakene som faktisk har omsetning fra jordbruksdriften som kan motta tilskuddet. Fordi en omsetningsgrense vil være lik for alle produksjoner, vil det i realiteten medføre ulike krav til driftsomfang i de forskjellige produksjonene, på samme måte som ved et mva-krav.

Hvordan kan omsetningen dokumenteres?

Det neste spørsmålet som oppstår, er hvordan foretaket skal dokumentere omsetningen, slik at forvaltningen kan kontrollere opplysningene. Fordi verken regnskap, merverdiavgiftsoppgave eller skattemelding foreligger på de tidspunktene søknad om produksjonstilskudd skal behandles, fremstår ikke dette som hensiktsmessig dokumentasjon. Dersom man skulle benyttet slik dokumentasjon, ville kontrollen ha skjedd i etterkant av tilskuddsutbetalingen, slik at man ville vært nødt til å kreve tilskuddet tilbakebetalt dersom man fant at vilkåret ikke var oppfylt. Det ville vært svært ressurskrevende for forvaltningen, og det kan også være enkelte utfordringer knyttet til innkreving. Eventuelt kunne man holdt tilskuddet tilbake frem til kontrollen kunne gjennomføres, noe som ville vært en stor ulempe for tilskuddsmottakeren. Eller man kunne valgt å flytte tidspunkt for hovedutbetalingen, noe som ville vært en enda større ulempe for mange flere.

Et alternativ kan være å kreve at foretaket må dokumentere omsetningen ved fakturaer fra salg av jordbruksvarer. Et liknende dokumentasjonskrav gjelder for distriktstilskuddet. Det er imidlertid svært ressurskrevende for forvaltningen å gjennomføre kontroll av fakturaer, og det er neppe ønskelig å innføre et slikt dokumentasjonskrav. Det vil også medføre alternativkostnader i form av at saksbehandlere må benytte allerede knappe ressurser på å kontrollere omsetningsgrensen, noe som gir mindre tid til kontroll av selve jordbruksproduksjonen, søknadsopplysningene og andre krav i regelverket. Innføring av et krav som kun kan kontrolleres manuelt er dessuten vesentlig mer ressurskrevende enn å innføre krav som kan kontrolleres maskinelt (som et krav om registrering i Merverdiavgiftsregisteret). I tillegg til å være mer

effektive, innebærer maskinelle kontroller at hele søkermassen kontrolleres, mens manuelle kontroller kun skjer for den andelen av søknader som plukkes ut til kontroll.

Hva slags omsetning bidrar til å nå en omsetningsgrense?

En annen utfordring knyttet til å innføre en omsetningsgrense frikoblet fra Merverdiavgiftsregisteret, er selve utregningen av omsetningen og vurderingen av hva slags omsetning som kan bidra til å oppfylle kravet. I perioden da foretaket kunne oppfylle omsetningskravet ved å ha en «samlet omsetning og uttak av avgiftspliktige varer og tjenester», fikk Landbruksdirektoratet mange henvendelser med spørsmål om hva som skulle anses som «uttak av avgiftspliktige varer» og «omsetning» fra jordbruksdriften, fra både saksbehandlere og foretak. En omsetningsgrense er dermed ikke et like objektivt krav som det kan virke som. Å vurdere hva slags omsetning og hvilke varer som skal kunne regnes med er ikke nødvendigvis rett frem, og vil kreve bruk av skjønn. Erfaringene fra kravet som gjaldt fra 2004-2014 tilsier at det også er relativt enkelt å omgå et slik krav. Det var flere tilfeller av regelverkstilpasning, der foretak for eksempel solgte og kjøpte utstyr frem og tilbake for å øke egen omsetning.

9.3.1.3 Alternativ 3 – Gjeninnføre omsetningskravet som var

Som gjennomgangen viser, er det mange utfordringer knyttet til et omsetningskrav, og spesielt til en omsetningsgrense som er løst fra Merverdiavgiftsregisteret (alternativ 2). Vilåret som gjaldt fra 2004-2014, der foretaket enten måtte være registrert i Merverdiavgiftsregisteret eller ha en omsetning av avgiftspliktige varer og tjenester på til sammen 20 000 kr, har tilsynelatende en fordel i at kravet om å være registrert i Merverdiavgiftsregisteret var oppfylt for de fleste foretakene, samtidig som det alternative vilåret om 20 000 i omsetning ga både fleksibilitet og en avgrensning for øvrige foretak.

Dette inntrykket bør imidlertid korrigeres, for når et krav om registrering i Merverdiavgiftsregisteret kontrolleres maskinelt, betyr det også at de foretakene som ikke er registrert vil få en varselmelding. Det innebærer at saksbehandler må gjøre en bilagskontroll av alle foretakene som søker om tilskudd, men som ikke er registrert i Merverdiavgiftsregisteret, for å vurdere om de er berettiget tilskudd eller ikke. Sammenliknet med i dag, vil det medføre en ressurskrevende ekstraoppgave for saksbehandlerne som vil gå på bekostning av andre oppgaver, som for eksempel kontroll av søknadsopplysninger eller intensitetskravet.

Videre hadde vilåret en uheldig innretning fordi et krav til omsetning på 20 000 kr åpner for en mer skjønnsmessig vurdering av hvilken omsetning som er relevant. Selv om regelverket ikke krevde det, kan det likevel ha opplevdes som mest relevant å se på omsetningen som kom fra jordbruksdriften. Man risikerte dermed at de foretakene som ikke var registrert i Merverdiavgiftsregisteret i realiteten møtte et strengere krav til omsetning enn de foretakene som var registrert uten at omsetningen først og fremst var knyttet til jordbruksvirksomheten.

En annen utfordring, som knytter seg til både et krav om registrering i Merverdiavgiftsregisteret og et krav til omsetning (og dermed også til hele det tidligere omsetningskravet), er at mange nyoppstartede foretak ikke oppfyller kravet. Slik det tidligere omsetningskravet var innrettet, måtte foretak som nylig hadde startet opp virksomheten søke om dispensasjon. Saksbehandler måtte da foreta dispensasjonsvurderingen ut ifra om det var sannsynlig at foretaket ville oppnå omsetningskravet i løpet av 12 måneder. Vurderingen ble gjort ut ifra foretakets planer, målsettinger og lignende. Denne løsningen var klart nok både tungvint og lite hensiktsmessig. Det kan også nevnes at ved dispensasjonsvurderingen, krevde forvaltningen at foretaket sannsynliggjorde at de ville nå omsetningskravet ved inntekter fra jordbruk. Dette fremsto lite konsekvent når kravet etter forskriften også omfattet inntekter fra annen virksomhet.

Ytre forvaltnings synspunkt på et omsetningskrav

Selv om Landbruksdirektoratet har vist at det er mange utfordringer med et omsetningskrav, viser spørreundersøkelsen at forvaltningen er delt når det kommer til spørsmålet om omsetningskravet bør gjeninnføres. Halvparten av kommunale saksbehandlerne mener at kravet bør gjeninnføres, mens den resterende halvparten mener det ikke bør gjeninnføres. 70 prosent av saksbehandlerne hos statsforvalteren svarte at de mente kravet bør gjeninnføres. Dette kan tyde på at mange saksbehandlere opplevde at kravet var håndterbart å forvalte. Samtidig er andelen positive lavere i førsteinstans (kommunen), som har

førstehåndserfaring med å forvalte vilkåret. Vi vet imidlertid ikke hvor mange av saksbehandlerne som har svart som faktisk har erfaring fra tiden da omsetningskravet var et grunnvilkår. Videre er det noe usikkert hva slags omsetningskrav saksbehandlerne har sett for seg da de svarte på spørsmålet. I og med at ordlyden i spørsmålet er om det bør «gjeninnføres et omsetningskrav», vil det være naturlig å forstå det som det tidligere omsetningskravet i produksjonstilskuddsforskriften (alternativ 3). Vi kan imidlertid ikke utelukke at noen har tenkt på et krav om registrering i Merverdiavgiftsregisteret (alternativ 1), i og med at det var dette vilkåret som var relevant for flest foretak i perioden 2002-2014, eller et rent skjønnsmessig omsetningskrav (alternativ 2).

9.3.1.4 Et krav om registrering i Merverdiavgiftsregisteret er det beste alternativet, men krever tilpasning

Landbruksdirektoratet ser utfordringer med å innføre et omsetningskrav, uansett hvilken innretning man velger. Et krav om registrering i Merverdiavgiftsregisteret er lite målrettet, en omsetningsgrense har forvaltningsmessige utfordringer, og det tidligere omsetningskravet har begge de nevnte svakhetene. Blant de tre alternativene, mener vi at et krav om registrering i Merverdiavgiftsregisteret vil være klart mest aktuelt. Det vil kunne avgrense mot foretak som ikke driver med næringsmessig preg, selv om det er et grunnleggende problem at kravet er vanskelig å koble direkte til inntekter fra jordbruk. Over tid og i samspill med andre vilkår, kan det likevel tenkes at et slikt vilkår vil kunne bidra til å kanalisere tilskudd til foretak med næringsmessig preg.

Dersom man ønsker å innføre et krav til omsetning, bør det imidlertid gjøres et unntak for foretak som søker produksjonstilskudd for første gang, fordi mange nyoppstartede foretak vil ha vanskeligheter med å oppfylle et krav om registrering i Merverdiavgiftsregisteret. Et slikt unntak ville riktignok medført en teoretisk risiko for at noen oppretter nye foretak hvert år for å få tilskudd hvert år, uten å oppfylle kravet. Landbruksdirektoratet tror imidlertid at en slik tilpasning vil være lite utbredt, og vurderer behovet for effektiv forvaltning som tyngre enn å avskjære mot slik tilpasning.

Dersom man innfører et grunnvilkår som skissert i ett av de tre alternativene ovenfor, vil det innebære en innstramming av dagens praksis, der det er mulighet for å gi beitetilskudd og areal- og kulturlandskaps-tilskudd også i tilfeller der foretaket ikke har næringsmessig preg.

Med mindre det innføres et unntak fra et omsetningskrav (uavhengig av innretning) for distriktstilskuddet for frukt, bær og grønt, vil det også bety at det stilles et ekstra krav til dette tilskuddet som ikke stilles for pristilskuddene som gis til primærprodusenten via omsetningsleddene.

9.3.2 Endre bunnfradraget

9.3.2.1 Et lavt bunnfradrag gjør det relevant å vurdere næringsmessig preg i flere saker

Som den historiske gjennomgangen i vedlegg 4 viser, er bunnfradraget nå lavere enn det har vært gjennom store deler av perioden 1996 – 2025, når beløpene justeres for inflasjon. Det betyr at terskelen for hva som anses som hobbyproduksjon i dag er noe senket sammenliknet med tidligere. Samtidig som bunnfradragsbeløpet har stått tilnærmet uendret, har tilskuddssatsene økt. Det gjør at man i dag trenger færre dyr og dekar for å komme over bunnfradraget, sammenliknet med tidligere. For eksempel må man nå ha bare 2 søyer med 3 lam for å komme over bunnfradraget. I praksis har foretakene ofte grovfôrarealer i tillegg, som gjør at det reelle antallet dyr man må ha er enda lavere. Derfor er det også svært få produsenter som søker om produksjonstilskudd som har så liten besetning og/eller så små arealer at de ikke er berettiget tilskudd (se kap. 9.2.1). Selv om det kan være produsenter som lar være å søke fordi de ikke kommer over bunnfradraget, tilsier det lave antallet dyr og dekar man må ha at det neppe er særlig mange produsenter det dreier seg om. Bunnfradraget på dagens nivå har derfor svært begrenset funksjon for å avskjære mot hobbyproduksjon.

Når bunnfradragsbeløpet er lavt, blir det flere saker der forvaltningen må gjøre en skjønnsmessig vurdering av om foretaket har et næringsmessig preg. Samtidig er det ikke noen klar sammenheng mellom foretakene

som mottar minst i tilskudd og foretakene som slår ut med melding om lav eller manglende avdrått. Blant foretakene som fikk varselmelding om at de muligens ikke oppfylte grunnvilkåret²², var det bare 9,5 prosent som var blant de ti prosent foretakene med lavest utbetaling.²³ Det varierte mellom varselmeldingene hvor stor andel av foretakene som var i den laveste desilen. For eksempel var 23 prosent av foretakene som hadde sau, men som ikke hadde slaktet lam, blant foretakene med lavest tilskuddsutbetaling. Dette var varselmeldingen der flest foretak også hadde lav tilskuddsutbetaling. Blant foretak med få lammeslakt per søye og lav slaktevekt på lammene hadde hhv. 3 og 4 prosent også lav utbetaling. De aller fleste av foretakene som slår ut på en indikator om at produksjonen muligens ikke kan karakteriseres som vanlig, er imidlertid ikke blant foretakene som mottar minst tilskudd. Selv om bunnfradraget økes, vil det altså fortsatt være mange saker som slår ut med varselmelding om lav og manglende avdrått.

9.3.2.2 Bunnfradraget er et virkemiddel med fordeler og ulemper

Hvis det økes, kan bunnfradraget bli et reelt virkemiddel for å definere hobbyproduksjon og kanalisere tilskuddene til foretak som driver jordbruksproduksjon med næringsmessig preg. I og med at bunnfradraget beregnes per foretak, er det et virkemiddel som tar høyde for tilfeller der foretaket driver i liten skala med mange ulike produksjoner, men der helheten har et næringsmessig preg. Dette betyr at foretaket får mulighet til å utnytte de ressursene som finnes på gården, også med tanke på inntektsmuligheter som turisme og besøksgård, uten at driften karakteriseres som hobby fordi den enkelte produksjon er liten. En annen fordel med bunnfradraget, er at det innebærer en objektiv avgrensning av hva slags produksjon som er for liten til å få tilskudd, noe som kan bidra til likebehandling på tvers av kommuner og fylker i større grad enn en skjønnsmessig vurdering av om foretaket driver vanlig jordbruksproduksjon. Forvaltningsmessig er det derfor også enklere å håndtere et bunnfradrag enn et skjønnsmessig vilkår om vanlig jordbruksproduksjon. Et økt bunnfradrag kan videre gi et insentiv for mindre produsenter til å øke produksjonen nok til å motta tilskudd, noe som i teorien kan bidra til noe mer matproduksjon og økt selvforsyning, gitt at markedet ikke allerede er dekket. En eventuell økning i produksjonen vil ikke nødvendigvis skje i de husdyrslagene der markedsmulighetene er størst. Samtidig kan det for enkelte foretak være begrensede muligheter for å øke produksjonen, f.eks. dersom det er begrenset tilgang på areal. En økning i bunnfradraget kan dermed også få motsatt effekt – nemlig at foretak som faller under den nye beløpsgrensen slutter å drive arealene. Dersom arealet ligger i et område hvor foretakene ikke har behov for ekstra areal, eller det ligger slik til at det er for ressurskrevende for andre å drive det, kan det føre til at arealet gror igjen i stedet for at et annet foretak overtar driften. Det kan igjen ha betydning for de landbrukspolitiske målene om å legge til rette for bruk av jord- og beiteressursene og ivaretagelse av kulturlandskapet. I husdyrproduksjonen er det mulig å øke besetningen, men også der er man avhengig av å ha plass i driftsbygning, tilgang på fôr til dyrene og beitemuligheter.

Dersom hobbyproduksjon defineres som mangel på næringsmessig preg, og næringsmessig preg er knyttet til foretakets inntekter fra produksjonen, vil bunnfradraget være en lite presis måte å måle hvilke foretak som driver hobbyproduksjon. Bunnfradraget tar ikke utgangspunkt i foretakets inntekt, men i foretakets tilskudd, som varierer med bruksstørrelse, men også med utgangspunkt i satsene for de ulike dyreslagene og vekstgruppene. Bunnfradraget medfører derfor at kravet til driftsstørrelse blir ulikt for ulike produksjoner, som også er illustrert i oversikten over antall dyr man må ha av ulike dyreslag for å oppnå tilskudd etter bunnfradraget i vedlegg 4, kapittel 4.2. En økning i bunnfradraget vil derfor også kunne føre til omfordelingseffekter. For det første, er det ulike tilskuddssatser i ulike produksjoner, noe som betyr at en økning i bunnfradraget vil påvirke foretak med ulike produksjoner ulikt. Foretak med for eksempel gris eller verpehøner ville dermed mistet en større andel av tilskuddet enn foretak med melkeku, dersom man ikke samtidig gjorde en justering av satsene for å motvirke denne effekten. Hvor stor en slik omfordeling blir, avhenger av hvor mye man eventuelt øker bunnfradraget og hvilke justeringer man gjør i satsene. For

²² Dvs. foretak med følgende varselmeldinger:

- Sau, men ikke registrert lammeslakt
- Lav gjennomsnittlig slaktevekt på lammene
- Få lammeslakt per søye
- Ammegeit, men ikke registrert kjeslakt
- Arealer med frukt og bær, men ikke søkt om distriktstilskudd for leveransene

²³ Foretak med varselmelding om lav melkeleveranse for melkeku og melkegeit ble ikke telt med, i og med at det heller ikke var noen med disse dyreslagene i den laveste desilen av tilskuddsmottakere.

det andre, vil mindre produsenter (som derfor mottar mindre tilskudd) miste en større andel av tilskuddet enn større produsenter, i og med at bunnfradraget er likt for alle foretak. Vi så i vedlegg 3 at det blant foretakene med minst utbetalt tilskudd er flest foretak med hester (inkl. hest i pensjon i beitesesongen), sau og bifolk, noe som kan tyde på at flere av disse også vil rammes hardere av høyere bunnfradrag. I tillegg til matproduksjon, bidrar bifolk med pollinering.

Geografiske forskjeller gjør at mindre bruksstørrelser er mer vanlig i noen deler av landet enn andre, og dermed kan en økning i bunnfradraget også tenkes å innebære en geografisk omfordeling av tilskuddsmidler. Tilskuddenes distrikts- og strukturdifferensiering kan imidlertid bidra til å redusere denne effekten, og funnene i vedlegg 4, kapittel 4.2, tilsier at det er liten grunn til å tro at et økt bunnfradrag vil ramme flere produsenter i enkelte arealsoner. En justering av bunnfradraget vil med andre ord ha begrenset påvirkning på målet om landbruk over hele landet.

Tabellen under viser hvordan et høyere bunnfradrag (eksemplifisert med ulike beløp) ville slått ut med tanke på antall foretak som ville blitt avskåret, det samlede tilskuddsbeløpet som ikke ville blitt utbetalt, og det samlede bunnfradraget fra alle søknadene som ville blitt omfordelt. Oversikten er basert på dagens satser fra jordbruksavtalen 2024-2025.

Tabell 8 - Oversikt over utslag av økt bunnfradrag på ulike nivå

Bunnfradrag	Antall foretak med tilskudd under bunnfradraget ¹	Samlet tilskuddsbeløp for foretakene (ikke inkludert distriktstilskudd og avløsertilskudd)	Samlet beløp til omfordeling
6 000	334 ²	488 577	220 550 577
8 000	415	1 057 494	293 825 494
10 000	511	1 914 837	366 914 837
12 000	611	3 013 858	439 813 858
14 000	771	5 098 333	512 458 333
16 000	929	7 470 498	584 782 498
18 000	1 117	10 686 292	656 778 292
20 000	1 370	15 512 717	728 332 717

¹Foretak i driftsfellesskap er fjernet fra utvalget.

²Av disse, var det 185 som hadde 0 kr i bunnfradrag, men som mottok avløsertilskudd og/eller distriktstilskudd for frukt, bær og grønnsaker, samt matpoteter og grønnsaker i Nord-Norge. Disse tilskuddene trekkes det ikke bunnfradrag fra. 149 foretak fikk beregnet produksjonstilskudd på mellom 1 og 5 999 kr.

Bunnfradraget er et virkemiddel for å avskjære foretak med lav tilskuddsutbetaling fra å få tilskudd, men påvirker også alle foretakene som får beregnet tilskudd over bunnfradragetsbeløpet. Bunnfradraget trekkes fra foretakenes tilskuddsbeløp, og en økning i bunnfradraget vil derfor også påvirke de foretakene som ikke avskjæres av denne grensen. De foretakene som mottar minst tilskudd vil dermed miste en større andel av tilskuddet i bunnfradraget. Som et alternativ, kan bunnfradraget gjøres om til en minstegrense for tilskudd, der foretakene som kommer over grensen mottar beregnet tilskudd fra første krone. Dette vil bidra til at mindre produsenter som kommer over minstegrensene får beholde mer av tilskuddet enn med et bunnfradrag. Men innenfor dagens rammer, vil en slik løsning bety at utbetalingene må reduseres tilsvarende det samlede beløpet som trekkes i bunnfradrag (ca. 220. mill. ved søknadsåret 2024), med mindre rammen økes tilsvarende. Det innebærer reduserte satser. Derfor vil også en minstegrense gi lavere tilskuddsutbetaling for noen foretak, og eventuelt omfordelingseffekter, avhengig av hvilke satser man velger å redusere.

9.3.3 Innføre minstegrenser

Et annet virkemiddel for å avskjære mot å gi tilskudd for hobbyproduksjon, er å tilpasse tilskuddsordningene slik de er fastsatt i jordbruksavtalen. I den historiske gjennomgangen i vedlegg 4, fremgår det at flere tilskuddsordninger har eller har hatt minstegrenser som innebærer at søkeren må oppnå en gitt grense for å være berettiget tilskudd. For eksempel er det i dag krav om at foretaket må ha

minst 6 ammekyr for å få driftstilskudd til spesialisert storfekjøttproduksjon. Det er mulig å innføre slike minstegrenser enten i beløp eller i antall dyr/dekar også for andre produksjoner og tilskuddsordninger. Man kan for eksempel se for seg at det innføres et vilkår i jordbruksavtalen om at foretaket må ha et gitt antall verpehøner for å motta husdyrtilskudd.

I likhet med bunnfradraget, er minstegrensen effektiv å forvalte, da avgrensningen gjøres automatisk i fagsystemet for produksjons- og avløsertilskudd. Videre gir minstegrensen en objektiv definisjon på hva avtalepartene vurderer som produksjon som er for liten til å vurderes som næringsmessig. Det bidrar til færre skjønnsmessige vurderinger i ytre forvaltning, noe som bidrar til mindre ressurskrevende saksbehandling og større grad av likebehandling mellom kommuner. For eksempel fremgår det av kapittel 1.4.31.4 i vedlegg 1 at en stor andel av foretakene som ikke hadde slaktet lam, hadde mellom 1 og 10 søyer. Dersom man satt en minstegrense for antall søyer, ville det derfor gitt færre saker der saksbehandler ble nødt til å gjøre en skjønnsmessig vurdering.

9.3.3.1 Minstegrenser er et virkemiddel som kan tilpasses de ulike produksjonene

Fordelen med minstegrenser sammenliknet med bunnfradraget, er at minstegrensene kan knyttes til den enkelte tilskuddsordning og det enkelte dyreslag, slik at grensen blir tilpasset produksjonen den skal gjelde for. Det betyr at det for eksempel er mulig å knytte en minstegrense til husdyrtilskuddet for sau, uten at samme grense blir gjeldende for beitetilskuddet. Tilsvarende kan man for eksempel sette én minimumsgrense for kornarealer og en annen (eller ingen) minimumsgrense for grønnsaksarealer. Man kan også justere hvordan man innretter minstegrensen med tanke på om foretaket gis tilskudd for alle dyr/dekar når minstegrensen er overskredet, eller om man velger å kun gi tilskudd for det antall dyr/dekar som overstiger grensen. Videre kan tilskuddssatsen for produksjonen økes med midlene som ikke lenger utbetales for dyr under minstegrensen, noe som kan gi noe mer tilskudd til de som ikke defineres som hobbyprodusenter uten å gi andre omfordelingseffekter. Minstegrenser gir derfor en større fleksibilitet og kan gi bedre målretting enn bunnfradraget gjør. Som beskrevet tidligere, er bunnfradraget lite målrettet blant annet fordi foretakets tilskuddsutbetaling er en dårlig indikator på foretakets inntekt og næringsmessige preg. En minstegrense på antall dyr eller antall dekar er heller ikke et godt mål på om foretaket har inntekt av betydning fra foretaket, men man kan argumentere for at flere dyr og/eller dekar gir et større *potensial* for at foretaket har en inntekt av betydning fra jordbruksproduksjonen. Til en viss grad er det altså en sammenheng mellom et høyere antall dyr og en høyere inntekt fra produksjonen. Samtidig er det mulig å drive et foretak med næringsmessig preg med utgangspunkt i et lavt antall dyr, så lenge produktene blir solgt. Tilsvarende er det også mulig å ha et høyere antall dyr uten å drive med næringsmessig preg.

9.3.3.2 Ulemper med å sette minstegrenser

Det kan argumenteres for at minstegrenser er et mer målrettet virkemiddel for å avgrense mot hobbyproduksjon enn bunnfradraget, nettopp fordi minstegrensen retter seg mot en enkelt produksjon eller ett enkelt tilskudd. Det er imidlertid også noen utfordringer med å innføre minstegrenser.

For det første, risikerer foretak som har mange, men små, produksjoner å havne under minstegrensen i en eller flere av produksjonene, noe som kan redusere deres tilskudd sammenliknet med i dag. Det kan for eksempel gjelde besøksgårder, markedshager, andelslandbruk, utdanningsinstitusjoner eller forskningsstasjoner som har mange ulike dyreslag og vekster. Slike virksomheter kan ikke nødvendigvis sies å mangle næringsmessig preg, selv om hovedtyngden av virksomheten ikke er omsetning av jordbruksvarer. Hvor hardt de eventuelt rammes, avhenger av hvor mange produksjoner man ønsker å sette begrensninger i antall dyr for og hvor høyt man setter denne grensen.

For det andre, vil en minstegrense bety at det gis ulikt tilskudd til foretak med relativt like besetnings- og arealstørrelser. Kun ett dyr eller ett dekar forskjell kan gi et relativt stort utslag i tilskuddsutbetalingen, avhengig av om foretaket havner over eller under minstegrensen. Det vil kunne oppleves urettferdig. For husdyrprodusenter vil også små endringer i foretakets besetning kunne gi store økonomiske konsekvenser, dersom foretaket har en besetning som ligger rett over minstegrensen. For eksempel kan man se for seg en besetning der noen dyr blir rammet av sykdom som fører til at de dør før telledato, og at foretaket dermed

havner under minstegrensen selv om foretaket hadde planlagt å ha flere dyr enn minstegrensen. Slik det er i dag, er det ingen mulighet for å få dispensasjon fra kravene som er satt i jordbruksavtalen, så om en eventuell minstegrense tas inn i forskrift eller jordbruksavtale vil kunne ha betydning.

For det tredje, kan det være utfordrende å finne en grense som gir en god avgrensning mot hobbyproduksjon. I utgangspunktet krever det at jordbruksavtalepartene gjør en skjønnsmessig vurdering og blir enige om hvor mange dyr et foretak minimum må ha for ikke å anses som hobbyproduksjon. Som et absolutt minimum går det for eksempel an å ta utgangspunkt i et antall dyr eller dekar som gir produksjon som er for stor til at det er mulig å nytte all avdrått i egen husholdning, slik at deler av avdrått i utgangspunktet må omsettes. Det vil ikke være rett frem å sette et sånn grense heller, i og med at foretakenes driftsform, vekster og husdyrraser varierer, men en kan se for seg at en minstegrense kan være et virkemiddel for å avskjære tilskudd for produksjon som kun er til eget forbruk.

Tabellen under viser antall foretak som ville havnet under en gitt minstegrense for sauer eller ammegeiter, samt samlet husdyrtilskudd som ikke ville blitt utbetalt dersom grensen var gjeldende (basert på søkers opplysninger og endelige satser for søknadsåret 2024). For eksempel var det 850 foretak som hadde færre enn 10 sauer i 2024, og som dermed ikke ville være berettiget husdyrtilskudd for sau dersom minstegrensen ble satt til 10 sauer og værer. Disse foretakene mottok 11,1 mill. kroner i tilskudd for sauene ved søknadsåret 2024. Totalt var det 12 935 foretak som søkte om tilskudd for sauer og 1 049 foretak som søkte om tilskudd for ammegeit. Ved en minstegrense på 30 dyr, ville man avskåret en tredjedel av alle foretak med sauer og nesten 94 prosent av alle foretak med ammegeit.

Grensene er eksempler for å vise hvordan ulike nivåer vil slå ut, uten å legge føringer for hva som kan være aktuelle minstegrenser.

Tabell 9 Tilskuddsbeløp for og antall foretak med færre dyr enn alternative minstegrenser for sau og ammegeit

Minste- grense ¹	Antall foretak med sauer	Tilskuddsbeløp for sauer under minstegrensa ²	Antall foretak med ammegeit	Tilskuddsbeløp for ammegeiter under minstegrensa ²
5 dyr	189	1 183 010	342	2 375 615
10 dyr	850	11 103 875	683	8 207 375
15 dyr	1 743	33 560 015	825	12 506 230
20 dyr	2 569	62 994 230	913	16 344 955
25 dyr	3 400	101 292 600	957	18 803 290
30 dyr	4 253	149 913 890	982	20 532 655

¹ Samlet for søyer og værer

² Basert på søkers opplysninger og endelige satser for søknadsåret 2024.

Det er også satt opp en tabell for å vise hvordan en avgrensning på hhv. 10, 20 og 50 verpehøner ville slått ut på antall foretak og tilskuddsbeløp. Det er tydelig at selv om det er en del foretak som har under 50 verpehøner, er satsen per verpehøne så lav at det utgjør svært lite tilskudd. En minstegrense vil imidlertid kunne ha en funksjon i å sørge for likebehandling.

Tabell 10 Tilskuddsbeløp for og antall foretak med færre dyr enn tre alternative minstegrenser for verpehøne

Minste- grense	Antall foretak med verpehøner del 1	Antall foretak med verpehøner del 2	Tilskuddsbeløp for dyr under minstegrensa ¹
10 dyr	232	222	37 688
20 dyr	475	479	129 276
50 dyr	676	699	298 564
75 dyr	707	751	365 512
100 dyr	717	762	390 922

¹ Basert på søkers opplysninger og endelige satser for søknadsåret 2024.

9.3.4 Innføre mer detaljerte definisjoner i jordbruksavtalen

I tillegg til viktige bestemmelser som minste- og maksgrenser, satser og intervaller, inneholder jordbruksavtalen også definisjoner av dyreslag og vekstgrupper. Definisjonene er viktige, fordi de legger klare føringer for hvilke dyr og vekster som er tilskuddsberettiget. For noen dyreslag inneholder også definisjonene krav som bidrar til høyere intensitet i produksjonen. For eksempel kan en ku bare defineres som ku dersom den har kalvet i løpet av de siste 15 månedene. For sau er det nok å være «født foregående år eller tidligere», mens det for ammegeit er et krav om at geita må ha kjeet tidligere. Både for sau og ammegeit er det en del foretak som driver ekstensivt, for eksempel der det ikke er registrert slakt i søknadsåret, eller der reproduksjonsgraden er lav. For sau finnes det allerede retningslinjer for reproduksjonsgrad og slaktevekt. Et krav om lammingsintervall ville i så fall komme i tillegg til relativt tydelige retningslinjer. Å stille et krav om lammingshyppighet er i utgangspunktet et krav til foretakets avdrått (krav til avdrått/intensitet er drøftet i kapittel 7), men er også et verktøy for å avgrense mot hobbyproduksjon, fordi det kan minimere antall foretak som søker om tilskudd for sauer som ikke har hatt avdrått, og fordi et mer objektivt kriterium kan redusere antall tilfeller der saksbehandler må gjøre en mer skjønnsmessig vurdering. Foretak som ikke har avdrått, har heller ikke salg av varer knyttet til jordbruksdriften, og vil dermed mangle næringsmessig preg.

Fordelen med å stille et krav til lammingsintervall i definisjonen av dyreslaget, er at det gir et enda tydeligere signal til søkeren om at søyene må produsere lam. Dagens retningslinjer om vanlig jordbruksproduksjon er i utgangspunktet også tydelige, men et krav til lammingsintervall er mer intuitivt å forstå og innebærer mindre grad av skjønn enn kravet om vanlig jordbruksproduksjon. Samtidig er det ikke uvanlig praksis å la være å sette på årslammene, noe som enten gjør at man må sette et høyere intervall, opprette en egen definisjon og sats for påsettlam, eller akseptere at foretakene ikke lenger vil motta tilskudd for påsettlam. En annen utfordring med å gjøre endringer i definisjonene for å avgrense mot hobbyproduksjon, er at det gjør forvaltningens kontroll mer ressurskrevende. Et krav om lammingsintervall vil måtte kontrolleres ved dokumentkontroll, og saksbehandler må gjøre en vurdering for hver enkelt sau som er ført opp i søknaden. Selv om kravet er mest relevant for å avgrense mot hobbyproduksjon og ekstensiv drift, vil det gjelde alle foretak, noe som betyr at kommunene også må kontrollere kravet for foretak med mange sauer. Dersom kravet innføres kun med tanke på å avgrense mot hobbyproduksjon, vil det derfor kunne bli et lite målrettet tiltak som fører til en del ekstraarbeid for forvaltningen.

9.3.5 Næringsmessig preg som skjønnsmessig grunnvilkår

9.3.5.1 Næringsmessig preg i dagens grunnvilkår

Hvorvidt foretaket driver med næringsmessig preg, er en del av vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon i dagens grunnvilkår. For å ha næringsmessig preg, må foretaket omsette leveranser fra de omsøkte arealene eller dyrene som står i samsvar med størrelsen på arealene og dyretallet. Kravet er altså en del av virkemidlene for å avgrense mot hobbyproduksjon, og medfører blant annet at foretak som kun produserer til eget bruk eller gir bort varene sine, ikke kan motta tilskudd etter forskriften.

Forvaltningen opplever at det er krevende å vurdere om foretakene har næringsmessig preg, siden det mangler utfyllende retningslinjer for vurderingene. Samtidig viser spørreundersøkelsen at en del

saksbehandlere har avslått søknader om tilskudd nettopp fordi produksjonen manglet næringsmessig preg (jf. vedlegg 1).

Når dette i dag er et grunnvilkår, gjør det at foretak som ikke omsetter tilstrekkelig del av jordbruksproduktene de produserer ikke er berettiget noen tilskudd etter forskriften. Dette må modifiseres noe, all den tid det er en etablert praksis at foretak som ikke oppfyller grunnvilkåret likevel kan gis beitetilskudd og at dyrene kan være grunnlag for grovfôravgrensningen i areal- og kulturlandskaps-tilskuddet. Det er ikke lignende unntaksordning for rene arealtilskudd (se også kap. 4.3 om dagens praksis).

Det har gjennom tiden vært et tydelig politisk mål å rette tilskuddet mot den aktive bonden, noe som taler for at virkemidlene må rigges for å ivareta hensynet til næringsmessig preg. Når regelverket skal revideres, kan man imidlertid vurdere om kravet til næringsmessig preg som ligger i vanlig jordbruksproduksjon skal videreføres, eller om man kan avgrense mot hobbyproduksjon og sikre at tilskuddet rettes mot den aktive bonden på andre måter.

9.3.5.2 Alternativ 1: Det innføres ikke et eget skjønnsmessig vilkår for å sikre næringsmessig preg

Næringsmessig preg inngår i dag som én av tre komponenter i vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, og skal sikre næringsmessig preg. Som vi har sett i delkapittel 9.3.1 til 9.3.4, finnes det flere andre virkemidler som kan bidra til å avgrense mot å gi tilskudd til hobbyproduksjon. Det er derfor en mulighet å kun benytte en eller flere av disse virkemidlene, og la være å videreføre et skjønnsmessig krav om næringsmessig preg i regelverket.

Én mulighet er i så måte å gjøre vurderingen av hobbyproduksjon helt fri for skjønn, ved å velge blant virkemidlene bunnfradrag, minstegrenser, krav om registrering i Merverdiavgiftsregisteret og definisjoner i jordbruksavtalen. Det vil i så fall innebære at alle foretakene som har flere dyr/dekar enn minstegrensene, og som får beregnet et samlet tilskudd som overgår bunnfradraget, har rett på tilskudd så lenge øvrige vilkår er oppfylt. Det innebærer en endring fra i dag, der foretakene i tillegg må oppfylle vilkåret om næringsmessig preg. Å la være å stille et vilkår om næringsmessig preg vil være en forenkling, i den forstand at det vil fjerne ett moment der forvaltningen i dag må gjøre en skjønnsmessig vurdering. Samtidig vil man miste en sikkerhetsventil der skjønn kan brukes til å avslå saker der foretaket har stor nok produksjon til å nå de mindre skjønnsmessige kravene, men der foretaket ikke driver med næringsmessig preg.

Dersom det ikke innføres et skjønnsmessig grunnvilkår for å sikre næringsmessig preg, vil foretaket kunne motta tilskudd så lenge det har mange nok dyr, dekar eller stort nok tilskudd til å innfri eventuelle grenser og bunnfradrag. Et intensitetskrav vil likevel sørge for at det kreves en viss produksjon for å kunne motta mange av tilskuddene. Men dersom man velger å knytte et intensitetskrav til kun noen av tilskuddene (jf. Landbruksdirektoratets anbefalinger i kapitlene 7-8), vil man ikke kunne avskjære alle tilskudd til foretak som ikke selger varer eller tjenester knyttet til sin landbruksdrift. Dette kan for eksempel være foretak som har flere dyr, men som driver ekstensivt og tar all produksjon til eget forbruk, og som dermed ikke har inntekter fra jordbruksdriften. Det kan være foretak som ikke har noen produksjon overhodet. Selv om det ikke vil være anledning til å avslå alle tilskudd for slike foretak, vil intensitetskravet gjelde for mange tilskudd, noe som betyr at det vil være anledning til å avslå de fleste tilskudd når avlinga/avdråttene ikke samsvarer med arealer/antall dyr. For de tilskuddene man kan innvilge, er det imidlertid også et poeng at det skal være mulig å gi tilskudd til foretak som ikke har intensiv drift (jf. kapittel 6 og 7) fordi produksjonen kan bidra til å oppfylle formålet med tilskuddene, noe som også kan gjøre seg gjeldende for foretak uten næringsmessig preg.

9.3.5.3 Alternativ 2: Næringsmessig preg kan skilles ut som et selvstendig skjønnsmessig grunnvilkår

Kravet om næringsmessig preg kan være egnet som grunnvilkår dersom man ønsker å gjøre situasjonstilpassede og skjønnsmessige vurderinger av hvilke produksjoner som kan anses som næringsmessige nok for å motta tilskudd. De øvrige virkemidlene som er skissert i kapittel 9.3.1 til 9.3.40 bør i så fall vurderes i tillegg.

Etter dagens praksis kan også foretak som ikke oppfyller kravet om næringsmessig preg i vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon likevel motta noen tilskudd. Dersom næringsmessig preg blir et grunnvilkår i ny forskrift, vil det også praktiseres som et grunnvilkår, noe som innebærer at foretak som i dag ville fått noe tilskudd ikke lenger vil være berettiget tilskudd.

I kapittel 7-8 argumenterte vi for at en del foretak som ikke oppfyller kravet om avdrått og avling i dagens grunnvilkår likevel kan bidra til måloppnåelse av noen av de landbrukspolitiske målene og formålet med enkelte tilskuddsordninger. Dersom næringsmessig preg skilles ut som et selvstendig grunnvilkår, betyr det at foretak som ikke driver med næringsmessig preg heller ikke kan motta beite- og areal- og kulturlandskapstilskudd. Det er en viss sammenheng mellom et krav til intensitet og et krav om næringsmessig preg. Likevel er det flere av foretakene som ikke ville oppfylt et intensitetskrav som kan oppfylle et vilkår som handler om å drive næringsmessig. Det gjelder for eksempel foretak som driver med gårdsturisme, utleie av beitegeiter eller Inn på tunet-virksomhet. En kan argumentere for at tjenesten beiting, som det betales for, er leveranser og tjenester som gjør at foretaket har tilstrekkelig næringsmessig preg. Det er derfor nærliggende å legge opp til at slik virksomhet vil være berettiget tilskudd hvis næringsmessig preg skilles ut som et selvstendig grunnvilkår.

Om en viderefører næringsmessig preg som et grunnvilkår, vil noen konsekvenser, som allerede er der i dag om vilkåret håndheves, være at enkelte små arealer kanskje ikke blir drevet. Heller ikke produksjon av eksempelvis vekster eller dyr som går hovedsakelig eller utelukkende til eget/familie/naboers bruk vil være (eller er i dag) tilskuddsberettiget. Det kan argumenteres for at også denne produksjonen er en del av den norske selvforsyningen, men hvis man kun produserer for seg og/eller egen krets, uten å omsette varer, kan produksjonen vanskelig karakteriseres som næringsmessig. Landbruksdirektoratet mener derfor at det vil være hensiktsmessig å (fortsett) avgrense mot slike tilfeller.

9.3.5.4 Hva skal være innholdet i et skjønnsmessig grunnvilkår om næringsmessig preg?

I dagens veiledning er næringsmessig preg definert som at leveransene (omsetningen) fra produksjonen skal stå i samsvar med antall dyr, eller størrelsen på arealet, det søkes tilskudd for. Fordelen med denne måten å definere næringsmessig preg på, er at man åpner for at foretaket kan drive næringsmessig uavhengig av besetnings- eller arealstørrelse. En klar ulempe med denne definisjonen, dersom man velger å gjøre intensitetskravet til et særvilkår, er at den i stor grad overlapper med kravet om avdrått-/avlingsnivå. En slik likhet har fungert godt når begge vurderinger har vært del av en helhetsvurdering i vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. I praksis har det ikke vært så viktig om man skiller mellom foretakets leveranser og foretakets avdrått/avling. Men dersom næringsmessig preg skal være et grunnvilkår, mens et krav om intensitet blir et særvilkår, må det vurderes om komponentenes nåværende innhold skal beholdes, og hvordan de i så fall fungerer sammen.

Næringsmessig preg som leveranser i samsvar med antall dyr eller dekar

Avdrått, avling og leveranser (omsetning) henger tett sammen, men det er nyanseforskjeller mellom begrepene. Avdrått/avling kan defineres som produktet, mens leveransene er den delen av produktene som faktisk blir solgt. Med saueproduksjonen som et eksempel, kan avdrått defineres som lammene søyene har fått, mens leveransene er de lammene som faktisk blir solgt. Avviket mellom avdrått og leveranse kan i saueholdet for eksempel skyldes tap av lam på beite eller sykdom.

Det vil være uheldig å ha et krav til avdrått/avling i samsvar med antall dyr og dekar som særvilkår (intensitetskrav), og et krav om leveranser i samsvar med antall dyr og dekar som et grunnvilkår (om næringsmessig preg). Forskjellen mellom avling, avdrått og leveranser er relativt liten. Selv om man har en mindre streng praksis for å kunne oppfylle et krav om næringsmessig preg enn for å kunne oppfylle et avdråttkrav, vil det være en tydelig sammenheng mellom avling, avdrått og leveranser. Det vil kunne skape forvirring å ha to relativt like krav som hhv. grunnvilkår og særvilkår. Å skille avling, avdrått og leveranser fra hverandre krever et bevisst forhold til begrepene, og det er også et spørsmål om skillet er så stort at det i realiteten blir to ulike vurderinger. Man kan derfor havne i en situasjon der det blir vanskelig å oppfylle grunnvilkåret om *leveranser* i samsvar med antall dyr eller dekar når *avdrått/avlingen* (i samsvar med antall dyr eller dekar) er lav. Det vil være uheldig dersom man i utgangspunktet ønsker en praksis lik

dagens, der det kan innvilges beitetilskudd og areal- og kulturlandskapstilskudd basert på grovførspisende dyr selv når leveransene ikke står i samsvar med antall dyr. Landbruksdirektoratet mener det er lite hensiktsmessig å skille så skarpt mellom avling, avdrått og leveranser som man legger opp til ved å ha avdrått/avling i samsvar med antall dyr eller dekar som et særvilkår og leveranser i samsvar med antall dyr eller dekar som et grunnvilkår. I stedet bør næringsmessig preg fylles med et annet innhold dersom man beholder det som grunnvilkår.

Næringsmessig preg med utgangspunkt i foretakets omsetning

Dersom næringsmessig preg skal fylles med et annet innhold enn i dag, kan man for eksempel se på forholdet mellom produksjon og leveranser (salg), eller man kan knytte det til omsetningen i seg selv, uten å vurdere forholdsmessigheten til antall dyr eller dekar. Dette kan gjøres i ulike grader, og kan innrettes enten per produksjon eller per foretak. Et lite strengt krav kan for eksempel være å kreve at det må være inntekter fra produksjonen uten å spesifisere omfang, mens et strengere krav kan være å sette en veiledende omsetningsgrense som en tydelig indikator på at foretaket ikke har næringsmessig preg.

Når en omsetningsgrense gjøres veiledende i stedet for absolutt, gjøres vilkåret mer skjønnsmessig. Det kan være mer ressurskrevende å forvalte enn en absolutt grense på grunn av alle gråsonetilfellene, men åpner samtidig for å ta høyde for faktorer som fremtidige muligheter for inntjening, spesielle omstendigheter som har medført lavere omsetning enn vanlig og andre relevante momenter. Det betyr blant annet at det ikke ville være behov for et unntak fra kravet for nye foretak. Man ville imidlertid hatt de samme utfordringene med en slik veiledende grense som ved en omsetningsgrense (som beskrevet i kapittel 9.3.1.2), særlig med tanke på hvordan omsetningen skal regnes ut og hvordan den skal dokumenteres på en hensiktsmessig måte. Videre har vi sett at forvaltningen i liten grad følger opp dagens vilkår om vanlig jordbruksproduksjon, også i tilfeller der det er satt tydelige grenser. Det er liten grunn til å tro at en veiledende omsetningsgrense ville blitt håndhevet i større grad.

I de neste kapitlene vurderer vi nærmere hvordan et grunnvilkår om næringsmessig preg kan innrettes, og hvordan det kan fungere sammen med de andre virkemidlene.

9.3.5.5 Hvordan et grunnvilkår om næringsmessig preg kan fungere sammen med de andre virkemidlene

Samspillet mellom næringsmessig preg som grunnvilkår og de andre virkemidlene

Fordi de forskjellige virkemidlene har ulike fordeler og ulemper, kan det være hensiktsmessig å benytte flere virkemidler for å avskjære mot hobbyproduksjon. I dagens regelverk oppstår imidlertid et paradoks når næringsmessig preg er en av komponentene i grunnvilkåret i forskriften samtidig som noen av bestemmelsene i jordbruksavtalen brukes for å avskjære mot hobbyproduksjon. I og med at det er et grunnvilkår at foretaket driver vanlig jordbruksproduksjon, skal alle som mottar produksjons- og avløsertilskudd drive med næringsmessig preg, altså ikke hobbybasert. Paradokset oppstår når bunnfradraget avgrenser hele tilskuddet til et foretak som driver med næringsmessig preg, og med det definerer foretaket som et hobbybruk. Dette paradokset vil bestå dersom næringsmessig preg etableres som et selvstendig grunnvilkår.

En mer pragmatisk tilnærming tilsier imidlertid at det kan være nyttig å bruke virkemidlene som definerer hobbyproduksjon i beløp og antall for å redusere (eller eliminere) antallet skjønnsmessige vurderinger. Bunnfradrag, minstegrenser og eventuelt omsetningskrav kan brukes til å tydelig definere hvilke foretak som *må* klassifiseres som hobbyproduksjon, og som det derfor *ikke* er nødvendig å vurdere etter et mer skjønnsmessig vilkår.

Et krav om næringsmessig preg eller et krav til omsetning?

Dersom grunnvilkåret om næringsmessig preg innrettes som en vurdering av næringsmessigheten *i den enkelte produksjon*, vil det gjøre en eventuell omsetningsgrense (jf. kap. 9.3.1.2) eller krav om mva-registrering (som omtalt i kapittel 9.3.1) overflødig. Det vil være unødvendig å kreve en gitt omsetning for foretaket som helhet dersom det er et eget krav om omsetning i den enkelte produksjon.

På foretaksnivå vil et krav om næringsmessig preg være så likt en omsetningsgrense at det neppe vil være ønskelig å beholde begge.

Næringsmessig preg og krav til registrering i Merverdiavgiftsregisteret

Et krav om næringsmessig preg på foretaksnivå skiller seg i større grad fra et krav om registrering i Merverdiavgiftsregisteret (som omtalt i kapittel 9.3.1.1). De aller fleste av foretakene som oppfyller kravet om å være registrert i Merverdiavgiftsregisteret vil trolig oppfylle et skjønnsmessig vilkår om næringsmessig preg. Et tilleggsvilkår om næringsmessig preg i jordbruksvirksomheten kan likevel fungere som en sikkerhetsventil, for eksempel i de tilfellene der det hovedsakelig er inntekter fra andre kilder enn jordbruksvirksomheten som er årsaken til at foretaket er registrert i mva-registeret. Sammen kan vilkårene om mva-registrering og næringsmessig preg dermed sikre at foretaket driver aktiv jordbruksvirksomhet. Et krav om næringsmessig preg vil imidlertid ha noen forvaltningsmessige ulemper. Som beskrevet tidligere, vil en vurdering av foretakets omsetning knyttet til jordbruksdriften være skjønnsmessig og innebære en svært ressurskrevende kontroll. Dette avhjelpes noe av at det trolig ikke vil være et stort omfang saker som må kontrolleres manuelt, i og med at kravet om registrering i mva-registeret fungerer som hovedmekanisme for å skille ut foretak som ikke driver med næringsmessig preg. Det vil hovedsakelig være aktuelt å vurdere næringsmessig preg i saker der foretaket er registrert i Merverdiavgiftsregisteret, men der det er tydelig at omsetningen fra landbruksprodukter kun er en liten del av foretakets virksomhet. I samspill med et krav om Merverdiavgiftsregistrering, bør med andre ord et krav om næringsmessig preg ha en avgrenset anvendelse, til bruk i klare tilfeller der foretaket ikke har en næringsmessig landbruksvirksomhet.

Et vilkår om næringsmessig preg vil kunne bidra til økt målretting av tilskuddene til aktive bønder, men vil også være en kompliserende faktor som vil kreve ekstra ressurser i forvaltningen med tanke på utplukk av foretak til kontroll, samt selve kontrollen og vurderingen. Intensitetskravet vil trolig også kunne ivareta deler av det samme hensynet for de tilskuddene det vil gjelde for.

9.4 Landbruksdirektoratets vurdering av virkemidlene

I dette kapitlet, har vi vurdert hvordan man kan måle hobbyproduksjon på bakgrunn av indikatorer som foretakets omsetning, foretakets samlede tilskudd, antall dyr/dekar og foretakets næringsmessige preg. Virkemidlene vi har presentert, har til felles at de skal sørge for at tilskuddene går til foretak med næringsmessig preg, gjennom å avgrense mot hobbyproduksjon. Dermed bidrar de alle i større eller mindre grad til en omfordeling fra veldig små til større produsenter. Når flere avskjæres fra å motta tilskudd, vil det kunne medføre at noen foretak legger ned driften. Effekten vil avhenge av hvilke virkemidler man bruker og hvor man setter grensen. Virkemidlene skiller seg fra hverandre med tanke på graden av skjønnsmessig vurdering, hvor krevende de er å forvalte og hvilken indikator som brukes for å skille hobbyprodusentene fra næringsaktørene.

Tabell 11 Oversikt over fordelene og ulempene med de ulike virkemidlene for å avgrense mot hobbyproduksjon

Virkemiddel	Fordeler	Ulemper
Krav om mva-registrering (med unntak for nyoppstartede)	* Bidrar til at færre saker må vurderes skjønnsmessig * Effektiv (maskinell) kontroll av alle foretak * Lite ressurskrevende å forvalte, frigjør tid til andre oppgaver * Forutsigbart for mange søkere	* Lite målrettet (retter seg ikke utelukkende mot inntekter fra jordbruksvirksomhet) * Samme grense krever ulikt driftsomfang i forskjellige produksjoner * Medfører at det gis ulikt tilskudd for relativt lik omsetning (rett over og rett under kravet om mva-registrering)

Omsetningsgrense (med unntak for nyoppstartede)	* Måltrettet * Forutsigbart for mange søkere	* Ressurskrevende kontroll tar tid fra andre oppgaver * Forholdsvis enkelt å omgå kravet * Medfører at det gis ulikt tilskudd for foretak som har relativt lik omsetning * Samme grense krever ulikt driftsomgang i forskjellige produksjoner
Omsetningskravet (slik det var tidligere)	* Effektiv (maskinell) kontroll av alle foretak, men det er en ulempe at alle det avdekkes at ikke er i mva-registeret må kontrolleres av saksbehandler * Forutsigbart for mange søkere	* Lite måltrettet (retter seg ikke utelukkende mot inntekter fra jordbruksvirksomhet) * Medfører at det gis ulikt tilskudd for foretak som har relativt lik omsetning * Samme grense krever ulikt driftsomgang i forskjellige produksjoner * Krever spesialbehandling av nyoppstartede foretak (med mindre man unntar dem fra kravet) * Ressurskrevende kontroll tar tid fra andre oppgaver
Bunnfradrag	* Bidrar til at færre saker må vurderes skjønnsmessig * Lite ressurskrevende å forvalte, frigjør tid til andre oppgaver * Forutsigbart for alle søkere	* Lite måltrettet (knyttet til foretakets tilskudd, ikke inntekter) * Vil påvirke ulike produksjoner ulikt * Vil påvirke tilskuddet til mindre produsenter (som kommer over bunnfradraget) i større grad enn de større * Rammer også de foretakene som ikke avskjæres * Medfører at det gis ulikt tilskudd for relativt like produksjoner (over og under bunnfradraget)
Minstebeløp for tilskuddsutbetaling	* Bidrar til at færre saker må vurderes skjønnsmessig * Lite ressurskrevende å forvalte, frigjør tid til andre oppgaver * Forutsigbart for alle søkere	* Lite måltrettet (knyttet til foretakets tilskudd, ikke inntekter) * Vil påvirke ulike produksjoner ulikt * Innebærer reduserte satser, med mindre rammen økes * Medfører at det gis ulikt tilskudd for relativt like produksjoner (over og under minstebeløpet)

Minstegrenser for antall dyr/dekar	*Bidrar til at færre saker må vurderes skjønnsmessig * Lite ressurskrevende å forvalte, frigjør tid til andre oppgaver * Kan tilpasses hver enkelt produksjon *Forutsigbart for alle søkere	* Rammer foretak med mange småskala produksjoner * Medfører at det gis ulikt tilskudd for relativt like besetnings- og arealstørrelser (over og under minstegrensen)
Mer detaljerte definisjoner	* Kan innrettes både skjønnsmessig og uten skjønn	* Lite målrettet * Ressurskrevende kontroll
Næringsmessig preg som skjønnsmessig grunnvilkår ¹	* Sikkerhetsventil	* Ressurskrevende kontroll tar tid fra andre oppgaver * Vanskelig å sikre likebehandling

¹ I tillegg må man ta stilling til hva begrepet "næringsmessig preg" skal romme

9.4.1 Hobbyproduksjon bør i større grad defineres utfra forhåndsdefinerte kriterier

Landbruksdirektoratet mener det vil være nyttig å definere hobbyproduksjon tydeligere og uten å benytte skjønnbaserte virkemidler. Som vi har belyst i kapittel 4.4 og i vedlegg 1, er det utfordrende for forvaltningen å følge opp skjønnbaserte vilkår, som dagens grunnvilkår om vanlig jordbruksproduksjon. Ved å benytte virkemidler som ikke krever skjønn, vil det kunne bli færre saker det eventuelt må gjøres en skjønnsmessig vurdering i. Det kan bidra til å dempe noen av de forvaltningsmessige utfordringene vi har i dag, og samtidig bidra til større grad av likebehandling.

Mulighet for skjønnsutøvelse er spesielt viktig når sakene er komplekse, når det er behov for å ta hensyn til situasjonen, eller når ulike hensyn skal veies mot hverandre. I vurderingen av hva som er hobbyproduksjon, vil det for eksempel være relevant å sikre at det faktisk er *salg* av produkter og/eller tjenester fra jordbruksvirksomheten (ikke bare et visst produksjonsomfang), og at omsetningen er av et visst omfang. Landbruksdirektoratet mener dette er forhold som kan være godt egnet til å bli vurdert etter gitte, forhåndsdefinerte kriterier. Virkemidler med mindre innslag av skjønn er bunnfradrag, minstegrenser, minstebeløp og krav om registrering i Merverdiavgiftsregisteret. Å trekke opp noen objektive grenser for hva slags produksjon som er for liten eller hva slags inntekter som skal til for at et foretak skal kunne karakteriseres som næringsdrivende, vil gjøre det mer forutsigbart både for søkere og forvaltning hva som kreves for å kunne motta produksjons- og avløsertilskudd. Det vil også gi større grad av likebehandling på tvers av kommunegrensene, gi søker anledning til å tilpasse seg kravene, og forvaltningen færre skjønnsmessige vurderinger av hva slags produksjon som ikke er næringsmessig.

En løsning med mer forhåndsdefinerte kriterier betyr heller ikke nødvendigvis at en avveining av ulike hensyn ikke gjøres, men innebærer at flere av vurderingene gjøres på sentralt nivå. Dermed skjer ikke slike avveininger for den enkelte søknad, men for søknadsmassen som helhet. For eksempel kan det være at det ikke er ønskelig å sette minstegrenser for arealtilskudd av hensyn til risikoen for at arealene går ut av drift.

9.4.2 Virkningene av å ha en tydeligere definisjon av hobbyproduksjon på de landbrukspolitiske målene

Landbruksdirektoratet ser at det kan være behov for å sette noen tydeligere grenser for hva slags produksjon som skal være berettiget tilskudd for i større grad å kanalisere tilskuddet til foretak med næringsmessig preg. Det vil innebære at noen av foretakene som i dag er berettiget tilskudd ikke lenger vil motta tilskudd. Det er vanskelig å si akkurat hva som vil være virkningen av å justere ett eller flere av virkemidlene, da det avhenger av hvilke virkemidler og i hvilken grad de endres, men man kan se for seg at en del foretak som i dag driver på grensen får et insentiv til å øke sin produksjon slik at de blir berettiget

tilskudd. Det kan imidlertid også være at noen velger å legge ned driften hvis de ikke lenger får tilskudd for den.

Alle bønder som produserer mat bidrar til den norske selvforsyningen, også de som kun produserer mat til eget forbruk eller har liten grad av næringsmessig preg. Samtidig kan det være viktig for tilskuddenes legitimitet at det stilles krav til hvilke foretak som kan motta dem, slik at det ikke fremstår som at samfunnet støtter enkeltpersoners hobbyvirksomhet. En tydeligere avgrensning mot hobbyproduksjon vil bidra til å målrette tilskuddsmidlene til foretak som i større grad driver jordbruk som næringsvirksomhet. De landbrukspolitiske målene ivaretar imidlertid ulike hensyn, fra ivaretagelse av kulturlandskap og naturmangfold til landbruk over hele landet og matsikkerhet og beredskap. Å kanalisere tilskuddet til næringsaktører vil kunne virke positivt på mål som økt norsk matproduksjon, men kan samtidig påvirke andre landbrukspolitiske mål på en negativ måte. Dersom små bruk, som etter endringer i tilskuddsordningene ikke lenger er berettiget tilskudd, skiller seg fra de brukene som fortsatt er berettiget tilskudd, for eksempel med tanke på husdyrraser, vekster, redskaper og liknende, vil det kunne få følger for det biologiske mangfoldet og kulturlandskapet hvis det er mange av disse som velger å legge ned. Det er nærliggende å tro at det er vanligere blant de mindre brukene å for eksempel ha husdyrraser av bevaringsverdig rase. Med mindre det opprettes nye tilskuddsordninger som er mer målrettede for å ivareta slike hensyn, kan en endring av hvem som er berettiget produksjonstilskudd påvirke det biologiske mangfoldet noe. Det kan også føre til at noen flere arealer gror igjen. Det kan for eksempel være små teiger som ikke kan høstes maskinelt, eller teiger som ligger dårlig til. Hvor store effektene eventuelt blir, vil avhenge av hvilke virkemidler man velger og hvilke grenser man setter. Men i utgangspunktet er foretakene som skal avgrenses blant de minste, og det er dermed ikke sannsynlig at eventuelle nedleggelser får betydning for de overordnede landbrukspolitiske målene om matsikkerhet og beredskap, økt verdiskapning og landbruk over hele landet.

I kapittel 7 anbefalte Landbruksdirektoratet at et intensitetskrav innrettes som et særvilkår. Det innebærer at også foretak som driver ekstensivt eller uten avdrått kan motta enkelte tilskudd. Grunnen var at produksjonen kan bidra til formålet uten å oppnå kravet til avling- eller avdråttsnivå. Dersom terskelverdiene eller grensene for virkemidlene som skal sikre næringsmessig preg settes veldig høyt, kan det være at noen av foretakene som ellers kunne mottatt disse tilskuddene og bidratt til målsettingene om ivaretagelse av kulturlandskapet via beiting ikke lenger er berettiget tilskudd. Altså kan hvilke virkemidler og hvor man setter grensene, også påvirke effekten av å ikke stille krav til intensitetsnivå for enkelte tilskudd.

9.4.3 Anbefaling av virkemidler

Vår gjennomgang av virkemidlene har vist at de har ulike fordeler og ulemper. Hvordan de bør kombineres for å lage en hensiktsmessig avgrensning mot hobbyproduksjon, avhenger av avtalepartenes vurdering av hva slags jordbruksdrift det er ønskelig å støtte (og ikke støtte).

Virkemidler som ikke er skjønnsmessige bør brukes for å sikre at foretaket har næringsmessig preg

Som kapittel 4.4 og vedlegg 1 viste, benyttes dagens grunnvilkår om vanlig jordbruksproduksjon i liten grad for å avgrense mot produksjon uten, eller med lave, leveranser. Landbruksdirektoratet anbefaler derfor at man heller benytter virkemidler som ikke er skjønnsmessige for å definere hvem som skal være berettiget tilskudd. Det vil kunne bidra til mindre ressurskrevende saksbehandling (færre saker som må vurderes), mer likebehandling og større grad av faktisk avgrensning mot hobbyproduksjon enn dagens virkemidler. I stedet for å bruke ressurser på å vurdere foretakets næringsmessige preg, kan forvaltningen bruke tid på andre oppgaver, slik som risikobasert kontroll, oppfølging av et krav om avlings- og avdråttsnivå m.m.

Landbruksdirektoratet anbefaler derfor at avtalepartene til jordbruksoppkjøret benytter ett eller flere av følgende virkemidler for å sikre at foretakene som mottar tilskudd har næringsmessig preg:

- bunnfradrag
- minstebeløp for tilskuddsutbetaling
- minstegrense for antall dyr/dekar
- krav om mva-registrering (så lenge nyoppstartede foretak unntas fra kravet)

Dette vil også i langt større grad sikre at det skjer en kanalisering av tilskuddet til aktive bønder enn om man baserer seg på skjønnsmessige virkemidler.

Landbruksdirektoratet fraråder en omsetningsgrense

Landbruksdirektoratet vil fraråde at det innføres en omsetningsgrense (jf. kap. 9.3.1.2), et krav om næringsmessig preg med en veiledende omsetningsgrense (kap. 9.3.5.3) eller et omsetningskrav slik det var tidligere (kap. 9.3.1.3). En omsetningsgrense vil involvere skjønn, være forholdsvis lett å omgå og vil gjøre produksjonstilskuddsordningen mer ressurskrevende å forvalte enn den er i dag. Landbruksdirektoratet mener det er stor risiko for at en omsetningsgrense vil vri saksbehandlers ressurser bort fra andre, viktige vurderinger, slik som avgrensningen mot svært ekstensiv drift (intensitetskravet), driftsfellesskapssaker og fokuset på god agronomi og godt dyrehold. Dersom avtalepartene til jordbruksavtalen ønsker et virkemiddel med utgangspunkt i foretakets omsetning, anbefaler vi derfor at man velger et mva-krav. Et krav om registrering i mva-registeret vil, etter Landbruksdirektoratets vurdering, kunne avskjære mange av foretakene som ikke har næringsmessig preg fra å motta tilskudd, selv om man også risikerer at enkelte foretak med omsetning fra annen virksomhet oppfyller vilkåret. Vilkåret er effektivt å forvalte, slik at forvaltningen kan bruke ressursene på andre vurderinger i stedet.

Om bunnfradraget

Bunnfradraget er i dag på et så lavt nivå at det er få foretak som avskjæres. Samtidig som satsene har økt, har bunnfradraget forblitt uendret. For at det skal bli et reelt virkemiddel, bør avtalepartene vurdere å øke det, særlig dersom man ikke gjør justeringer i de andre virkemidlene som skal avgrense mot hobbyvirksomhet. For å unngå at økningen rammer foretak som har rett på tilskudd, kan det eventuelt innrettes som en minimumsgrense.

10 God agronomisk praksis og godt husdyrhold

10.1 Innledning

Det er en uttalt del av målsettingene for landbrukspolitikken å sikre god dyre- og plantehelse samt god dyrevelferd. I grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, er det komponenten om god agronomisk praksis og godt husdyrhold som ivaretar dette hensynet. Fordi det er stilt få spesifikke krav til hva som ligger i begrepene god agronomisk praksis og godt husdyrhold, fremstår disse mer som en form for samlekategori eller en overordnet målsetting, sammenlignet med de andre komponentene i vurderingen av «vanlig jordbruksproduksjon».

I dag er kravet til god agronomisk praksis og godt husdyrhold en del av et grunnvilkår. Men praksis er, som beskrevet i kapittel 4.3, at det kan gis beitetilskudd og areal- og kulturlandskapstilskudd for grovfôrarealer også i tilfeller der foretaket ikke har godt husdyrhold eller god agronomisk praksis i husdyrholdet. Det er derfor relevant å vurdere fordelene og ulempene ved å beholde god agronomisk praksis og godt husdyrhold som et grunnvilkår (i tråd med dagens forskriftsoppbygging), og ved å skille det ut som et særvilkår (i tråd med dagens praksis).

10.2 Innholdet i kravet om god agronomisk praksis og godt husdyrhold

Kravet om god agronomisk praksis innebærer at man må drive med en viss standard både i husdyrproduksjonen og planteproduksjonen. Bruken av godt husdyrhold kan fremstå som en presisering av hva som menes med god agronomisk praksis innen husdyrproduksjonen, eller som en tydeliggjøring av at kravet om god agronomi også gjelder for husdyrproduksjoner. Det kan, ut ifra dette, stilles spørsmål ved om begrepet godt husdyrhold, i tillegg til kravet om god agronomi, er overflødig.

Det tydeligste eksempelet på den selvstendige betydningen av vilkåret om godt husdyrhold etter nåværende regelverk, er saker om brudd på dyrevelferdsregelverket etter vedtak fra Mattilsynet. Ved svært alvorlige brudd på dyrevelferdsregelverket (saker som gjelder forbud mot hold av dyr, hel eller delvis avvikling av dyrehold eller kronisk dårlige dyrehold under aktiv oppfølging av Mattilsynet), vil det trolig foreligge forhold som generelt innebærer at det ikke har vært drevet vanlig jordbruksproduksjon. Vilket om godt husdyrhold virker dermed som en mekanisme for å avskjære produksjoner med dårlig dyrevelferd fra å motta tilskudd. Dette gjelder de mest alvorlige sakene. Det er derfor gråsoner mellom hva som er god dyrevelferd, og de sakene der Landbruksdirektoratet har mulighet til å avslå tilskudd grunnet alvorlige brudd på dyrevelferdsregelverket. For denne rapporten nøyer vi oss med å vise til at avslag på produksjonstilskudd grunnet brudd på dyrevelferdsregelverket er forbeholdt regelverksbrudd av særlig alvorlighetsgrad der det er viktig å markere at driften ikke støttes, og at Mattilsynet som særlovsmyndighet har egne virkemidler for å reagere på andre, mildere brudd på dyrevelferd.

Ved arealbaserte produksjoner er det etter nåværende forskrift, forarbeider og veiledning noe mer utfordrende å gi konkrete eksempler på saker der kravet om god agronomi får selvstendig betydning. I fastsettelsesbrevet nevnes tilfeller der det er liten eller ingen avling under normale forhold, eller der det etableres produksjoner i områder hvor naturgitte forhold for den aktuelle produksjonen innebærer stor risiko for ingen eller svært liten avling. I tilfeller der avlingen er lav under normale forhold, er det sannsynligvis mer nærliggende å avslå fordi avlingen ikke oppfyller kravet til avlingsnivå (intensitetskravet, se også kapittel 7) enn fordi foretaket ikke driver i tråd med god agronomisk praksis. Det samme vil mest sannsynlig gjelde i det andre eksempelet departementet trekker frem, nemlig tilfeller der naturgitte forhold innebærer stor risiko for liten eller ingen avling. Dersom det forsøkes å dyrke eksotiske frukter i Nord-Norge, kan det nok sies at de naturgitte forholdene medfører risiko for liten eller ingen avling. Likevel kan nok også dette eksempelet etter dagens regelverk avslås grunnet for lav avling, fremfor manglende oppfyllelse av kravet om god agronomi i seg selv.

10.3 God agronomisk praksis og godt husdyrhold som grunnvilkår

God agronomisk praksis og godt husdyrhold er overordnede mål for all jordbruksvirksomhet, og det er i utgangspunktet både hensiktsmessig og lite kontroversielt å kreve at foretak som mottar tilskudd må drive

i tråd med god agronomisk praksis og ha et godt husdyrhold. Å utbetale tilskudd til foretak med svært dårlig drift kan gå utover tilskuddenes legitimitet i samfunnet. Det vil for eksempel kunne oppfattes negativt dersom foretak som ikke tar vare på dyrene sine mottar store tilskuddsbeløp. Dersom vilkåret skal være et grunnvilkår, bør det presiseres i ordlyden at vurderingen skal gjøres per produksjon/dyreslag, slik at foretaket for eksempel kan få tilskudd for produksjon av korn, selv om svineproduksjonen ikke oppfyller vilkåret om godt husdyrhold. I forlengelsen av dette, må det tas stilling til om brudd i husdyrholdet skal lede til at tilskudd for grovfôrarealene (som beregnes på grunnlag av antall dyr foretaket disponerer) også skal avslås, eller om foretaket kan motta tilskudd for arealene selv om vilkåret om god agronomi/godt husdyrhold ikke er oppfylt i dyreholdet. Spørsmålet blir om man ønsker å se på grovfôrarealene som en del av «samme produksjon» som husdyrproduksjonen, eller ikke. Dersom grovfôrarealene også skal avslås, innebærer dette en endring fra dagens praksis. Til sammenligning, kan det nevnes at vi i vår vurdering av om et foretak kan motta areal- og kulturlandskapstilskudd uten at dyrene oppfyller et intensitetskrav, konkluderte med at det bør kunne gis tilskudd for arealene (jf. kapittel 8.4.3). De to tilfellene er i en viss grad sammenlignbare, og det er viktig å være bevisst på at det kan virke noe inkonsekvent å vurdere arealer og husdyr som to forskjellige produksjoner når vilkåret om intensitet skal vurderes, for så å vurdere at arealene og husdyrene er samme produksjon når vilkåret om god agronomi og godt husdyrhold skal vurderes.

Som i dag, vil det også fremover være saker om brudd på dyrevelferdsregelverket etter vedtak fra Mattilsynet som blir det primære anvendelsesområdet for vilkåret om god agronomisk praksis og godt husdyrhold. Uansett om kravet forblir et grunnvilkår eller gjøres til et særvilkår, vil det være liten grunn til å endre innholdet i vilkåret og retningslinjene vi har i dag. Dersom man velger å beholde kravet som et grunnvilkår, vil det imidlertid bety at foretak som ikke oppfyller vilkåret om god agronomisk praksis og godt husdyrhold ikke kan motta noen tilskudd for den produksjonen.

Som vi beskrev i forrige kapittel, og som vi vil se nærmere på i kapittel 10.5, påvirker agronomisk praksis og dyrehelse- og dyrevelferd foretakets avlings- og avdråtsnivå. De ulike kravene ivaretar imidlertid ulike hensyn, og har på dette grunnlaget selvstendig verdi. Dersom et krav til avdråts-/avlingsnivå blir et særvilkår knyttet til enkelte tilskudd, kan et grunnvilkår om god agronomisk praksis og godt husdyrhold få større betydning for de tilskuddene det ikke knyttes et intensitetskrav til. For eksempel om det ikke stilles krav til avlingsnivå for å motta kulturlandskapstilskudd, vil et krav om god agronomisk praksis for eksempel kunne avskjære kulturlandskapstilskudd til foretak som sår så sent at det ikke er noen realistisk sjanse for at det rekker å bli modent til høsten. Det kan med andre ord fungere som en sikkerhetsmekanisme for å avgrense mot uønskede tilfeller.

Når det gjelder distriktstilskuddet i § 5, er det for andre pristilskudd et vilkår at foretaket «driver sin produksjon, foredling og transport i samsvar med regelverk for jordbruksvirksomhet og håndtering av jordbruksvarer». Et slikt vilkår kan minne noe om vilkåret om god agronomisk praksis og ivareta flere av de samme hensynene. Dette kan tale for at god agronomi og godt husdyrhold egner seg som grunnvilkår, og at det ikke skal gjøres unntak for distriktstilskuddet.

10.4 God agronomisk praksis og godt husdyrhold som særvilkår

Dersom man ønsker å videreføre dagens praksis med å innvilge enkelte tilskudd selv om foretaket ikke har god agronomisk praksis eller ikke har god dyrevelferd, må kravet skilles ut som et særvilkår. Hovedsakelig er det tre hensyn som kan tale for å ha god agronomi og godt husdyrhold som særvilkår.

For det første, vil det kunne gjøre det vanskeligere for foretaket å skape gode forhold for dyrene eller drive arealene i tråd med god agronomisk praksis dersom man avslår alle tilskudd i slike tilfeller. Produksjons- og avløsertilskudd er en viktig inntektskilde for bonden, og når økonomien blir dårligere, kan det bli vanskeligere å iverksette de påkrevde tiltakene.

For det andre, er konsekvensene av å avslå alt produksjons- og avløsertilskudd store. Selv om det er et moment som ikke skal spille inn i saksbehandlingen, kan det likevel bidra til å øke saksbehandlers terskel for å ta tak i slike saker.

For det tredje, kan det argumenteres for at noen av tilskuddene også bidrar til god dyrevelferd, og av den grunn burde kunne gis også til foretak som har dårlig dyrevelferd. For eksempel gjelder dette beitetilskuddene, som stimulerer til at dyrene får ferskt fôr, sosial kontakt og naturlig aktivitet. Mange dyreslag vil derfor kunne få bedre dyrevelferd på beite. På den andre siden, er det andre, og viktigere, mekanismer som sikrer at dyr får beite. Dyrevelferdsregelverket sikrer at dyr med beitebehov skal få beite (selv om vilkårene for å oppfylle beitetilskudd i noen tilfeller innebærer flere uker på beite enn dyrevelferdslova). Videre er det også ofte lønnsomt for bonden å ha dyrene på beite. Derfor er det usikkert om det er behov for å innvilge beitetilskudd for å stimulere til beiting i tilfeller der foretaket har dårlig dyrevelferd. Etter dagens praksis er det også mulig å innvilge areal- og kulturlandskapstilskudd for grovfôrarealer i tilfeller der det er gitt avslag på husdyrtilskuddet på grunn av at vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon ikke er oppfylt. Denne praksisen er trolig begrunnet i en oppfatning av at areal- og kulturlandskapstilskuddet er frikoblet fra husdyrholdet i så stor grad at så lenge arealene er drevet godt, bør foretaket kunne motta tilskudd for disse.

Dersom vilkåret om god agronomisk praksis og godt husdyrhold gjøres til et særvilkår, vil det være behov for å vurdere nærmere hvilke tilskudd det eventuelt ikke skal knyttes til. For eksempel kan det være ønskelig å stimulere til bruk av avløser, eller i det minste ikke fjerne muligheten til avløsning, for foretak som ikke oppfyller vilkåret om godt husdyrhold. En avløser vil kunne bidra til godt stell av dyrene, og eventuelt leies inn for å bidra til utbedring av forholdene som har ført til dårlig husdyrhold. På den andre siden kan det oppfattes kritikkverdig å gi tilskudd til avløsning for stell av dyr som ikke er fulgt opp på en god måte. Det fremstår imidlertid i all hovedsak som at det er i husdyrproduksjoner, og ikke i planteproduksjoner, at det kan være ønskelig å innvilge enkelte tilskudd på tross av at foretaket ikke oppfyller vilkåret om god agronomisk praksis og godt husdyrhold.

10.5 Vilkår om god agronomisk praksis og godt husdyrhold i samspill med andre vilkår

Uavhengig av om et krav om god agronomisk praksis og godt husdyrhold innrettes som et grunnvilkår eller et særvilkår, vil det måtte fungere sammen med de andre vilkårene i forskriften. Det er ikke ønskelig å ha flere vilkår som fanger opp det samme, da dette skaper forvirring blant saksbehandlerne og generelt svekker systematikken i forskriften. Derfor vil vi i det følgende se nærmere på hvordan et vilkår om god agronomisk praksis og godt husdyrhold spiller sammen med, og skiller seg fra, intensitetskravet og vilkåret om aktiv drift.

10.5.1 Forholdet mellom god agronomisk praksis og avdrått/avling

Som vist over, henger kravet om god agronomi nært sammen med kravet til avlingsnivå/produksjonsintensitet, som også er en av komponentene i vanlig jordbruksproduksjon i dagens forskrift.

Hovedgrunnen til at det kan være utfordrende å skille god agronomisk praksis fra intensitetskravet om avlingsnivå per dekar, er at for å oppnå en tilfredsstillende avling, er det nærmest en nødvendig forutsetning at det drives i tråd med god agronomisk praksis. Spørsmålet er dermed om et grunnvilkår om god agronomisk praksis fanger opp noe mer enn et krav om avlingsnivå.

Etter Landbruksdirektoratets vurdering favner god agronomi bredere enn det et krav om produksjonsintensitet gjør. Med dette mener vi blant annet at god agronomi kan fange opp tilfeller som strekker seg over et lengre tidsperspektiv, og at kravet retter seg mer mot samfunnshensyn enn det avlingskravet gjør. Et illustrerende eksempel er overdreven bruk av gjødsel. Overforbruket kan lede til avrenning og forurensning av omgivelsene rundt produksjonen, selv om avlingsnivået i og for seg er tilfredsstillende. Dette eksemplet viser at vilkåret om god agronomi ivaretar et annet hensyn enn intensitetskravet, og illustrerer viktigheten av god agronomi som selvstendig vilkår og sikkerhetsmekanisme.

10.5.2 Forholdet mellom god agronomi og vilkåret om aktiv drift av arealer

Vilkåret om god agronomi har også flere likhetstrekk med vilkåret om aktiv drift av arealer etter § 4, og det blir derfor nødvendig å vurdere om vilkårene om aktiv drift og god agronomi kan fungere sammen, og om de ivaretar forskjellige behov.

I fastsettelsesbrevet til forskriften, omtales aktiv drift som en presisering av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon for arealtilskuddene. Videre følger det av kommentarrundskrivet til forskriften at kravet om aktiv drift innebærer at det må foregå en reell produksjon på arealene foretaket søker tilskudd for, og at det blant annet innebærer at det må være utført nødvendig jordarbeiding, såing/planting, gjødsling og høsting/beiting av arealet. At vilkåret om aktiv drift er omtalt som en presisering av vanlig jordbruksproduksjon legger i seg selv opp til at det kan være vanskelig å separere vilkåret om aktiv drift og kravet til god agronomi. Videre må arbeidsoppgavene knyttet til aktiv drift av arealene som er listet opp i kommentarrundskrivet i stor grad kunne sies å også inngå i vilkåret om god agronomisk praksis.

En viktig forskjell mellom kravet om aktiv drift og god agronomi er imidlertid at kravet om aktiv drift retter seg mot enkeltskifter, mens kravet om god agronomi retter seg mot foretakets totale drift innenfor den enkelte vekstgruppe. Dermed kan foretaket totalt sett ha god agronomisk praksis, selv om enkeltskifter ikke nødvendigvis oppfyller kravet om aktiv drift. Det er viktig at forvaltningen også kan avslå enkeltskifter som ikke drives godt. Det kan også tenkes at enkeltskifter er drevet godt, men at helheten i produksjonen tilsier at driften er så dårlig at det ikke kan innvilges tilskudd. Denne forskjellen i måten vilkårene er innrettet illustrerer at aktiv drift og god agronomi virker godt sammen.

Videre kan de samme synspunktene som ble påpekt i omtalen av forholdet mellom god agronomisk praksis og avlingsnivå, nemlig at god agronomi også omfatter forhold som påvirker andre eller omgivelsene/miljøet rundt på en negativ måte, gjøres gjeldene for forholdet mellom god agronomi og aktiv drift. Dersom en produsent driver overdreven jordpløying, og ikke ivaretar jordhelsen, kan vilkåret om aktiv drift være oppfylt. Et krav om god agronomi vil da være nødvendig for å avslå tilskudd til slik drift.

10.6 Landbruksdirektoratets vurderinger

Etter Landbruksdirektoratets vurdering bør vilkåret om god agronomisk praksis og godt husdyrhold videreføres. Vilkåret fungerer godt i samspill med andre vilkår i forskriften. Som vi har illustrert i dette kapittelet, kan vilkåret om god agronomi og godt husdyrhold enten videreføres som et grunnvilkår, eller som særvilkår knyttet til enkelte tilskudd. Hovedforskjellen på disse to alternativene er at dersom kravet innrettes som et grunnvilkår, leder dette til at alle tilskudd for den aktuelle produksjonen skal avslås, men dersom det innrettes som et særvilkår er det fremdeles mulig å motta enkelte tilskudd.

Etter Landbruksdirektoratets syn bør partene ta stilling til om vilkåret om god agronomisk praksis og godt husdyrhold skal være et grunnvilkår, eller særvilkår.

11 Forslag til endringer i grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon

11.1 Innledning

Dagens grunnvilkår om at foretaket må drive vanlig jordbruksproduksjon skal ivareta tre overordnede hensyn:

- avgrense mot svært ekstensiv drift
- avgrense mot hobbyproduksjon og kanalisere tilskudd til de aktive bøndene
- sikre god agronomisk praksis og god dyrevelferd

I denne utredningen har vi kartlagt hvordan grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon praktiseres og kontrolleres, og belyst følgende hovedutfordringer:

- Grunnvilkåret praktiseres ikke som et grunnvilkår. I stedet er det lagt opp til en praksis der foretak som ikke driver vanlig jordbruksproduksjon kan motta enkelte tilskudd, så lenge produksjonen bidrar til formålet med ordningen.
- Grunnvilkåret vurderes ikke konsekvent per produksjon, fordi det er vanskelig å vurdere avdråtsnivået i produksjoner der det ikke er noen naturlig avdrått, slik som i hestehold.
- Det er utfordringer i forvaltningen av regelverket, knyttet til vilkårets skjønsmessighet og forvaltningens oppfølging.

I kapitlene 6-8 har vi vurdert hvilke virkemidler og regelverksendringer som kan være relevante for å ivareta hensynene som er lagt til grunn i dagens grunnvilkår om vanlig jordbruksproduksjon. I dette kapitlet oppsummerer vi vurderingene som er gjort, og legger frem hvordan endringene kan redusere utfordringene vi har i dag. Vi vil gi en oversikt over hvilke beslutninger vi mener bør tas, vurdere hvordan det foreslåtte regelverket vil påvirke de landbrukspolitiske målene.

11.2 Landbruksdirektoratets anbefalte regelverksendringer

Landbruksdirektoratets overordnede anbefaling er å ikke videreføre grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon i dagens form, men ivareta de hensynene som ligger bak på andre måter.

Ved å splitte opp hensynene og de tilhørende kravene som i dag ligger i vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, vil det bli tydeligere for både søkere og forvaltning hvilke krav som stilles til de som mottar produksjonstilskudd. Samtidig kan man miste noe av den helhetlige vurderingen det er lagt opp til i dagens regelverk ved å behandle de ulike komponentene som separate krav. For eksempel vil den agronomiske praksisen påvirke avling eller avdrått, som igjen påvirker det næringsmessige preget. Landbruksdirektoratet mener likevel at komponentene ivaretar ulike hensyn og skiller seg fra hverandre i stor nok grad til at de kan fungere hver for seg.

Avgrense mot svært ekstensiv drift

For å avskjære mot svært ekstensiv produksjon, mener Landbruksdirektoratet det er formålstjenlig å videreføre et krav til intensitet i driften. Samtidig kan også svært ekstensiv produksjon bidra til å oppnå formålene med enkelte av tilskuddsordningene, og vi mener produksjonstilskuddsordningen burde reflektere dette. Derfor foreslår vi å kodifisere deler av dagens praksis ved å innrette intensitetskravet som et særvilkår knyttet til den enkelte tilskuddsordning. Det vil åpne for å gi beitetilskudd og areal- og kulturlandskapstilskudd for grovfôrarealer også i tilfeller der husdyrholdet ikke oppfyller intensitetskravet, gitt at øvrige vilkår er oppfylt.

Denne regelverksendringen vil redusere to av dagens utfordringer. For det første, vil det reviderte grunnvilkåret bli et reelt grunnvilkår der praksis følger av regelverket. I henhold til dagens praksis, har det også vært anledning til å innvilge beitetilskudd og areal- og kulturlandskapstilskudd for grovfôrarealer i tilfeller der foretaket ikke har næringsmessig preg, eller der det ikke har god agronomisk praksis eller godt

husdyrhold. Dersom disse vilkårene videreføres som grunnvilkår, vil det innebære en praksisendring fordi det ikke vil være anledning til å innvilge noen tilskudd til foretak som ikke oppfyller vilkårene. For det andre, kan et intensitetskrav som særvilkår eliminere problemet med at vurderingen av avling og avdrått i samsvar med antall dekar/dyr er irrelevant for husdyr som naturlig ikke inngår i (mat)produksjon (f.eks. hest). Det forutsetter imidlertid at man samtidig gjør to andre grep:

- kravet til intensitet i grovfôrproduksjonen må kun knyttes til produksjonen av grovfôret, ikke til husdyrene som ligger til grunn for maksimalavgrensningen i tillegg (dvs. at reglene for fastsettelse av maksimalt tilskuddsberettiget grovfôrareal på grunnlag av antall husdyr og solgt mengde grovfôr beholdes, men det stilles ikke krav til intensitet i husdyrproduksjonen for at dyrene inngår i fastsettelsesberegningen)
- man må enten lage et unntak for hest fra intensitetskravet for avløsertilskuddet, eller fjerne avløsertilskuddet for hest

Med disse grepene vil man få et mer konsistent vilkår, fordi det ikke blir noen unntak fra at intensitetskravet skal vurderes per produksjon.

Landbruksdirektoratet mener i tillegg at det bør avklares hvor tungtveiende formålet om matproduksjon skal være for produksjons- og avløsertilskuddene. Det innebærer at det bør vurderes hvorvidt matproduksjon skal være et vilkår for å motta noen eller alle tilskudd, og hvordan et krav om matproduksjon skal fungere sammen med andre vilkår i forskriften og bestemmelser i jordbruksavtalen.

Avgrense mot hobbyproduksjon og kanalisere tilskudd til de aktive bøndene

Landbruksdirektoratet mener at skillet mellom hobby og næring kan basere seg på forhåndsdefinerte kriterier. Mens produksjonsintensitet og god agronomisk praksis/godt husdyrhold bør være skjønnsmessige vurderinger for å fungere godt som vilkår, kan et skille mellom hva som er hobby og hva som er næring lages uten skjønn. Det kan bidra til at tilskuddet i større grad rettes mot aktive bønder, samtidig som det kan skape forutsigbarhet for søkerne, sørge for større grad av likebehandling, redusere antall saker der det må gjøres en skjønnsmessig vurdering og dermed dempe noen av de forvaltningsmessige problemene vi har i dag. Saksbehandler kan i stedet bruke ressursene til kontrollformål eller til å gjøre gode, skjønnsmessige vurderinger av de vilkårene som må løses med skjønn.

For å oppnå disse effektene, mener vi imidlertid at en omsetningsgrense (jf. kap. 9.3.1.2) e.l. ikke er hensiktsmessig. Det vil involvere skjønn, kan omgås og er krevende å forvalte. Et krav om merverdiavgiftsregistrering retter seg ikke mot inntekter fra jordbruksvirksomheten, men vil likevel kunne avgrense mot mange av foretakene som ikke driver med næringsmessig preg. Vi anbefaler hovedsakelig at partene benytter andre virkemidler (slik som bunnfradrag eller minstegrense(r)) for å avgrense mot hobbyproduksjon, men dersom det er ønskelig å stille et omsetningskrav, anbefaler vi klart et krav om registrering i mva-registeret, med et unntak for nyoppstartede foretak.

God agronomisk praksis og godt husdyrhold

Et vilkår om god agronomisk praksis og godt husdyrhold kan enten videreføres som et grunnvilkår eller som et særvilkår knyttet til enkelte tilskudd. Dersom man beholder kravet som et grunnvilkår, vil det ikke være anledning til å innvilge noen tilskudd til foretak som ikke oppfyller vilkåret. Hensynet til tilskuddenes legitimitet kan tale for å videreføre god agronomisk praksis og godt husdyrhold som grunnvilkår. Dersom kravet blir et særvilkår, vil enkelte tilskudd kunne gis også til foretak som ikke har god agronomisk praksis eller godt husdyrhold (i henhold til dagens praksis). Hensyn som taler for en slik innretning, er blant annet at noen av tilskuddene (slik som beitetilskuddet) bidrar til god dyrevelferd.

11.2.1 Oversikt over hvilke vilkår som gjelder for de ulike ordningene

I tabellen under, har vi laget en oversikt som viser hvilke vilkår og virkemidler som, basert på våre anbefalinger, vil gjelde for de ulike tilskuddsordningene. I tillegg til vilkårene som vises i tabellen, vil det være et krav om god agrobi og godt husdyrhold enten for alle tilskuddene eller for flere av dem, avhengig

av om det er ønskelig å ha det som grunnvilkår eller særvilkår. Kolonnene for bunnfradrag og minstegrenser er basert på hvordan det er i dag.

Dagens bunnfradrag kan ev. erstattes med en minstegrense på beløp (enten for foretaket som helhet eller for enkelte tilskudd). Kolonnen for minstegrense viser hvilke tilskudd det er en form for minstegrense på i dag (enten for dyr eller beløp). I tillegg kan det, som beskrevet i kapittel 9.3.3, stilles et krav om antall dyr for å motta husdyrtilskudd (og ev. husdyrtilskudd) for enkelte dyreslag.

Tabell 12 - Oversikt over Landbruksdirektoratets anbefalinger: hvilke vilkår og virkemidler vil gjelde for de ulike tilskuddsordningene?

Tilskudd	Vilkår/virkemiddel		
	Produksjonsintensitet	Bunnfradrag ¹	Minstegrense ¹
Tilskudd for husdyr	x	x	x ³
Tilskudd til små og mellomstore melkebruk	x	x	x
Driftstilskudd til melkeproduksjon	x	x	
Driftstilskudd til spesialisert storfekjøttkontroll	x	x	x
Tilskudd for dyr på beite		x	
Tilskudd for dyr på utmarksbeite		x	
Tilskudd for bevaringsverdige husdyrraser	x	x	
Distriktstilskudd for frukt, bær og veksthusgrønnsaker samt matpotet og grønnsaker dyrket i Nord-Norge			x
Arealtilskudd	x ²	x	
Kulturlandskapstilskudd	x ²	x	
Tilskudd for økologisk husdyrproduksjon	x	x	
Arealtilskudd til økologisk jordbruk	x ²	x	
Tilskudd til avløsning	x		x

¹Basert på dagens bestemmelser

² I grovfôrproduksjonen bør intensitetskravet knytte seg til planteproduksjonen, ikke dyrene som ligger til grunn for grovfôravgrensningen.

³ Gjelder kun foretak med driftsomfang på minst 25 bifolk, med mindre foretaket mottar produksjonstilskudd på annet grunnlag.

Landbruksdirektoratet ser at det i forbindelse med vurderingen av hvilke krav som skal gjelde for hvilke ordninger også kan være hensiktsmessig å gjøre en gjennomgang av ordningenes formål og omtalen i Prop. 1 S.

11.3 Endringer i regelverket vil ikke løse alle utfordringene

De foreslåtte endringene i regelverket vil skape samsvar mellom praksis og regelverk, og forbedre systematikken i forskriften, men enkelte utfordringer vil gjenstå. Regelverket vil fortsatt være tilpasset foretak som driver tradisjonelt jordbruk, det vil si med mål om å produsere varer. Foretak som først og fremst driver Inn på tunet, besøksgårder, utdanningsinstitusjoner m.m. vil kunne få utfordringer med å møte noen av vilkårene (for eksempel intensitetskravet) dersom det ikke gjøres egne tilpasninger for dem.

Det er også noen forhold som vanskelig kan løses med regelverksendringer alene. En stor del av utfordringene med dagens grunnvilkår er knyttet til forvaltningens oppfølging av regelverket. Dagens grunnvilkår om å drive vanlig jordbruksproduksjon er ressurskrevende for forvaltningen, og blir i for liten grad fulgt opp. I løpet av de siste årene, er det tatt flere grep for å redusere disse utfordringene. For eksempel er temaet vanlig jordbruksproduksjon stadig fokus i veiledning og opplæring av både statsforvaltere og kommuner. Videre er antall varselmeldinger i fagsystemer redusert slik at kun de med aller høyest risiko gjenstår, og tildelingsbrevet til statsforvalteren inneholder et resultatmål om å sørge for at kommunene har rutiner som sørger for at grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon er oppfylt når vedtak om

produksjons- og avløsertilskudd fattes. Det er også utviklet rapporter for å hjelpe kommunen i sin risikovurdering. Likevel viser vår kartlegging av praksis at det fortsatt er et stort potensial for å forbedre oppfølgingen av vilkåret.

Spørreundersøkelsen utført i forvaltningen har vist at det trolig ikke handler om at kravene som stilles for å motta tilskudd oppleves urimelige. Vilåret om vanlig jordbruksproduksjons oppfattes som krevende å vurdere, særlig med tanke på de mindre åpenbare tilfellene. Likevel har kartleggingen vist at mange av sakene der det ikke er produsert avdrått eller avling innvilges. Fordi det ivaretar viktige hensyn, har Landbruksdirektoratet anbefalt å videreføre et intensitetskrav. Vi har ikke foreslått noen endringer i innretningen på dette kravet som kan lempe på forvaltningens utfordringer, men vi mener at man ved å benytte skjematiske virkemidler mer aktivt for å avgrense mot hobbyproduksjon, kan redusere omfanget av saker som forvaltningen må gjøre en vurdering av. Det er også mulig å ta andre grep for å forbedre regelverksetterlevelsen, i tillegg til forslagene vi har lagt frem som samlet vil redusere antall saker der det må gjøres en skjønnsmessig vurdering. For det første, må vi fortsette veiledningen og forsøke å skape holdningsendringer. Kartleggingen viste forskjeller i oppfølgingen mellom ulike produksjoner på tross av like verktøy, som kan peke i retning av at deler av utfordringene dreier seg om holdninger. For det andre, kan det være et relevant grep å vri praksis over til de klareste tilfellene i større grad, for å sikre at de aller mest ekstensive tilfellene blir vurdert skikkelig. For det tredje, har vi sett at klare retningslinjer og gode verktøy i fagsystemet hjelper. Det taler for at man bør vurdere å lage retningslinjer for leveransenivå i flere produksjoner enn vi har i dag.

11.4 Beslutninger Landbruksdirektoratet mener det er relevant å ta

I denne utredningen har Landbruksdirektoratet beskrevet flere utfordringer og problemstillinger som vi mener det bør tas stilling til. For å systematisere de ulike temaene og problemstillingene, har vi satt opp fire tabeller som viser de ulike problemstillingene og hvilke valgmuligheter de rommer.

11.4.1 Matproduksjon

Beslutningspunkt 1	Relevante momenter	Les mer
Skal det være et krav om at produksjonen er ledd i matproduksjon?	<u>Hensyn som taler for et krav om matproduksjon:</u> * Matproduksjon er avgjørende for å sikre matsikkerhet og beredskap * Stortinget avviste forslaget om å åpne for beitepussing o.l. for å hindre gjengroing, fordi det ikke var ønskelig å gi tilskudd med mindre ressursene ble benyttet til matproduksjon (Meld. St. 9 (2011-2012)) * Forarbeidene viser til målet om matproduksjon. * Produksjon av andre varer enn mat legger beslag på arealer som ellers kunne vært brukt til matproduksjon. <u>Hensyn som taler mot et krav om matproduksjon:</u> * Produksjon som ikke er ledd i matproduksjon kan også bidra til å oppfylle enkelte av de landbrukspolitiske målene * Jordbruksavtalen åpner allerede for å gi tilskudd for produksjon ikke er matproduksjon	Kap. 6
Alternativer	Oppfølgingspunkter	
Alternativ 1: matproduksjon blir et grunnvilkår	Regelverket bør gjøres gjeldende og relevant for alle produksjoner, enten ved å: 1. endre jordbruksavtalen slik at det ikke gis tilskudd for produksjoner som ikke er ledd i matproduksjon 2. forskriftsfeste eventuelle unntak	Kap. 7.5
Alternativ 2: matproduksjon blir et særvilkår	Et krav om matproduksjon bør ses i sammenheng med et intensitetskrav, og det bør vurderes om: 1. Et krav om matproduksjon skal integreres i intensitetskravet, slik at det kun er produkter som er ledd i matproduksjon som kan oppfylle kravet om leveranser i samsvar med antall dyr eller dekar 2. Et krav om matproduksjon skal være et separat særvilkår, og i så fall hvilke tilskudd det skal knyttes til Regelverket bør gjøres gjeldende og relevant for alle produksjoner.	Kap. 7.5
Alternativ 3: matproduksjon blir ikke et vilkår	Det stilles krav til intensitet, men det kreves i utgangspunktet ikke at produktet er ledd i matproduksjon. Det bør da vurderes å gjøre regelverket relevant for alle produksjoner ved å gjøre unntak fra intensitetskravet (gjelder hovedsakelig hest).	Kap. 7.5

11.4.2 Intensitet i produksjonen

Beslutningspunkt 2	Relevante hensyn	Les mer
Skal kravet om at avlingen/avdråttene står i samsvar med antall dekar/dyr (intensitetskravet) være et grunnvilkår eller et særvilkår?	<u>Hensyn som ivaretas i større grad dersom intensitetskravet er et grunnvilkår:</u> * Kanalisering av tilskudd til de aktive bøndene * Sørge for at tilskuddene har en innretning som gir insentiver til å produsere varer * Lavere måloppnåelse per krone ved lav intensitet og høyt tilskudd * Ivaretagelse av tilskuddenes legitimitet (ved å forhindre at det gis tilskudd for dyr og arealer uten at det produseres varer) * Lavere klimagassutslipp og lavere risiko for gjengroing ved intensiv produksjon (pga. behovet for flere dyr og større arealer for å opprettholde samme produksjon ved ekstensiv produksjon)	Kap. 7
	<u>Hensyn som kan tale for at intensitetskravet bør være et særvilkår:</u> * Ekstensiv produksjon kan også bidra til å oppfylle enkelte av de landbrukspolitiske målene, også f.eks. matproduksjon, om enn i mindre grad enn mer intensiv produksjon. * Det er utfordrende å vurdere kravet om avdrått i samsvar med antall dyr i produksjoner der det ikke er noen naturlig avdrått eller produksjon. * Ekstensiv drift i planteproduksjon kan ha en positiv effekt på biologisk mangfold og skape mindre miljøbelastninger. * Det kan være utfordrende for foretak som har andre hovedformål enn jordbruksproduksjon å oppfylle intensitetskravet (Inn på tunet, forskning, utdanning, besøksgårder osv.), med mindre de unntas fra kravet	
Alternativer	Oppfølgingspunkter	
Alternativ 1: Et krav om intensitet blir et grunnvilkår	Regelverket bør gjøres gjeldende og relevant for alle produksjoner, også husdyrproduksjon uten avdrått, enten ved å: 1. endre jordbruksavtalen slik at det ikke gis tilskudd for produksjoner som ikke har avdrått 2. forskriftsfeste eventuelle unntak Det må tas stilling til om det skal gjøres unntak fra intensitetskravet for distriktstilskuddet. Det må tas stilling til om det er ønskelig å unnta foretak med annet hovedformål enn jordbruksvirksomhet fra intensitetskravet, ev. om de skal hensyntas på annen måte. Det må eventuelt vurderes om dyr som ikke oppfyller intensitetskravet kan ligge til grunn for fastsetting av tilskuddsberettiget grovfôrareal.	Kap. 7.2 og 8.7.2

<i>Alternativ 2: Et krav om intensitet blir et særvilkår (enten alene eller sammen med matproduksjon, jf. alternativ 2 over)</i>	Det må gjøres en vurdering av hvilke tilskudd intensitetskravet skal gjelde for. I husdyrproduksjoner er et krav om intensitet så tett knyttet til et krav om matproduksjon at de bør gjelde for de samme tilskuddene dersom matproduksjon blir et særvilkår. Det må tas stilling til om det skal gjøres unntak fra intensitetskravet for distriktstilskuddet. Det må tas stilling til om det er ønskelig å unnta foretak med annet hovedformål enn jordbruksvirksomhet fra intensitetskravet, ev. om de skal hensyntas på annen måte. Det må eventuelt vurderes om dyr som ikke oppfyller intensitetskravet kan ligge til grunn for fastsetting av tilskuddsberettiget grovfôrareal.	Kap. 7.5 og 8
--	---	---------------

11.4.3 Kanalisering av tilskudd til aktive bønder

Beslutningspunkt 3	Relevante hensyn	Les mer
Skal skjønnsbaserte virkemidler brukes i tillegg til skjematiske virkemidler for å bidra til å kanalisere tilskudd til aktive bønder?	<u>Hensyn som taler for skjønnsbaserte virkemidler:</u> * Gir mulighet til å målrette vilkåret i større grad. * Større mulighet for å ta hensyn til foretakets omstendigheter.	Kap. 9.3 og 9.4
	<u>Hensyn som taler mot skjønnsbaserte virkemidler:</u> * Mer krevende å vurdere. * Ressurskrevende kontroll tar tid fra andre oppg. * Større utfordringer med å sikre likebehandling. * Erfaringsmessig mindre sannsynlighet for at vilkåret bidrar til å kanalisere tilskuddet til aktive bønder. * Mindre forutsigbart om foretaket er berettiget tilskudd.	
Skjematiske virkemidler		Les mer
* Krav om mva-registrering		9.3.1.1
* Bunnfradrag		9.3.2
* Minstebeløp for utbetaling		9.3.2
* Minstegrenser for antall dyr/dekar		9.3.3
* Mer detaljerte definisjoner (gitt at det stilles objektive krav)		9.3.4
Skjønnsbaserte virkemidler		
* Omsetningsgrense		9.3.1.2
* Omsetningskravet (slik det var tidligere)		9.3.1.3
* Mer detaljerte definisjoner (dersom det stilles skjønnsbaserte krav)		9.3.4

11.4.4 God agronomi og godt husdyrhold

Beslutningspunkt 4	Relevante hensyn	Les mer
Skal god agronomi og godt husdyrhold være et grunnvilkår?	<u>Hensyn som ivaretas i større grad dersom kravet om god agronomi og godt husdyrhold er et grunnvilkår:</u> * Ivaretagelse av det overordnede landbrukspolitiske målet om god dyre- og plantehelse og god dyrevelferd, gjennom å sørge for at det ikke gis tilskudd for drift som strider med dette målet. * Ivaretagelse av tilskuddenes legitimitet (ved å forhindre at det gis tilskudd til foretak som ikke har god agronomi og godt husdyrhold).	Kap. 10.3
	<u>Hensyn som kan tale for at kravet bør være et særvilkår:</u> * Å avslå alle tilskudd vil kunne gjøre det økonomisk vanskeligere for foretaket å iverksette nødvendige tiltak. * Enkelte tilskudd kan bidra til god dyrevelferd.	Kap. 10.4
Alternativer	Oppfølgingspunkter	
Alternativ 1: Et krav om god agronomi og godt husdyrhold blir et grunnvilkår (ihht. dagens regelverk)	Det må tas stilling til om brudd i husdyrholdet skal lede til at tilskudd for grovfôrarealene (basert på det relevante husdyrholdet) også skal avslås.	
Alternativ 2: Et krav om god agronomi og godt husdyrhold blir et særvilkår (videreføring av dagens praksis)	Det må gjøres en vurdering av hvilke tilskudd et krav om god agronomi og godt husdyrhold ikke skal gjelde for. Det må tas stilling til om brudd i husdyrholdet skal lede til at tilskudd for grovfôrarealene (basert på det relevante husdyrholdet) også skal avslås	

11.5 Hvordan endringene i regelverket vil gjenspeile og påvirke landbrukspolitiske mål

Det reviderte regelverket vil, etter Landbruksdirektoratets vurdering, ivareta de samme hensynene som dagens grunnvilkår, men på litt andre måter. Vi mener derfor at regelverket vi foreslår fortsatt vil reflektere de landbrukspolitiske målene, og at endringene i liten grad vil påvirke tilskuddenes betydning for å oppnå disse målene.

For å avgrense mot ekstensiv drift, har vi anbefalt en kodifisering av dagens praksis. Altså vil regelverket bidra til de landbrukspolitiske målene på samme måte som i dag. Å kombinere et intensitetskrav med et krav om matproduksjon vil gjøre matsikkerhet til et mer uttalt formål for noen av produksjonstilskuddene. Det vil imidlertid neppe stimulere til økt matproduksjon i betydelig grad. Dette fordi det allerede i dag er en relativt sterk sammenheng mellom avdrått, avling og matproduksjon i de fleste produksjoner, og fordi de aller fleste som mottar tilskudd i dag bidrar til matproduksjon.

Ved å avskjære tilskudd for hobbyproduksjon ved hjelp av forhåndsdefinerte kriterier, mener vi at hensynet til næringsmessig preg og kanalisering av tilskudd til aktive bønder vil ivaretas bedre enn i dag, fordi mer skjematisk kriterier vil håndheves i mye større grad. Dette vil bidra positivt til å sikre tilskuddenes legitimitet.

Hvordan avgrensningen mot hobbyproduksjon vil slå ut, avhenger av hvilke(t) virkemiddel som benyttes og hvor grensen(e) settes. Hvis terskelen for at driften anses som næringsmessig økes, vil det være færre foretak som kan motta produksjonstilskudd. Det vil også bidra til å kanalisere tilskuddene til aktive bønder i større grad. Trolig vil det ikke påvirke matproduksjonen i betydelig grad at noen av de minste foretakene ikke lenger mottar støtte. Endringen kan imidlertid medføre at arealer går ut av drift dersom noen av de som ikke lenger får tilskudd velger å legge ned driften. I så fall vil det trolig ikke påvirke det overordnede målet om økt verdiskaping, da det uansett vil være aktører med stor grad av hobbypreget drift. Samtidig kan arealet som frigjøres ved at noen legger ned i stedet benyttes av andre foretak, som i større grad driver produksjon av et visst omfang og med en viss intensitet.

God agronomi og godt husdyrhold er en viktig forutsetning for bærekraftig matproduksjon. Produksjonstilskuddene er ikke, og skal heller ikke være, hovedvirkemiddelet for å sikre oppnåelse av målet og god dyre- og plantehelse og god dyrevelferd. Hvordan et krav om god agronomi og godt husdyrhold innrettes i denne sammenheng, vil etter vår vurdering derfor ikke påvirke det overordnede landbrukspolitiske målet i særlig grad.

Landbruksdirektoratet kan ikke se at regelverksendringene får større følger for de landbrukspolitiske målene. Likevel er endringene i grunnvilkåret viktig, fordi det er bestemmende for hvem som skal kunne motta tilskudd, og hva slags produksjon det ikke er ønskelig for samfunnet å støtte økonomisk. Grunnvilkårene er derfor spesielt viktige for tilskuddenes legitimitet.

DEL 4: VILKÅRET OM AT FORETAKET MÅ DRIVE PÅ LANDBRUKSEIENDOM

12 Drive på landbrukseiendom

12.1 Innledning

Det er i utgangspunktet kun foretak som driver på landbrukseiendom som kan motta produksjons- og avløsertilskudd. Praksis er imidlertid lempeligere, og det er noe uklart hva dagens krav om drift på landbrukseiendom innebærer og bør innebære. I det videre vil vi gå gjennom gjeldende regelverk, peke på utfordringer med kravet og vurdere om kravet bør videreføres eller fjernes.

12.2 Dagens regelverk

For å motta produksjonstilskudd er det et vilkår etter § 2 at produksjonen må foregå på «én eller flere landbrukseiendommer». Kravet om at produksjonen må foregå på landbrukseiendom gjelder ikke foretak som kun søker tilskudd for bifolk. Det følger av høringsnotatet til forskriften at begrepet «landbrukseiendom» i utgangspunktet skal forstås likt som jordlova § 12. Etter denne bestemmelsen er en landbrukseiendom en eiendom som er «nyttå eller kan nyttast til jordbruk eller skogbruk».²⁴ Det følger vidare av høringsnotatet til forskriften at «I tilskuddssammenheng er imidlertid kravet til landbrukseiendom også oppfylt der jordbruksproduksjonen drives på en utskilt tomt som kun har driftsbygning eller veksthus.»²⁵ Dermed legges det opp til en vidare forståelse av begrepet «landbrukseiendom» enn det ordlyden, isolert sett, tilsier.

Mye av bakgrunnen for dagens praksis er at det på begynnelsen av 2000-tallet ble mer vanlig å skille ut tomter for å etablere samdriftsfjøs. I de senere år har også utskilling av tomter blitt mer og mer vanlig i det kraftfôrkrevende husdyrholdet (svin og fjôrfe). Selv om utgangspunktet var at begrepet «landbrukseiendom» skulle tolkes på samme måte som i jordlova, påpeker departementet i høringsnotatet til produksjonstilskuddsforskriften at de over tid har sett at det ikke er mulig å likestille dette fullstendig, og at det i tilskuddssammenheng har utviklet seg en praksis der man tar utgangspunkt i om produksjonen anses som vanlig heller enn om den foregår på en typisk landbrukseiendom.

Både for å omdisponere og for å skille ut deler av en landbrukseiendom, kreves det godkjenning fra kommunen, og kommunene er gitt et romslig skjønn ved praktiseringen av bestemmelsen. Etter det Landbruksdirektoratet er kjent med, er det varierende praksis hos kommunene for godkjenning av deling og omdisponering.

Når en søknad om utskilling av tomt er godkjent, kan det for eksempel skje at tomten fylles med grus eller asfalt for at det så bygges en driftsbygning eller veksthus på tomten. I eksempelet skiller den utskilte tomten seg fra det som mer tradisjonelt oppfattes som en «landbrukseiendom», jamfør definisjonen i jordlova. Selv om det nevnte eksempelet nok gjelder i mange tilfeller, er det ikke noe i veien for at en utskilt tomt oppfyller de opprinnelige vilkårene og dermed er en mer «typisk» landbrukseiendom. Vi har imidlertid ingen oversikt over forskjellige typer utskilte tomter. Når tomten først er skilt ut fra landbrukseiendommen, er den fritt omsettelig og dermed ikke bundet til landbrukseiendommen lengre. Strengt tatt er den eneste tilknytningen den har til landbruk, at den tidligere har vært en del av en landbrukseiendom.

Landbruksdirektoratets oppfatning er at kravet om å drive på landbrukseiendom (eller utskilt tomt som kun har driftsbygning eller veksthus), praktiseres. Dette har ført til avventende eller negative svar på spørsmål fra foretak som driver produksjon i andre typer bygg enn klassiske veksthus, enten på utskilt tomt eller på en egen, separat tomt som ikke har noen tilknytning til en landbrukseiendom. For eksempel kan

²⁴ Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord § 12.

²⁵ Høringsnotat «Forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket» 9. juli 2014 s. 7

dette gjelde dyrking av veksthusgrønnsaker på tak eller i annen bygning uten gjennomsluktige vegger og tak som i vertikalt landbruk, som vi kommer nærmere inn på senere i kapitlet.

12.3 Dagens praksis og omfang av produksjon på utskilt tomt

Som allerede nevnt praktiseres kravet til landbrukseiendom slik at det også er oppfylt der jordbruksproduksjonen drives på en utskilt tomt som kun har driftsbygning eller veksthus.

For å kartlegge dagens status med tanke på tilknytning til landbrukseiendom, har vi sett på hvor mange foretak som ikke oppga å disponere jordbruksareal på en landbrukseiendom i søknad om produksjonstilskudd. Tabellen under viser antall foretak som ikke disponerte jordbruksareal i 2023²⁶. Totalt gjaldt det 1 561 foretak. Tabellen under viser antall foretak med ulike produksjoner som ikke oppga jordbruksareal i søknaden. Det fremgår at det er flest foretak med bifolk som ikke disponerer jordbruksareal (492 stk.). Foretak som kun søker om tilskudd for bifolk er også unntatt kravet om at produksjonen må drives på landbrukseiendom. Videre er det 249 foretak med sau som ikke har oppgitt jordbruksarealer i søknaden. Det gjelder trolig foretak med utegangerdrift. Som forventet, er også gris og fjørfe blant produksjonene med flest foretak som ikke disponerer jordbruksareal. 102 foretak har melkekyr, og 90 har ammekyr. Sannsynligvis er dette samdrifter eller andre innretninger der foretaket selv kun har driftsbygning, og grovfôret kjøpes inn fra andre. Det er også 37 grønnsaksprodusenter som driver i veksthus, og som derfor ikke har jordbruksareal.

Tabell 13 Foretak som ikke disponerte jordbruksareal i 2023, fordelt på produksjoner

Produksjon ¹	Antall foretak
Bifolk	492
Sauer	249
Griser	
Slaktegriser	224
Avlspurker/avlslårner	103
Fjørfe	
Verpehøner	184
Slaktekyllinger	129
Rugeegg	17
Kyllinger og kalkuner solgt som livdyr	17
Slakt av ender, kalkuner og gjess	12
Avlsdyr av ender, kalkuner og gjess	8
Kyr	
Melkeku	102
Ammeku	90
Hester	
Hester	61
Geiter	
Ammegeiter	33
Melkegeiter	4

²⁶ Dvs. foretak som ikke drev fulldyrka eller overflatedyrka areal, og som ikke hadde innmarksbeitearealer, eller som oppga at alt jordbruksarealet de disponerte var ute av drift.

Øvrige dyreslag	
Lama	3
Alpakka	3
Hjort ²	2
Kanin	2
Esel	1
Frukt, bær, grønt og potet	
Veksthusgrønnsaker (agurk, tomat eller salat solgt i 2023)	37
Matpotet dyrket i Nord-Norge (solgt i 2023) ³	2
Jordbær (solgt i 2023) ⁴	1

¹ For foretak med husdyr, oppga foretaket å ha dyr på minst en av telledatoene.

² Det er kun søkt om avløsertilskudd.

³ Dyrket i 2022, men solgt i 2023

⁴ Dyrket i veksthus

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført i forbindelse med rapporten, stilte vi spørsmål om saksbehandlerne var kjent med foretak som driver jordbruksproduksjon, men som ikke er berettiget produksjonstilskudd grunnet vilkåret om at produksjonen skal foregå på en eller flere landbrukseiendommer. Blant saksbehandlerne fra kommunene svarte 4,3 prosent «ja». Blant de som svarte «ja», oppgav 11 av 12 saksbehandlere at det ikke dreide seg om hydroponisk dyrking. Den nærmere utdypningen av hvilke produksjonsformer det dreier seg om, var noe varierende. For eksempel ble produksjon av chili i drivhus på boligtomt nevnt.

12.4 Bør kravet videreføres eller oppheves?

Etter Landbruksdirektoratets vurdering må partene ta stilling til om det er riktig at kravet om å drive på landbrukseiendom videreføres, eller om det bør oppheves. Vilkalet reiser flere problemstillinger, men hovedproblemet er at vi har et grunnvilkår der det er lagt opp til en praksis som ikke er i tråd med ordlyden i forskriften, og at vilkåret er uthult all den tid det gis tilskudd til foretak som driver på utskilt tomt, uten jordbruksareal. I resten av kapitlet ser vi nærmere på ulike argumenter knyttet til å videreføre eller å oppheve vilkåret, og presenterer noen ulike alternativer for regelverksendringer og praktiseringen av det.

12.4.1 Vilkalet om å drive på landbrukseiendom- ulike synspunkter/argumenter

I forbindelse med innføringen av ny forskrift i 2014 foreslo departementet å fjerne vilkåret om å drive på en eller flere landbrukseiendommer, med følgende begrunnelse:

«I dag er det et krav i forskriften at produksjonen drives på én eller flere landbrukseiendommer. Selv om man har hatt som utgangspunkt at begrepet «landbrukseiendom» skulle tolkes på samme måte som i jordlova, har departementet over tid sett at det ikke er mulig å likestille dette fullstendig. I tilskuddssammenheng har det utviklet seg en praksis der man tar utgangspunkt i om produksjonen anses som vanlig heller enn om den foregår på en typisk landbrukseiendom. Kravet til landbrukseiendom er som nevnt også oppfylt der jordbruksproduksjonen drives på en utskilt tomt som kun har driftsbygning. Etter departementets syn vil det i de fleste tilfeller ikke være mulig å drive «vanlig jordbruksproduksjon» dersom produksjonen er helt løsrevet fra en landbrukseiendom. Kravet har derfor fått liten betydning, og foreslås opphevet. Ved en slik løsning vil det heller ikke være behov for å ha et unntak for foretak som bare søker tilskudd til birøkt.»²⁷

Landbruksdirektoratet er i utgangspunktet enige i departementets vurdering fra 2014. Det er uheldig å ha en regel som i realiteten er uthult. Når det først er åpnet opp for at produksjon med driftsbygning eller veksthus på utskilt tomt kan motta tilskudd, er det vanskelig trekke opp en grense for, samt å begrunne hva som skal- eller ikke skal omfattes av unntaket. Etter hvert som det oppstår nye produksjonsformer, kommer

²⁷ Høringsnotat – ny forskrift om produksjons- og avløsertilskudd 9. juli 2014 pkt. 2.2.2

det også spørsmål om hvorvidt disse nye produksjonsmetodene er tilskuddsberettiget. Dette gjelder for eksempel foretak som driver hydroponisk dyrking. Hydroponisk dyrking er dyrking i vann tilsatt næring, helt uten jord. Produksjonen kan for eksempel skje innendørs uten naturlig lys, og dyrkes i høyden. Det kan også tenkes andre måter å dyrke på som ikke kvalifiserer som tradisjonelt veksthus, som for eksempel på tak. Etter Landbruksdirektoratets syn er det vanskelig å begrunne hvorfor produksjonen av samme produkter i et veksthus på en utskilt tomt skal forskjellsbehandles fra et veksthus, eller en annen type bygning på annen type tomt. De nye formene for innendørsdyrking ivaretar flere av de landbrukspolitiske målsettingene, som økt matvareberedskap og økt verdiskaping.

Departementets forslag om å fjerne kravet om tilknytning til landbrukseiendom møtte imidlertid stor motstand i næringen i 2014. Det er vårt inntrykk at motstanden mot oppheving fremdeles er betydelig. Hovedargumentet dreier seg om frykten for at regelverket legitimerer en utvikling bort fra det tradisjonelle landbruket, og i retning av industrialisering. Fra næringens side pekes det på signaleffekten det kan ha å oppheve kravet, og at dette i ytterste konsekvens kan lede til vertikal integrasjon, ved at matvarekjedene kontrollerer hele verdikjeden helt ned til primærproduksjonen. Det fryktes også at oppheving vil ha negativ påvirkning på konkurransen i markedet, og at mindre produsenter som driver på jordbruksarealer vil kunne bli utkonkurrert av store, og mer industrialiserte produsenter. Imidlertid bidrar annet regelverk, som blant annet konsesjonslova²⁸ og lov om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen²⁹ til å hindre slik utvikling. For eksempel vil husdyrkonsesjonsregelverket, som setter grenser for produksjonsomfanget for den enkelte produsent, være med på å forhindre industrialisering i de produksjonene disse regelverkene gjelder. Det virker også som om det er bekymringer knyttet til at en oppheving av vilkåret vil føre til mer sentralisert produksjon, noe som kan svekke målsettingen om landbruk i hele landet. Fra et beredskapsperspektiv kan det være fornuftig å stille krav om at produsenten må ha ressursgrunnlaget for grovfôrproduksjonen, slik at produsentene kan føre dyrene uten å være avhengige av innkjøp av grovfôr.

Etter Landbruksdirektoratets oppfatning knytter mye av begrunnelsen for å beholde kravet om landbrukseiendom seg til at vilkåret har en symbolverdi, og at selv om kravet har begrenset realitet vil det oppfattes som mer fritt å etablere virksomheter som er mer industrilignende og frikoblet fra ressursgrunnlaget dersom kravet fjernes. Det er særlig ved produksjon i veksthus og kraftfôrbaserte husdyrproduksjoner det kan være aktuelt å drive helt frikoblet fra landbrukseiendom. Innen de fleste planteproduksjoner innebærer produksjonen i seg selv at man også har behov for jordbruksareal. Dette gjelder i utgangspunktet også for grovfôrbasert husdyrhold, med mindre man baserer seg på kun innkjøp av grovfôr.

Selv om det er mange argumenter mot å fjerne kravet, kan ikke vi se at det vil lede til noen konkret forskjell om kravet oppheves siden det etter dagens praksis er åpnet for drift på utskilt tomt med kun driftsbygning eller veksthus.

12.4.2 Mulige løsninger

Som vi har forsøkt å vise står forvaltningen ovenfor et vilkår om tilknytning til landbrukseiendom som er uthulet, og som har liten realitet. Dette er i seg selv uheldig, og svekker legitimiteten til regelverket. Samtidig har det vært motvilje i næringen til å oppheve kravet, delvis basert på en tanke om at vilkåret har en viktig, symbolsk effekt. Spørsmålet er dermed hvilke alternativer forvaltningen står overfor.

Landbruksdirektoratet mener at kravet om at produksjonen må foregå på en eller flere landbrukseiendommer enten bør praktiseres i tråd med ordlyden, eller oppheves. Som et tredje alternativ vil vi også peke på en slags mellomløsning, selv om vi ikke anbefaler en slik løsning.

12.4.2.1 Alternativ 1: Praktisere vilkåret i tråd med ordlyden

Dersom vilkåret skal praktiseres i tråd med ordlyden, og med jordlovas definisjon av begrepet «landbrukseiendom», innebærer dette en innstramming sammenlignet med dagens praksis. En strengere

²⁸ Lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven)

²⁹ Lov 16. januar 2004 nr. 5 om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen

praktisering av vilkåret vil lede til at produksjon på utskilte tomter som kun har driftsbygning eller veksthus ikke lenger vil være tilskuddsberettiget. Innstrammingen vil mest sannsynlig bidra til å sikre det mer tradisjonelle jordbruket og tilknytningen til jordbruksarealer. Det kan også tenkes at en slik praktisering vil være positiv for målsettingen om landbruk over hele landet.

En innstramming overfor de som allerede driver på utskilt tomt med driftsbygning eller veksthus, fremstår svært inngripende ovenfor den enkelte produsent. Man kan legge opp til at tilskudd fortsatt skal gis for de som allerede driver på utskilt tomt med veksthus eller driftsbygning. Det må da gjøres unntak for disse. Innstrammingen må med andre ord kun gjelde frem i tid. En slik løsning vil trolig innebære en krevende forvaltning, da det vil innebære en slags historisk rettighet som ikke bare knytter seg til det opprinnelige foretaket, men som også da må følge driftsbygningen eller veksthuset/ drivhuset ved eierskifter.

Særlig om distriktstilskuddet

Dersom vilkåret om landbrukseiendom videreføres, bør det etter vårt syn gjøres noen særlige vurderinger hva gjelder distriktstilskuddet. Som vi har pekt på gjennom utredningen er distriktstilskuddet et pristilskudd, selv om det forvaltes med produksjonstilskuddene. For andre pristilskudd som gis til primærprodusenten stilles det ikke krav om at foretaket må drive «vanlig jordbruksproduksjon», eller om at produksjonen må skje på en landbrukseiendom. Hvis det ikke lenger knytter seg et krav til produksjonsintensitet til driften, slik vi anbefaler i kapittel 8.5, vil distriktstilskuddet innrettes på en måte som er mer likt andre pristilskudd. På samme måte, vil distriktstilskuddet bli mer likt andre pristilskudd dersom vilkåret om at produksjonen må skje på en landbrukseiendom oppheves.

Dersom pristilskuddene i produksjonstilskuddsforskriften § 5 hadde vært plassert i pristilskuddsforskriften, ville både foretak som produserer i veksthus og foretak som produserer i mindre tradisjonelle bygninger oppfylt vilkårene for tilskuddet. Det taler for at dagens forskjell er utslag av forskriftstekniske valg snarere enn landbrukspolitiske vurderinger.

Det er vanskelig å begrunne hvorfor produksjon av samme produkter i et veksthus på en utskilt tomt skal forskjellsbehandles fra et veksthus, eller en annen type bygning på annen type tomt. De nye formene for innendørsdyrking ivaretar flere av de landbrukspolitiske målsettingene, som økt matvareberedskap og økt verdiskaping. Dersom kravet om landbrukseiendom videreføres bør vilkåret, etter vårt syn, ikke gjelde for distriktstilskuddet. Dermed vil de nye typene innendørsdyrking kunne motta distriktstilskudd.

12.4.2.2 Alternativ 2: Oppheve vilkåret

Å fjerne vilkåret om landbrukseiendom vil lede til at nye produksjonsmåter, som for eksempel vertikalt landbruk, kan motta distriktstilskudd, noe som etter vårt syn er en fordel. Det kan tenkes at man fjerner seg fra idéen om at det kun er mer tradisjonelt landbruk som skal få tilskudd. Etter vårt syn er realiteten likevel at vi har et vilkår som ikke praktiseres, noe som i seg selv svekker legitimiteten til regelverket. Det åpner også for vilkårlighet, ettersom prøvingen av om vilkåret er oppfylt kan avgrenses til tilfeller man av mer prinsipielle årsaker ønsker å holde utenfor.

Dersom vilkåret oppheves, leder dette i utgangspunktet til at både produksjon på utskilt tomt og hydroponisk drift vil kunne være berettiget tilskudd. Om foretakene driver godt og bidrar til produksjon, er det etter vårt syn ikke opplagt at forvaltningen skal kreve at produksjonen skjer på en landbrukseiendom, når driften ikke krever det. Det kan fremstå lite formålstjenlig å avskjære nye produksjonsmåter ut fra et hensyn til den mer tradisjonelle måten å drive landbruk på, så lenge produksjonen bidrar til å oppfylle de overordnede landbrukspolitiske målene. Det vil også være en fordel å ikke måtte avskjære nye og innovative produksjonsformer.

Om vilkåret oppheves, vil det heller ikke være nødvendig å gjøre et unntak for distriktstilskuddet.

12.4.2.3 Alternativ 3: En mellomløsning

Det kan virke som om det viktigste for næringen er å sikre at produsenter har en viss tilknytning til mer tradisjonelle landbruksarealer. Med dette for øyet kan det være en mulighet å innrette vilkåret slik at

dersom drift på utskilt tomt med kun driftsbygning eller veksthus skal være tilskuddsberettiget, må produsenten disponere jordbruksareal i tillegg til driften på den utskilte tomten. En slik løsning vil imidlertid, på samme måte som å praktisere vilkåret etter sin ordlyd, innebære en innstramming sammenlignet med dagens praksis fordi det etter dagens praksis ikke er noe krav om å drive jordbruksarealer i tillegg til driften på den utskilte tomten. Vi har ikke vurdert en slik innretning nærmere, da vi ikke oppfatter det som aktuelt å kreve at produksjoner som i utgangspunktet ikke har behov for jordbruksarealer, som veksthusproduksjon eller kraftfôrbasert husdyrproduksjon, også må drive med annen jordbruksproduksjon for å være berettiget tilskudd.

12.5 Anbefaling

Landbruksdirektoratet anbefaler at vilkåret om at foretaket driver på en eller flere landbrukseiendommer oppheves. Det er lite hensiktsmessig å stille et krav som har begrenset realitet, når det først er åpnet for tilskudd til produksjon på utskilt tomt med bare driftsbygning eller veksthus.

Dersom kravet skal videreføres og praktiseres etter sin ordlyd, vil det i utgangspunktet innebære at det ikke kan gis tilskudd til foretak som driver på utskilt tomt uten jordbruksareal, noe en del foretak gjør i dag. Å eventuelt skulle innføre en form for historiske rettigheter til drift på utskilte tomter for foretak som allerede driver på den måten, vil medføre forvaltningsmessige ulemper. Vi anbefaler derfor ikke å innføre slike historiske rettigheter.

Dersom kravet videreføres, anbefaler vi i at det gjøres unntak for distriktstilskuddet i § 5.

DEL 5: SYSTEM FOR Å VURDERE TILSKUDD FOR NYE VEKSTER M.M.

13 Tilskudd for nye vekster m.m.

13.1 Areal- og kulturlandskapstilskudd gis for vekster i vekstgrupper definert i jordbruksavtalen

I jordbruksavtalens kapittel 7.7 fremgår det at «Grunnlaget for beregning av areal- og kulturlandskapstilskudd er det jordbruksareal foretaket disponerer med vekster i vekstgruppene definert i kapittel 7.7.1.» I kapittel 7.7.1 fremgår følgende definisjoner av vekstgrupper:

- Grovfôr: Fulldyrka eng, overflatedyrka engareal til slått og beite, innmarksbeite, nepe, kålrot til fôr, fôrbete, raigras, fôrraps, fôrmargkål, grønnfôrnepe og øvrige grønnfôr- og silovekster
- Korn: Hvete, rug, rughvete, bygg, havre, oljevekster, erter og bønner til modning eller konservering (ekskl. aspargesbønner), engfrø og annet frø til modning, korn til krossing
- Potet: Potet
- Grønnsaker: Matkålrot, aspargesbønner og grønnsaker på friland⁵⁾ (inkl. urter og karve)
- Fukt: Epler, pærer, plommer, moreller, kirsebær, andre fruktarter
- Bær m.m.: Jordbær, bær, planteskoleplanter⁶ for salg og blomster for salg dyrket på friland⁷⁾

Av fotnote 5 og 7 fremgår det at «friland» er «dyrking uten fast dekke over plantene. Med fast dekke menes dekke som ikke fjernes om vinteren.» Av fotnote 6 fremgår det at «planteskoleplanter er treaktige prydplanter for dyrking på friland, flerårige urteaktige prydplanter for dyrking på friland og planter til frukt- og bærproduksjon.»

Definisjonene i avtalen er ikke fastsatt med utgangspunkt i fagområdet plantesystematikk, og følger derfor ikke alltid de botaniske definisjonene. Definisjonene er basert på en naturlig språklig definisjon og ut fra hvilke planteproduksjoner som avtalepartene finner skal gi grunnlag for arealtilskudd. For eksempel er jordbær en av vekstene i vekstgruppe «bær», selv om det ikke er bær rent botanisk. Man ser også at vekstgruppe korn inkluderer mer enn kun kornarter, som oljevekster, erter og bønner. Selve bruken av veksten er også avgjørende for innplassering i vekstgruppe i en del tilfeller, for eksempel inngår kålrot til fôr i vekstgruppe grovfôr, mens matkålrot er plassert i vekstgruppe grønnsaker.

Det finnes også eksempel på produksjon det ikke gis areal- og kulturlandskapstilskudd for. Areal med ferdigplen faller ikke inn under det som er de definerte vekstgruppene i jordbruksavtalen. Det er flere hensyn som ligger bak at det ikke har vært ønske om å gi tilskudd for arealer det produseres ferdigplen på. For eksempel har jordlova et forbud mot å bruke dyrka jord og dyrkbar jord til annet enn jordbruksproduksjon, og det gjør at dyrka jord ikke kan brukes til plenproduksjon som fører til at jordsmonn blir fjernet. Andre hensyn kan være at slik virksomhet står i motstrid til målet om å ta vare på de dyrka arealene for jordbruksproduksjon, og at produksjon av ferdigplen på dyrka jord vil kunne bidra til å fortrenge produksjon av mat/fôr på de samme arealene.

13.2 Spørsmål om tilskudd for nye vekster

Fra tid til annen kommer det spørsmål om nye vekster, hvor man lurer på om det kan gis tilskudd for dem, og ev. hvilken vekstgruppe de sorteres innunder. I tabellen under gis en oversikt over diverse vekster det har vært gjort vurderinger av. Noen er vurdert som at de faller inn under dagens vekstgrupper, andre er vurdert som at de ikke gjør det, mens det også er en vekst som er uavklart.

Tabell 14 Diverse vekster som det er gjort vurderinger av og vekster som foreløpige er uavklarte.

Avklart		Uavklart
Gis AK-tilskudd (vekstgruppe i kursiv)	Gis ikke AK-tilskudd	
Nype – frukt	Ferdigplen	Sedum
Druer – frukt	Storhassel	
Hyllebær – bær m.m.	Tobakk	
Aronia/svartsurbær – bær m.m.	Blomsterengmatter	
Sennep (høsting av frø) – korn (engfrø og annet frø til modning)		
Blomsterfrø – korn (engfrø og annet frø til modning)		
Pluggplanter med blomsterfrøblandinger – bær m.m. (planteskoleplante)		
Bladgrønnsaker med sennepssmak – grønnsaker		

Som tidligere nevnt, gir definisjonene uttrykk for hvilke planteproduksjoner avtalepartene finner at skal gi grunnlag for arealtilskudd. For Landbruksdirektoratet oppleves det som uklart hvor langt direktoratet kan gå i å konkludere hvilken vekstgruppe en vekst tilhører, eller om den i det hele tatt hører innunder noen vekstgrupper, og i hvor stor grad dette må forankres. I dag gjøres det en ad hoc-behandling av slike henvendelser. I det følgende skisserer vi tre alternative prinsipielle tilnærminger for å håndtere disse sakene. Deretter kommer vi med forslag til noen punkter som etter vår vurdering bør være faste vurderingspunkter i vurderingen av hvorvidt «nye vekster» gir grunnlag for AK-tilskudd eller ikke.

13.3 Prinsipielle tilnærminger

Alternativ 1: Det fremgår av jordbruksavtalen hvilke vekster som ikke gir grunnlag for AK-tilskudd

Jordbruksavtalen lister opp de vekster som ikke gir grunnlag for AK-tilskudd. Alle vekster som ikke er nevnt der, kan i utgangspunktet da gis tilskudd. Dette er i utgangspunktet en fleksibel tilnærming, som tar høyde for at det kan dukke opp produksjon av nye vekster, og hvor avtaleteksten ikke vil være til hinder for at det kan gis tilskudd for slik produksjon. Imidlertid vil alternativ 1 neppe endre situasjonen noe fra hvordan det er i dag, da det ofte kan være uklart hvilken vekstgruppe veksten tilhører, eller om veksten i det hele tatt faller inn under noen av de tilskuddsberettigede vekstgruppene. Dersom det er Landbruksdirektoratet som skal vurdere innplassering av veksten, kan det være krevende for direktoratet å vurdere hvorvidt det er vekster jordbruksavtalepartene mener skal gi grunnlag for tilskudd. Det ryddigste vil være at jordbruksavtalepartene tar stilling til det.

Det er knyttet store ulemper til dette alternativet, da det ikke er gitt at det er ønskelig å gi tilskudd for alle typer vekster, og det framstår lite realistisk å utarbeide en uttømmende liste over vekster det ikke skal gis tilskudd for (for hver vekstgruppe). Alternativ 1 fremstår etter vår vurdering ikke som en aktuell tilnærming.

Alternativ 2: Alle vekstene som gir grunnlag for AK-tilskudd fremgår av jordbruksavtalen

Med dette alternativet vil det ikke gis AK-tilskudd for vekster som ikke eksplisitt er listet opp i jordbruksavtalen. Jordbruksavtalepartene vil da ha tatt stilling til hvilke vekster de mener skal gi grunnlag for tilskudd. Dette er i utgangspunktet et mer rigid alternativ enn alternativ 1, hvor man da ev. må komme med innspill til partene når det kommer nye vekster som det er ønske om at det skal gis tilskudd for. Det vil også da gå tid før foretaket ev. kan gis tilskudd for den aktuelle veksten. Men siden det er årlige jordbruksavtaler, vil det likevel være mulig med en jevnlig oppdatering av listen med vekster som kan gi grunnlag for AK-tilskudd.

Også dette alternativet har store ulemper knyttet til seg. Det vil som nevnt være en rigid tilnærming, som vil innebære at det vil ta tid før det gis avklaringer. Det kan også være lite hensiktsmessig at det legges opp til at slike avklaringer må bli forhandlingstema. Det vil også være krevende å lage en utfyllende liste som får med seg absolutt alle vekster. Vi kan ikke se at alternativ B fremstår som en god tilnærming.

Alternativ 3: Det gjøres løpende vurderinger av om veksten gir grunnlag for tilskudd (dagens modell)

Alternativet innebærer at det gjøres løpende vurderinger når det kommer spørsmål om nye vekster, med vurdering om det kan gis tilskudd for dem og hvilken vekstgruppe de plasseres i. Dette er slik det blir gjort i dag. Landbruksdirektoratet gjør da vurderinger når det kommer spørsmål, og forankrer dette med LMD. Denne vurderingen gjelder da frem til noe annet eventuelt blir avklart i jordbruksforhandlingene.

Selv om det knytter seg enkelte utfordringer med dagens modell, fremstår den likevel som en mer fleksibel tilnærming enn de to andre alternativene. Vår vurdering er derfor at dagens tilnærming bør videreføres. Imidlertid foreslår vi at man fastsetter noen punkter som brukes i vurderingen av nye vekster, for å sikre at man har noen retningslinjer for vurderingen.

13.4 Relevante vurderingspunkter for om det skal gis AK-tilskudd

Uavhengig av hvilken tilnærming man går for, vurderer vi at det vil være nyttig med noen omforente vurderingspunkter som brukes i vurderingen av om den nye veksten skal gi grunnlag for AK-tilskudd. Under har vi skissert noen punkter som etter vår vurdering er relevante.

1. Er det en produksjonsform som innebærer at den dyrka jorda også er egnet til jordbruksproduksjon i fremtida? (Dette vurderingspunktet er kun relevant dersom det innebærer dyrking i jord)
2. Er det en produksjon som bidrar (direkte eller indirekte) til matproduksjon?

Hvis svarene på spørsmålene er «ja», taler det for at den aktuelle veksten bør gi grunnlag for AK-tilskudd. Videre må man da ta stilling til hvilken vekstgruppe veksten hører til i.

For eksempel vil produksjon av ferdigplen gi «nei» på spørsmål 2 og i noen tilfeller «nei» på spørsmål 1, og dermed ikke gi grunnlag for AK-tilskudd, mens det kan svares «ja» på begge spørsmålene ved produksjon av nyper.

Å ha omforente vurderingspunkter vil også bidra til å ha en rød tråd i hvilke vekster som gir grunnlag for tilskudd. Man ser imidlertid at det ikke nødvendigvis er noen rød tråd for de vekstene som etter jordbruksavtalen gir grunnlag for AK-tilskudd i dag. For eksempel gis det AK-tilskudd for frilandsproduksjon av treaktige prydplanter og blomster, men ikke for plenproduksjon, uten at det fremstår som åpenbart hva som prinsipielt skiller disse produksjonene fra hverandre. Verken plenproduksjon eller produksjon av treaktige prydplanter og blomster bidrar til matproduksjon, og begge legger beslag på arealer som kunne vært brukt til produksjon av mat/fôr. Det kan imidlertid være en forskjell i at plenproduksjon i tillegg har et potensiale til å fjerne noe av jordsmonnet.

Innføres disse vurderingspunktene som retningsgivende for om vekster skal gi grunnlag for tilskudd, vil det sørge for en konsistent tilnærming for fremtidige nye vekster, selv om de ikke nødvendigvis passer for alle vekstene som allerede er definert inn.

Hvis man bruker de to punktene over for å vurdere om sedum er en vekst det kan gis tilskudd for, vil det innebære at det ikke kan gis tilskudd for det. Så vidt vi kjenner til, produseres sedum i tilførte dyrkingsmedier, og ikke i jorda på plassen (altså ikke i strid med punkt 1). Men det er en produksjon som ikke bidrar til matproduksjon (punkt 2), og dermed legger beslag på arealer som kunne vært brukt til matproduksjon eller produksjon av fôr.

Man kan også vurdere om punkt 2 bør suppleres med om det er en produksjon som på annen måte bidrar til å oppfylle øvrige landbrukspolitiske mål. Man har da en åpnere inngang enn kun matproduksjon. Samtidig kan det gi flere vanskelige avveininger, da vurderingen vil bli mer skjønnsmessig.

Det kan også være aktuelt med et punkt hvor man vurderer om det er snakk om en produksjon som strider med et eller flere av de landbrukspolitiske målene eller med annet regelverket rettet mot landbruket, f.eks. om det strider med driveplikten e.l. Imidlertid kan det være utfordringer med et slikt punkt, da det er tilfeller av målkonflikter i landbrukspolitikken, og det kan være ønskelig å gi tilskudd på tross av at det er i strid med ett av målene, fordi det bidrar sterkt på de andre målene.

13.5 Nye dyreslag

På samme måte som det kan komme spørsmål om nye vekster, kan det også komme spørsmål om «nye dyreslag». De prinsipielle tilnærmingene og vurderingspunktene som er skissert over, vil også være relevante for vurdering av dyreslag (med unntak av punkt 1).

DEL 6: OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER

14 Oppsummering og anbefalinger

Landbruksdirektoratet fikk i oppdrag fra jordbruksavtalepartene å kartlegge hvordan grunnvilkårene praktiseres og kontrolleres, samt foreslå endringer i regelverket og oppfølgingen av regelverket.

Vi har tatt for oss de tre grunnvilkårene om at foretaket 1) må være registrert i Enhetsregisteret, og 2) drive vanlig jordbruksproduksjon 3) på én eller flere landbrukseiendommer.

14.1 Vilkåret om at foretaket må være registrert i Enhetsregisteret

Vilkåret om at foretaket må være registrert i Enhetsregisteret fungerer i all hovedsak godt.

Landbruksdirektoratet anbefaler at forskriften justeres slik at det fremgår av ordlyden at foretaket må være registrert innen søknadsfristen og på dato for utbetaling for å kunne motta tilskudd.

14.2 Vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon

Vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon består av tre komponenter som skal ivareta følgende hensyn:

- avgrense mot svært ekstensiv drift
- kanalisere tilskuddene mot aktive bønder (avgrense mot hobbyproduksjon)
- sikre god agronomisk praksis og godt husdyrhold

Det er både regelverksmessige og forvaltningsmessige utfordringer knyttet til vilkåret. Dagens praksis åpner for at enkelte tilskudd kan innvilges selv om grunnvilkåret ikke er oppfylt, og vilkåret er lite relevant for husdyrproduksjoner som ikke er ledd i matproduksjon. Videre har vår kartlegging av praksis og kontroll av regelverket har vist at vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon er krevende for forvaltningen, og at det i for liten grad gjøres en vurdering av om vilkåret er oppfylt.

Landbruksdirektoratet anbefaler at deler av praksis innarbeides i forskriften ved å knytte et intensitetskrav til noen av tilskuddene, men ikke til andre. På denne måten avgrenser man mot svært ekstensiv drift, samtidig som man åpner for å gi enkelte tilskudd i tilfeller der også ekstensiv drift kan bidra til å oppnå enkelte landbrukspolitiske mål og formålet med enkelttilskudd. Når det gjelder avgrensning mot hobbyproduksjon, anbefaler Landbruksdirektoratet at man benytter virkemidler uten skjønn for å kanalisere tilskuddene mot aktive bønder. Det vil bidra til at kravet håndheves i mye større grad enn i dag, og vil skape likebehandling. Vi mener også at det vil avskjære en del saker der forvaltningen ellers måtte vurdert om driften er for ekstensiv. Videre anbefaler Landbruksdirektoratet at det avklares hvor tungtveiende målet om matproduksjon er for produksjonstilskuddene, og at man tar stilling til om god agronomisk praksis og godt husdyrhold skal videreføres som grunnvilkår.

14.3 Vilkåret om at foretaket må drive på én eller flere landbrukseiendommer

Vilkåret om at foretaket må drive på én eller flere landbrukseiendommer er i dag uthult, da det gis tilskudd også til foretak som driver på utskilt tomt uten jordbruksareal. Et vilkår om å drive på landbrukseiendom medfører også forskjellsbehandling av grønnsaksprodusenter som produserer samme vare, avhengig av om varen produseres på en landbrukseiendom (eller en utskilt tomt) eller ikke. Landbruksdirektoratet anbefaler at vilkåret om drift på en eller flere landbrukseiendommer oppheves.

Dersom kravet videreføres, anbefaler vi at det gjøres unntak fra kravet for distriktstilskuddet i § 5.

14.4 Anbefalinger knyttet til distriktstilskuddet

Både grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon og grunnvilkåret om at foretaket må drive på en eller flere landbrukseiendommer er krav som stilles for å motta distriktstilskudd, men som ikke stilles for andre pristilskudd. Det fremstår unødvendig kompliserende, og det resulterer i forskjellsbehandling av ulike pristilskudd dersom disse vilkårene skal gjelde for distriktstilskuddet. Landbruksdirektoratet anbefaler derfor at distriktstilskuddet gjøres mer likt øvrige pristilskudd ved at det ikke knyttes krav om intensitet i produksjonen og krav om å drive på landbrukseiendom til distriktstilskuddet.

14.5 Videre arbeid

Landbruksdirektoratet har i denne utredningen pekt på flere ulike måter å innrette et fremtidig regelverk på, og belyst hvilke fordeler og ulemper vi mener de ulike alternativene har. Når det er tatt stilling til hvilken innretning det overordnet er ønskelig at vilkårene har, må det gjøres en nærmere vurdering av vilkårenes ordlyd. Landbruksdirektoratet bidrar gjerne i det videre arbeidet.

Konsekvenser for andre regelverk

Flere ordninger har grunnvilkår med likelydende ordlyd som produksjonstilskuddsordningen, eller stiller krav om at vilkårene i produksjonstilskuddsordningen skal være oppfylt (se oversikten under). Dersom grunnvilkårene for produksjonstilskuddsordningen endres, må det gjøres en vurdering av hvordan dette påvirker disse ordningene, og om det eventuelt er behov for å endre vilkårene for den enkelte ordning. For eksempel vil det påvirke hvem som er omfattet av strømsøtteordningen dersom man går bort fra vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Dersom man lager et unntak fra intensitetskravet for hest uten å innføre et vilkår som tilsvarer dagens praksis om at foretaket må disponere andre tilskuddsberettigede dyr eller arealer, kan foretak med kun hest (uten jordbruksarealer eller annet husdyrhold) være berettiget både avløsertilskudd og strømsøtte. Slike virkninger og endringsbehov må utredes nærmere.

Tabell 15 - Oversikt over ordninger som påvirkes av endringer i produksjonstilskuddsregelverket

Ordning	Forskrift	Vilkår
<i>Direkte henvisning til produksjonstilskuddsforskriften</i>		
Produksjons-svikt	Forskrift om tilskudd ved produksjonssvikt i plante- og honningproduksjon	«Tilskudd etter denne forskriften kan gis til foretak som: 2. på skadetidspunktet oppfylder vilkårene for å kunne motta produksjonstilskudd etter forskrift 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket»
SMIL	Forskrift om tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket	«Tilskudd kan innvilges foretak som oppfylder vilkårene i forskrift 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket § 2 og § 3 eller § 4.»
Strømsøtte	Midlertidig forskrift om støtte som følge av ekstraordinære utgifter til elektrisk kraft for jordbruksforetak, veksthus og vanningslag	«I forskriften menes med 1. jordbruksforetak: foretak som oppfylder vilkårene for å motta produksjonstilskudd eller avløsertilskudd etter forskrift 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket»
Beitetiltak	Forskrift om tilskudd til tiltak i beiteområder	«Tilsvarende gjelder for foretak som kan gis produksjonstilskudd etter § 2 i forskrift 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket der det grunnet naturgitte eller driftsmessige forhold ikke ligger til rette for samarbeid.»
Erstatning etter offentlige pålegg	Forskrift om erstatning etter offentlige pålegg i plante- og husdyrproduksjon	«Ved pålegg som gjelder egenproduserte planter og plantedeler kommer forskriften til anvendelse på virksomhet som er berettiget produksjonstilskudd etter forskrift 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket § 2 og § 4 (...)»

Levering av husdyr-gjødsel til biogass-anlegg	Forskrift om tilskudd for levering av husdyrgjødsel til biogassanlegg	«Tilskudd etter denne forskriften kan gis til foretak som har husdyr og leverer husdyrgjødsel til biogassanlegg såfremt foretaket oppfyller grunnvilkår etter forskrift 19. desember 2014 nr. 13411 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket»
<i>Likelydende ordlyd som i produksjonstilskuddsforskriften</i>		
RMP	Fylkesvise forskrifter basert på nasjonal instruks	«Foretaket må drive vanlig jordbruksproduksjon på én eller flere landbrukseiendommer, og må være registrert i Enhetsregistret»
Sykdoms-avløsning	Forskrift om tilskot til avløsning ved sjukdom og fødsel mv	«Tilskot etter denne forskrifta kan gjevast til føretak som er registrert i Einingsregisteret og som driv vanleg jordbruksproduksjon.»
<i>Andre ordninger som kan påvirkes av endringer i produksjonstilskuddsordningen</i>		
Rovdyr-erstatning	Forskrift om erstatning når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt	«Det ytes likevel ikke erstatning når: a. dyreeier har et produksjonsomfang som er lavere enn det som gir rett til produksjonstillegg etter jordbruksavtalen, såfremt dyreeier ikke er en værring, sauavlslag eller tilsvarende,»

Vedlegg 1 – Kartlegging av oppfølgingen av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon

1 Kartlegging av oppfølgingen av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon

1.1 Innledning

I vedlegg 1 vil vi ta for oss hvordan statsforvalterne og kommunene følger opp og vurderer dagens regelverk. Det er kommunen som fatter vedtak om produksjonstilskudd i første instans, mens statsforvalteren er klageinstans og veileder kommunene.

Først vil vi legge frem hvilke metoder vi har brukt for å kartlegge praksis og kontroll av grunnvilkårene. I kapittel 1.3 vil vi se nærmere på hvordan statsforvalter og kommune beskriver egen oppfølging og praksis, gjennom å analysere svarene vi fikk på spørreundersøkelsen. Deretter vil vi bruke rapportene og kommentarene som ligger i fagsystemet til å se nærmere på hvilke vurderinger som blir gjort for flere av de større produksjonene, både i husdyrholdet og arealdriften. Kartleggingen vil hovedsakelig dreie seg om de produksjonene der vi har informasjon om foretakenes avdrått/avlinger, slik at vi kan se på praksis blant søknadene der det er høy risiko for at grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon ikke er oppfylt.

Statsforvalterne omtaler sauehold som et område der det er relativt høy risiko for at grunnvilkåret ikke er oppfylt, og som en av produksjonene der kommunene har fokus på vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Vi vil derfor gjøre en grundig gjennomgang av forvaltningens vurdering av vanlig jordbruksproduksjon i saueholdet. Melkeproduksjon er på noen måter en kontrast til saueholdet, med høyt kostnadsnivå og flere heltidsbønder. Det vil derfor være interessant å belyse forskjellene i hvordan de to produksjonene vurderes og følges opp. Vi vil også gjøre en mindre dyp analyse av flere mindre produksjoner som skal vise bredden av produksjoner vilkåret skal vurderes for, noe som kan være nyttig for å illustrere hvordan forvaltningspraksis påvirkes av tilgjengelige verktøy i fagsystemet og hvor godt grunnvilkåret treffer de ulike produksjonene. Deretter vil vi se på to store vekstgrupper – korn og frukt, bær og grønt. I rapportens kapittel 4.4 har vi laget en oppsummering på bakgrunn av funnene vi har gjort i dette vedlegget. Der gjør vi noen vurderinger knyttet til den ytre forvaltningens oppfølging av grunnvilkåret som gjelder på tvers av produksjoner.

1.2 Metoder for å kartlegge praksis og kontroll av grunnvilkårene

For å kartlegge hvordan grunnvilkårene praktiseres og kontrolleres, har Landbruksdirektoratet både hentet inn data fra ytre forvaltning gjennom en spørreundersøkelse og foretatt en gjennomgang av data fra fagsystemet. Spørreundersøkelsen er basert på egenrapportering, mens gjennomgangen av rapportene er basert på hva som er registrert i fagsystemet av vurderinger, kommentarer og tilskuddsutbetalinger, og er derfor basert på mer objektive data, selv om disse dataene også har feilkilder (se kapittel 1.2.2).

1.2.1 Gjennomgang av data fra fagsystemet

En viktig kilde til informasjon om praksis av grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon er data som ligger i fagsystemet for produksjons- og avløsertilskudd. For å gjennomføre denne kartleggingen, har vi brukt og sammenstilt informasjon fra flere forskjellige rapporter for søknadsåret 2023 (med hovedutbetaling i februar 2024). Dette var de nyeste dataene vi hadde tilgjengelig da informasjonen ble gjennomgått i 2024. For grunnvilkåret om å drive på landbrukseiendom, er informasjon fra fagsystemet for produksjons- og avløsertilskudd satt sammen med data fra Landbruksregisteret, som inneholder informasjon om landbrukseiendommer.

Rapportene om vanlig jordbruksproduksjon³⁰ er laget for å gi saksbehandlerne støtte til å identifisere foretak med høy risiko for ikke å oppfylle vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, og har i dette arbeidet vært nyttig for å finne søknader det er relevant å kartlegge praksis for. I tillegg har avviksrapporten vært brukt, fordi den viser alle tilfeller av avvik mellom søkers og saksbehandlers opplysninger samt beregnet tilskuddsbeløp. Gjennom den har det blant annet vært mulig å kartlegge søknader der en produksjon er blitt avslått. Vi har også brukt datavarehustabellen, som inneholder alle søknads- og saksbehandlingsopplysninger fra søknadsskjemaet. Denne rapporten har blant annet vært brukt til å finne søknader som har oppført frukt- og bærarealer uten å oppgi omsatt vare. Videre har saksbehandlers kommentarfelt og begrunnelse for vedtak vært svært viktige kilder til informasjon om hvilke vurderinger som er gjort når grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon har blitt vurdert. Svakheten med denne kilden, er at den avhenger av at saksbehandler har dokumentert egne vurderinger i fagsystemet. At en vurdering ikke er dokumentert, betyr ikke nødvendigvis at vurderingen ikke er gjort eller at begrunnelsen ikke er god nok, men Landbruksdirektoratet har likevel vært nødt til å kategorisere slike tilfeller som «Ikke begrunnet», i og med at vi ikke har kunnet dokumentere noen vurderinger. Det kan med andre ord hende at noen av disse har blitt vurdert selv om det ikke framstår sånn av fagsystemet, enten ved at saksbehandler dokumenterer egne vurderinger utenfor fagsystemet, eller at vurderingen som er gjort ikke er skrevet ned. Det kan også være at noen av kommentarene gir et feilaktig inntrykk av situasjonen. Blant annet er det flere eksempler på at saksbehandler har skrevet «vurderes senere», uten at det er blitt skrevet noen vurdering senere, eller forklart manglende lammeslakt med at slakt leveres senere enn vanlig - uten at det er blitt registrert lammeslakt på et senere tidspunkt.

Kartleggingen av data fra fagsystemet har vært gjort ved at vi har valgt ut en gruppe relevante søknader (for eksempel alle søknader som har sau, men ikke har levert lammeslakt) og deretter sett på hvordan disse har blitt håndtert i systemet (for eksempel sett på hvor mange som likevel har fått utbetalt husdyrtilskudd). I flere tilfeller har vi også gått gjennom saksbehandlers kommentarer for disse søknadene for å se om det er mulig å kategorisere vurderingene som er gjort og hva som er praksis på området. Selv om det kan være vanskelig å plassere sakene i kategorier, og enkelte søknader kan være feilkategorisert, mener vi allikevel at gjennomgangen har gitt nyttig innsikt i hvilke vurderinger saksbehandlerne gjør.

1.2.2 Spørreundersøkelse for å kartlegge kommunenes og statsforvalternes praksis og kontroll

For å gi saksbehandlere hos kommuner og statsforvaltere muligheten til å formidle sine erfaringer med å vurdere og kontrollere grunnvilkårene i forskriften, gjennomførte Landbruksdirektoratet en spørreundersøkelse. Undersøkelsen tok for seg spørsmål knyttet til saksbehandlerne praksis og kontroll av grunnvilkårene, samt noen normative spørsmål knyttet til hvordan de mente regelverket burde være. De fleste spørsmålene i spørreundersøkelsen handlet om vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, i og med at det er et skjønnsmessig vilkår, og dermed forbundet med større sannsynlighet for ulik praksis. Referansegruppen ga også innspill til spørsmålene før spørreundersøkelsen ble sendt ut.

Kommunen er vedtaksmyndighet i første instans for produksjons- og avløsertilskuddet, og statsforvalteren er klageinstans. Fordi vi først og fremst var interesserte i å vite hvordan de ulike saksbehandlerne praktiserer og kontrollerer grunnvilkåret, ble alle saksbehandlerne invitert til å svare på undersøkelsen. Det betyr at flere av respondentene kan tilhøre den samme kommunen eller det samme landbrukskontoret. Vi mener det gir en større bredde av svar og synspunkter enn om vi hadde bedt om ett svar per kommune, i og med at det gjerne kan være ulike meninger eller tolkninger innad i en kommune eller et statsforvalterembete, spesielt for de normative spørsmålene. Respondentenes kommune eller fylke ble ikke kartlagt i undersøkelsen, slik at svarene kunne gis anonymt. Målet var å redusere mulige målefeil ved å legge til rette for at respondentene komfortabelt kunne svare ærlig om hvilken praksis de har og hva slags kontroll de fører, også i tilfeller der den skiller seg fra retningslinjene.

For å kunne sammenlikne kommunenes og statsforvalterembetenes erfaringer med grunnvilkåret, stilte vi mange av de samme spørsmålene til saksbehandlerne hos statsforvalteren som til saksbehandlerne i

³⁰ Det er rapport om vanlig jordbruksproduksjon i følgende produksjoner: melkeku og melkegeit, frukt, bær og potet, korn, sau og lam.

kommunen. De kommunale saksbehandlere fikk imidlertid kun spørsmål med forhåndsdefinerte svaralternativer, først og fremst på grunn av ressurs hensyn ved databearbeidingen. Saksbehandlere hos statsforvalteren fikk i tillegg mulighet til å formulere egne svar på noen av spørsmålene.

Spørreundersøkelsen tok ca. 15 minutter å svare på for kommunale saksbehandlere og 20 minutter for saksbehandlere hos statsforvalteren. Respondentene hadde tre uker på å svare, fra 16. oktober til 6. november. Det ble sendt ut purring til alle 1. november. Svarene ble samlet inn ved hjelp av Nettskjema, et nettbasert undersøkelsesverktøy utviklet av Universitet i Oslo.

Utvalg og feilkilder

Spørreundersøkelsen ble sendt til alle saksbehandlere i kommunen og hos statsforvalteren med brukertilgang til fagsystemet for produksjons- og avløsertilskudd. Bruttoutvalget bestod av 1162 saksbehandlere hos kommunen og 43 saksbehandlere hos statsforvalteren, se tabellen under. For både kommuner og statsforvaltere var det noen tilfeller der e-posten ikke kom fram, for eksempel på grunn av at e-postadressen ikke lenger var gyldig eller at e-posten etter gjentatte forsøk ikke ble levert. Det var også en del som sendte automatisk svar som viste at de ikke var tilgjengelige i perioden da spørreskjemaet var oppe. Nettoutvalget (det vil si antall i bruttoutvalget minus antall som av ulike grunner ikke deltok) var på 304 kommunale- og 20 statsforvalterrespondenter.³¹

Tabell 16 Svarfordeling etter spørreundersøkelsen om grunnvilkårene i produksjonstilskuddsforskriften

	Sendt til	Feil ved sending/forhindret fra deltakelse	Ikke svart	Antall svar	Prosentandel svar
Kommunen	1162	68	818	304	27,8
Statsforvalteren	43	3	20	20	50

Svarprosenten i spørreundersøkelsen er ikke spesielt høy. Nesten 28 prosent av saksbehandlere i kommunene og 50 av saksbehandlere hos statsforvalteren har levert inn sine svar.³² Hovedproblemet med høyt frafall (det vil si mangel på svar fra aktuelle respondenter), er at det kan føre til at svarene vi har fått inn ikke er representative for saksbehandlernes praksis og kontroll med grunnvilkårene i produksjonstilskuddsforskriften. Et høyt frafall er ikke nødvendigvis problematisk i seg selv, og noen av frafallene i denne spørreundersøkelsen skyldes forhold som saksbehandler ikke lenger jobber med produksjonstilskudd. Det kan også være at det er en del personer som har saksbehandler tilgang til eStil PT, men som i liten grad jobber med å behandle søknader om produksjonstilskudd, og som derfor ikke har noen særlig erfaring med eller meninger om grunnvilkåret i forskriften. Spørreundersøkelsen ble også sendt ut på et tidspunkt der det i utgangspunktet er mye arbeid med veiledning og saksbehandling knyttet til produksjonstilskuddsordningen. Det positive med det, er at saksbehandlere sannsynligvis er inne i en periode der de bruker regelverket aktivt og lettere kommer på relevant informasjon, men det kan også ha ført til at saksbehandlere kjente på at det ikke var tilstrekkelig tid til å svare på en spørreundersøkelse i denne travle perioden.

Dersom frafallet hadde vært tilfeldig, ville undersøkelsen ha vært representativ til tross for at det er mange som ikke har svart. Frafall er imidlertid sjelden tilfeldig. I utvalget til denne spørreundersøkelsen, ser vi at det er en overvekt av de som har svart som jobber i en kommune som behandler 141 eller flere søknader om produksjonstilskudd. Nesten 50 prosent av respondentene jobber i en kommune som ligger i det høyeste kvartilet basert på antall søknader. Sannsynligvis er det flere saksbehandlere i de større kommunene, og sånn sett er det naturlig at det er flere respondenter i denne kategorien enn i de mindre kommunene. Saksbehandlere i de større kommunene behandler også en stor andel av søknadene, og svarene kan derfor sies å gjenspeile hvordan mange søknader blir behandlet. Det er vanskelig å si om den store andelen respondenter i større kommuner er en overrepresentasjon eller et utslag av at det er flere saksbehandlere

³¹ Merk at undersøkelsen også kan ha blitt besvart av noen som ikke var blant de undersøkelsen ble sendt til (for eksempel nyansatte saksbehandlere). Vi vet derfor ikke med sikkerhet hva som er frafallsprosenten. Problemet er antakelig marginalt, fordi vi kan anta at alle som jobber med PT har tilgang til fagsystemet for produksjons- og avløsertilskudd.

³² Den europeiske samfunnsundersøkelsen (ESS) har for eksempel en målsetting om en svarprosent på 70.

av produksjonstilskudd i større kommuner. Et høyt antall søkere i kommunen betyr trolig at en større del av arbeidshverdagen til saksbehandlerne brukes på produksjonstilskuddsordningen, og hvis det er snakk om en overrepresentasjon, kan det være at utvalget i større grad enn populasjonen har kjennskap til retningslinjene for praksis og kontroll av grunnvilkårene.

Tabell 17 Frekvensfordeling av antall søknader i respondentens kommune

Antall søknader i kommunen (delt inn i kvartiler)	Antall respondenter	Prosentandel
0 - 39	39	12,83
40 - 75	56	18,42
76 - 140	64	21,05
141 eller flere	145	47,70

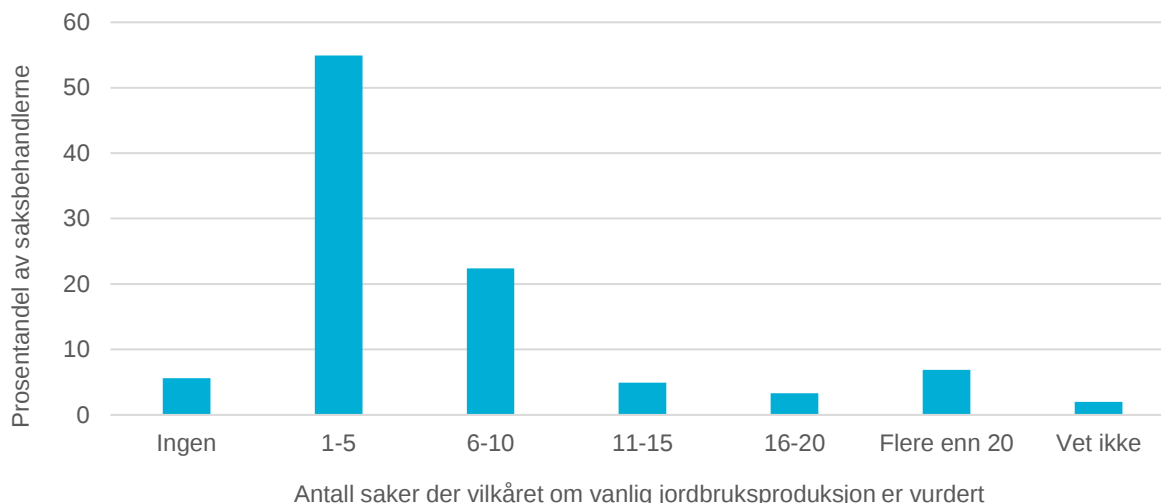
Fordi spørreundersøkelsen er anonym, og vi ikke har spurt om hvor i landet respondenter er saksbehandler, har vi ingen måte å vite om utvalget er geografisk representativt, men det er i utgangspunktet ingen grunn til å tro at det er geografiske regioner som ikke er representert.

Til tross for frafallet og de mulige feilkildene, mener vi at spørreundersøkelsen kan gi en indikasjon på hvordan grunnvilkåret praktiseres og forvaltes, og ikke minst om hvordan ytre forvaltning mener at regelverket burde være. Det kan imidlertid være grunn til å anta at de som har valgt å sette av tid til å svare på undersøkelsen har erfaringer med og meninger om dagens grunnvilkår i større grad enn de som ikke har svart. I så fall kan det hende at de som synes dagens grunnvilkår fungerer fint er noe underrepresenterte i undersøkelsen.

1.3 Resultater fra spørreundersøkelsen

1.3.1 Praksis og kontroll av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon

For å undersøke i hvilken grad kommunen vurderer vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, ble saksbehandlerne spurt hvor mange saker de hadde behandlet forrige søknadsår der det ble vurdert om foretaket oppfylte kravet om vanlig jordbruksproduksjon. Figuren under viser at de fleste (til sammen 77 prosent) vurderte vilkåret i mellom 1 til 10 saker. Litt over halvparten (55 prosent) vurderte om foretaket drev vanlig jordbruksproduksjon i 1-5 saker, mens 22 prosent gjorde vurderingen i 6-10 saker. Med utgangspunkt i at det var svært få saksbehandlere som ikke vurderte grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon i noen saker (5,6 prosent), og at mange vurderte mellom 1 og 10 søknader hver, kan vi slå fast at grunnvilkåret blir vurdert, i det minste for et utvalg av sakene. Det tyder på at det er en bevissthet rundt vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Men antall søknader der grunnvilkåret blir vurdert er ikke alene et godt mål på om kommunens oppfølging er tilfredsstillende. Det er minst like viktig at de søknadene som blir vurdert, er de søknadene der risikoen for at grunnvilkåret ikke er oppfylt er høyest.

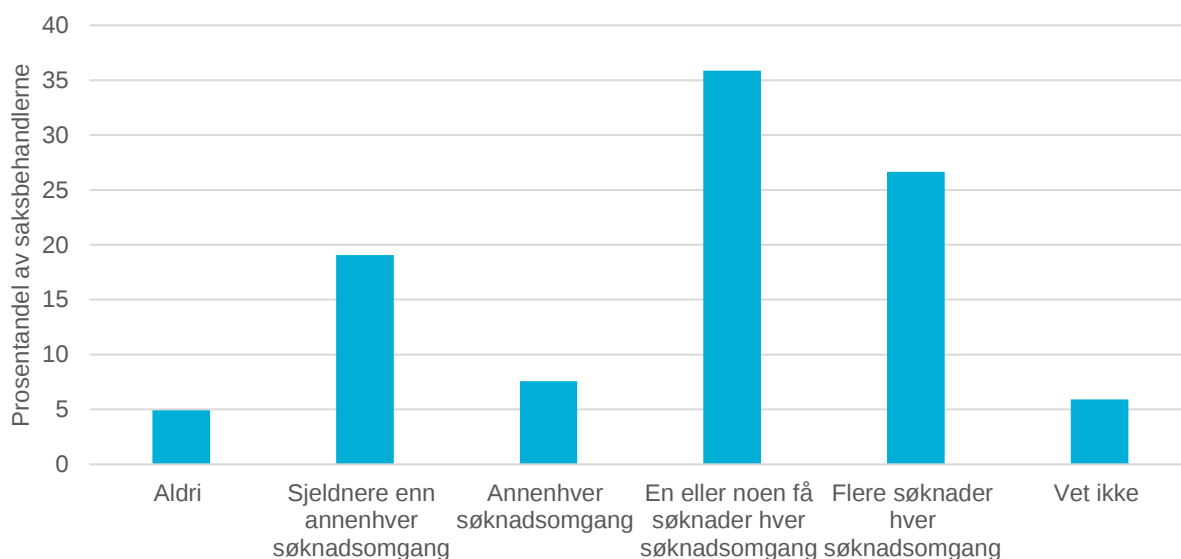


Figur 3 Antall saker der den enkelte saksbehandler har vurdert vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon forrige søknadsår og andelen saksbehandlere pr. kategori

Vurderingen av om produksjonen oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon kan gjøres enten i forbindelse med den ordinære saksbehandlingen eller gjennom en nærmere (risikobasert) kontroll. Med ordinær saksbehandling menes den prosessen der saksbehandler går gjennom hver enkelt søknad og vurderer opplysningene i den. En varselmelding indikerer høy risiko for at vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon ikke er oppfylt, og vurderes som en del av den ordinære saksbehandlingen.

I tillegg skal kommunene gjennomføre risikobasert kontroll av opplysninger i minst 10 prosent av søknadene. Det betyr at saksbehandler skal kontrollere søknadsopplysningene der det er størst risiko for feil mot andre kilder til informasjon (slik som telling av dyr ved fysisk oppmøte, oppslag i andre fagsystemer eller innhenting av dokumentasjon). Produksjoner som ikke oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon er én av flere mulige kilder til feilutbetaling, og det er opp til kommunen å vurdere hvilke indikatorer som utgjør størst risiko for feil og følgelig hvilke søknader som skal kontrolleres.

Figuren under viser at det varierer hvor ofte saksbehandlerne plukker ut foretak til risikobasert kontroll på bakgrunn av risikoen for at foretaket ikke driver vanlig jordbruksproduksjon. Den største andelen av saksbehandlerne (36 prosent) plukker ut en eller noen få søknader på dette grunnlaget ved hver søknadsomgang, og det er også en drøy fjerdedel (26 prosent) som kontrollerer vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon for flere søknader hver søknadsomgang. Til sammen er det altså 62 prosent som kontrollerer vilkåret for minst 1 søknad årlig. En liten andel på 5 prosent plukker aldri ut søknader til kontroll med utgangspunkt i risikoen for at foretaket ikke driver vanlig jordbruksproduksjon, mens det er ganske mange som kontrollerer vilkåret annenhver søknadsomgang (7,5 prosent) eller sjeldnere (19 prosent). Med tanke på at grunnvilkåret må være oppfylt for at et foretak kan motta tilskudd, kan kontroll annenhver søknadsomgang eller sjeldnere være for lite hyppig. Det er vanskelig å vite hvorfor en del velger å ikke plukke ut foretak til kontroll på bakgrunn av risikoen for å ikke oppfylle grunnvilkåret årlig. En mulig årsak kan være at risikoen for at vilkåret ikke er oppfylt er vurdert som lav, men det kan også være praktiske årsaker, som at man mangler gode verktøy for å plukke ut foretak på bakgrunn av avdrått, agronomisk praksis og næringsmessig preg, eller at disse sakene er ressurskrevende å vurdere, og at kontroll av vilkåret derfor velges bort. I de neste avsnittene vil vi se nærmere på hvilke verktøy saksbehandler har i dag, og hvor krevende vurderingen oppleves.



Figur 4 Hvor ofte saksbehandler plukker ut søknader til kontroll på grunn av høy risiko for at foretaket ikke driver vanlig jordbruksproduksjon, og andelen saksbehandlere pr. kategori

Hvordan identifiserer saksbehandlerne foretak som muligens ikke driver vanlig?

God oppfølging av vilkåret krever at saksbehandler vet hvilke saker hen bør vurdere om grunnvilkåret er oppfylt i. Derfor er det interessant å se nærmere på hvordan saksbehandlerne går frem for å identifisere søknader med høy risiko for at vilkåret ikke er oppfylt, og om de opplever at de har verktøyene de trenger. Fagsystemet for produksjons- og avløsertilskudd har flere verktøy som skal hjelpe saksbehandler med å identifisere foretak som muligens ikke oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. For det første, finnes det varselmeldinger som gir saksbehandler løpende informasjon om lav eller manglende avdrått eller avling. Per i dag gir fagsystemet varselmelding om lav avdrått for melkeku og melkegeit, varselmelding om manglende avdrått for sau og ammegeit, og varselmelding om arealer uten salg av produkt for noen frukt- og bærproduksjoner³³. Når en søknad får en varselmelding, krever systemet at saksbehandler legger inn en kommentar i kommentarfeltet. I tillegg til varselmeldingene, finnes det rapporter om vanlig jordbruksproduksjon for noen produksjoner. Rapportene inneholder relevant informasjon for å identifisere foretak med høy risiko for manglende oppfyllelse av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon.

Tabellen under viser at de metodene flest saksbehandlere benytter, er å vurdere varselmeldingene, gå gjennom rapportene og benytte lokalkunnskapen de besitter. Nesten 87 prosent av saksbehandlerne bruker varselmeldingene om vanlig jordbruksproduksjon for å identifisere foretak med høy risiko for ikke å oppfylle vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Systemet er innrettet slik at saksbehandler skal vurdere de varselmeldingene som dukker opp i søknaden. Derfor er det overraskende at rundt 13 prosent ikke har krysset av for at de vurderer varselmeldingene om vanlig jordbruksproduksjon i forbindelse med saksbehandlingen som ledd i å identifisere foretak med høy risiko for ikke å drive vanlig jordbruksproduksjon. Å legge inn en kommentar er obligatorisk i søknader som har en varselmelding. Å la være å gjøre en vurdering av varselmeldingene som dukker opp, innebærer derfor at det ligger en irrelevant kommentar i kommentarfeltet. Når saksbehandler ikke anser varselmeldingene som en måte å identifisere foretak med høy risiko på, kan det bety at de velger å ikke vurdere varselmeldingene, eller det kan være at de vurderer varselmeldingene, men ikke anser varselmeldingene som så treffsikre at de bruker dem til å identifisere foretak som har høy risiko for ikke å oppfylle vilkåret.

Fordi varselmeldingene kun gjelder noen tilfeller i produksjoner der det finnes tydelige retningslinjer og tilgjengelige data av god kvalitet, er dette et verktøy som bør benyttes i tillegg til andre metoder for å finne foretakene med høy risiko. Derfor er det positivt at 93 prosent av alle som bruker varselmeldingene om

³³ Epler, pærer, plommer, moreller, kirsebær, jordbær, bringebær, solbær, rips, hageblåbær og stikkelsbær.

vanlig jordbruksproduksjon som verktøy, oppgir at de i tillegg bruker andre metoder for å identifisere foretak med høy risiko for å ikke drive vanlig jordbruksproduksjon.

Tabell 18 Saksbehandlers fremgangsmåter for å identifisere foretak med høy risiko for ikke å oppfylle vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, sortert fra mest til minst brukt.

Fremgangsmåte for å identifisere foretak med høy risiko	Andel	Antall
Jeg vurderer varselmeldingene om vanlig jordbruksproduksjon som dukker opp når jeg saksbehandler	86,8	264
Jeg bruker lokalkunnskapen min	68,4	208
Jeg går gjennom rapportene om vanlig jordbruksproduksjon for å finne foretak med lav avdrått/avling	66,5	202
Jeg tar ut foretak til kontroll av andre grunner, men når jeg først er der, vurderer jeg om det er risiko for at vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon ikke blir oppfylt	28,6	87
Jeg bruker andre nettsider eller fagsystemer	9,5	29
Andre måter	6,9	21
Jeg gjør ingen spesielle tiltak for å identifisere foretak med høy risiko for å ikke oppfylle vilkåret	1,9	6

68 prosent av saksbehandlerne bruker lokalkunnskapen sin for å identifisere hvilke foretak som har høy risiko for å ikke drive vanlig jordbruksproduksjon. Det vil si at de bruker kunnskap som ikke er tilgjengelig for alle, men som de har opparbeidet seg gjennom sitt arbeid og sin tilknytning til området de jobber i. Lokalkunnskap er kommunens store fordel som førsteinstans til å behandle søknader om produksjonstilskudd, og er relevant å bruke som del av grunnlaget for et risikobasert utplukk. Det er derfor hensiktsmessig at mange av saksbehandlerne bruker lokalkunnskapen sin til dette formålet.

Som nevnt, har Landbruksdirektoratet utviklet rapporter om vanlig jordbruksproduksjon for noen produksjoner. Per i dag er det rapporter for melkeproduksjon (ku og geit), frukt, bær og potet³⁴, korn og sau. Rapportene er ment å være verktøy for å identifisere foretak med høy risiko for å ikke oppfylle vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, og kan for eksempel vise foretakene med lavest avling/avdrått i fylket eller kommunen. 66,5 prosent av saksbehandlerne i kommunen oppgir at rapportene er ett av verktøyene de bruker. Andelen er lavere enn forventet, med tanke på at rapportene er utviklet nettopp for å være en hjelp for å plukke ut foretak til risikobasert kontroll. Rapportene krever imidlertid kjennskap til enkle funksjoner i Excel, noe som kan bidra til at enkelte ikke benytter dem. Rapportene har også noen kjente svakheter. For eksempel inneholder de ikke informasjon om dyrets rase, noe som ofte er deler av grunnen til lav avdrått.

Kun en liten andel av saksbehandlerne (9,5 prosent) oppga at de bruker andre nettsider eller fagsystemer, eller andre måter (6,9 prosent) for å identifisere foretak med høy risiko for ikke å oppfylle vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Hvilke verktøy som finnes i fagsystemet for produksjons- og avløsertilskudd er derfor avgjørende for hvor gode risikobaserte utplukk saksbehandler klarer å gjøre, i tillegg til den enkeltes lokalkunnskap.

28,6 prosent oppga at de vurderer vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon for foretak som er plukket ut til kontroll, selv om foretaket er plukket ut til kontroll av andre grunner. Det betyr at foretaket for eksempel kan være plukket ut til kontroll med utgangspunkt i at saksbehandler ønsker å kontrollere antall dyr, men at det på kontrollen gjøres funn som gir grunn for å vurdere om foretaket oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Det kan også være at saksbehandler rutinemessig gjør en vurdering av grunnvilkåret for alle foretak som tas ut til kontroll (av andre grunner). Høy risiko for at grunnvilkåret ikke er oppfylt bør være et relevant utvalgs-kriterium for kontroll, og 94 prosent av alle som vurderer grunnvilkåret når foretaket er plukket ut til kontroll av andre grunner, bruker også andre fremgangsmåter for å plukke ut foretak til kontroll. Det er viktig for å sikre god forvaltning og kontroll av grunnvilkårene. Til sammen er det 98 prosent som gjør en vurdering av risikoen for om vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon er oppfylt

³⁴ Potet i Nord-Norge

(de aller fleste i utvalget av foretak til kontroll, og noen få kun i kontrollsituasjonen). Det tyder på at grunnvilkåret er en faktor saksbehandlerne vurderer i sin saksbehandling og kontroll av søknad om produksjonstilskudd.

Tabellen under viser at de aller fleste saksbehandlerne bruker 2-4 metoder for å identifisere risiko hos foretak som skal plukkes ut til risikobasert kontroll. Kun 1,3 prosent gjorde ingen spesielle tiltak for å identifisere foretak med høy risiko for ikke å oppfylle vilkåret.³⁵ Saksbehandlerne benytter altså flere ulike kilder og måter for å finne og plukke ut de foretakene som har høyest risiko til kontroll.

Tabell 19 Hvor mange metoder som er brukt for å identifisere foretak med høy risiko for å ikke oppfylle grunnvilkåret

Antall metoder brukt	Andel av saksbehandlerne
0	1,3
1	11,8
2	29,9
3	35,5
4	18,8
5	2,3
6	0,3

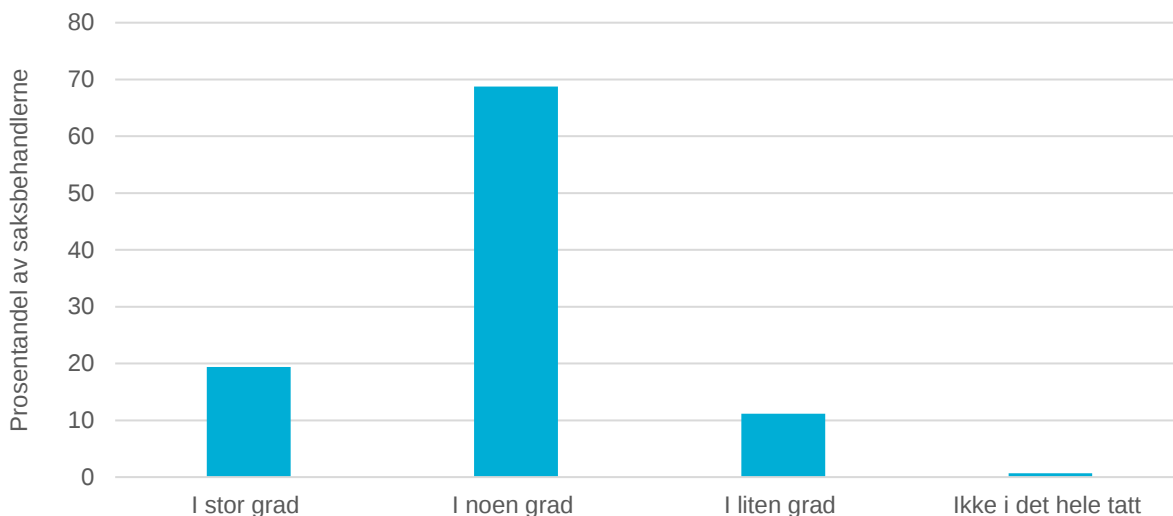
Selv om saksbehandlerne bruker flere ulike metoder for å identifisere foretak som muligens ikke driver vanlig, er det bare i underkant av 20 prosent som opplever at de har de verktøyene de trenger for å gjøre et godt utplukk (se Figur 5) Figur 5 I hvilken grad saksbehandlerne mener de har verktøyene de trenger for å identifisere foretak med høy risiko for ikke å oppfylle vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon Figur 5. Nær 70 prosent synes de i noen grad har verktøyene de trenger for å finne foretakene med høy risiko for ikke å oppfylle vilkåret, mens 10 prosent mener de i liten grad har de nødvendige verktøyene. At så pass mange mener de ikke har alle verktøyene de trenger henger sannsynligvis sammen med to ting:

1. tilgangen på rapporter og sammenstillinger i fagsystemet. For eksempel mangler det rapporter på vanlig jordbruksproduksjon i produksjon av storfekjøtt og grønnsaksproduksjon. Dette vanskeliggjør saksbehandlers oppgaver med å finne produsenter med lav avdrått eller avling per dekar.
2. at ikke alle produksjoner har tydelige retningslinjer for hva som kan aksepteres som «vanlig» jordbruksproduksjon. I produksjoner, slik som for sau og melk, er det satt en retningslinje for hva som kan anses som uvanlig. Det gir saksbehandler noe konkret å forholde seg til med tanke på hvilke foretak man bør vurdere om oppfyller grunnvilkåret. I andre produksjoner er det ikke satt slike retningslinjer.

Grunnen til at ikke alle de største produksjonene har rapporter, er at Landbruksdirektoratet ikke har de nødvendige dataene, ikke har data på riktig nivå eller, som for ammeku, at det er så store variasjoner i driftsopplegg, leveransmønster og kjøp og salg av livdyr at det vanskeliggjør sammenlikning. Store variasjoner mellom produsenter og geografiske forhold er også årsaken til at det ikke er satt retningslinjer i alle produksjoner. For eksempel ser man store variasjoner i avlingsmengde fra år til år og etter lokale forhold. Det er dermed vanskelig å lage retningslinjer og rapporter som gir et godt utgangspunkt for å finne foretak med høy risiko for å ikke oppfylle vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Hvilke verktøy saksbehandler har til sin rådighet, er imidlertid avgjørende for hvordan og i hvor stor grad det er mulig å følge opp foretakene med risikobaserte utplukk og vurderinger. Både mangel på relevante verktøy og de eksisterende verktøyenes treffsikkerhet er viktig i så måte. Hvis for mange eller feil foretak (for eksempel foretak som av gode grunner har lav avdrått) dukker opp i varselmeldingene og gir utslag i rapportene, vil det føre til støy som gjør at det er vanskeligere og mer arbeidskrevende å benytte dem til å gjøre et godt,

³⁵ I tabellen over fremgangsmåter framgår det at 2 prosent ikke gjorde noen spesielle tiltak. To av disse har oppgitt at de bruker andre metoder i tillegg, og disse er derfor ikke telt med blant saksbehandlerne som ikke bruker noen metoder i denne oversikten.

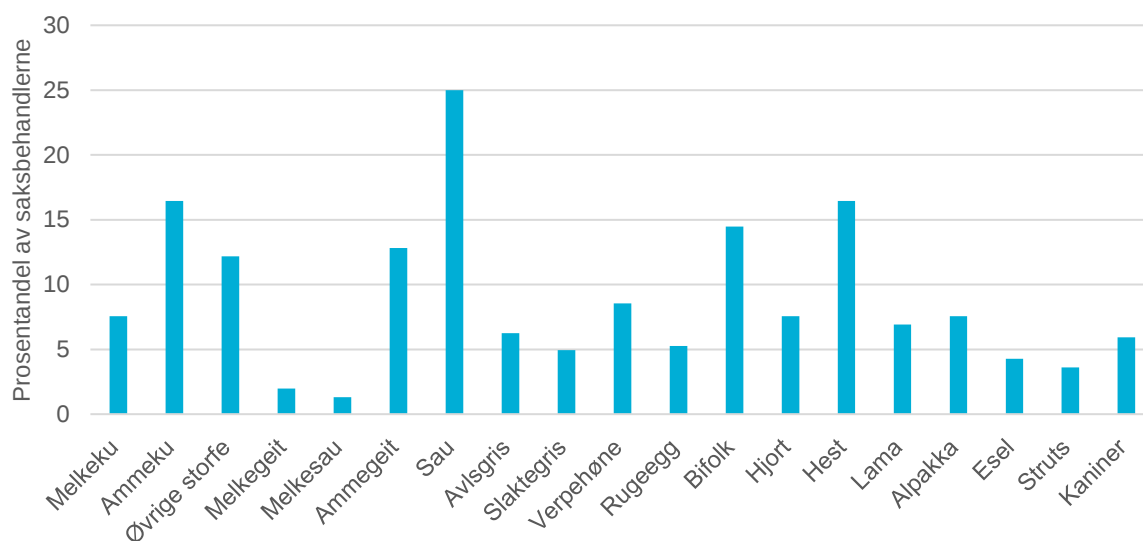
risikobasert utplukk. Det kan derfor bidra til at færre bruker rapportene som grunnlag for å plukke ut foretak til kontroll på bakgrunn av risiko for at vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon ikke er oppfylt.



Figur 5 I hvilken grad saksbehandlerne mener de har verktøyene de trenger for å identifisere foretak med høy risiko for ikke å oppfylle vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon

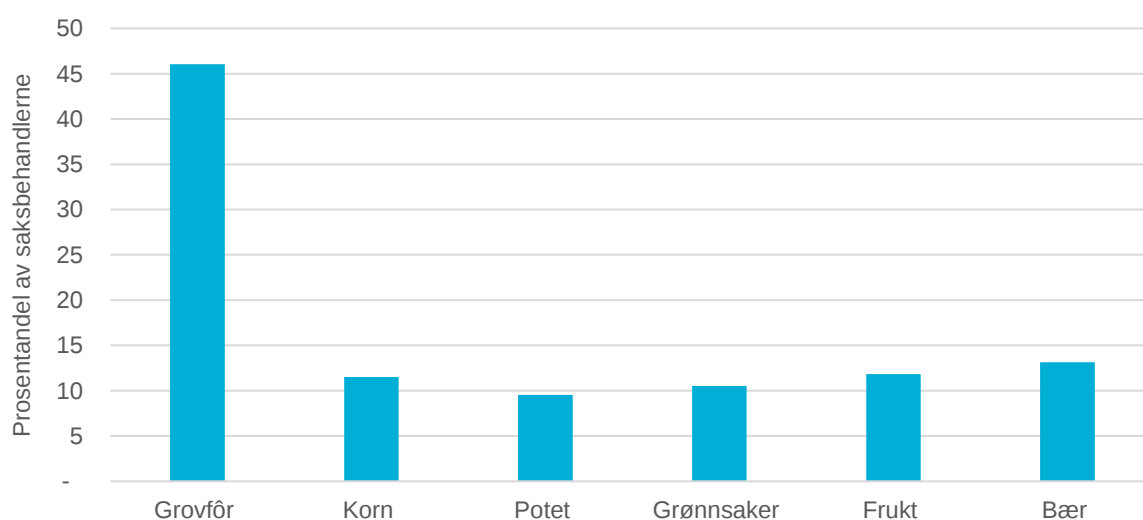
Saksbehandlerne har også svart på spørsmål om hvilke produksjoner de mangler verktøy for å identifisere relevante foretak å kontrollere med tanke på vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Bare 12,8 prosent svarte at de har verktøyene de trenger for alle produksjoner. Noe overraskende var det 25 prosent som oppga at de manglet verktøy for å identifisere foretak med høy risiko for ikke å oppfylle vilkåret i saueholdet. Sauehold er blant de produksjonene der fagsystemet tilbyr mest støtte, både i form av varselmelding når foretaket ikke har slaktet noen lam, en rapport som viser dyre- og slaktedata, samt om foretaket er over eller under retningslinjene for vanlig jordbruksproduksjon i saueholdet. Det kan imidlertid være at saueholdet er blant de produksjonene der det er størst bevissthet rundt vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, og blant de produksjonene der risikoen generelt oppleves som høyest, slik at det skaper et ønske om mer informasjon om nettopp denne produksjonen. Det kan også være at svakheter i rapportene, slik som manglende informasjon om rase eller driftsform, gjør at verktøyet ikke er like relevant som saksbehandlerne ønsker.

16,5 prosent av saksbehandlerne mener at de mangler gode verktøy for å finne risikoforetak med ammekuproduksjon og hesteproduksjon. Blant husdyrproduksjonene var det bare for sauehold at flere saksbehandlere mener det mangler verktøy for å identifisere foretak med høy risiko for ikke å oppfylle vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Ammeku er en produksjon med høye tilskuddsutbetalinger og relativt mange produsenter, der det per i dag ikke er noen verktøy for utplukk til risikobasert kontroll, og man skulle derfor tro at dette var noe flere savnet. Når det gjelder hest, har det nok blitt mer aktuelt å vurdere vanlig jordbruksproduksjon i denne produksjonen etter at Landbruksdirektoratet la frem konkrete retningslinjer, og det er nok også derfor saksbehandlerne savner verktøy på dette området. For de øvrige produksjonene, var det en andel på under 15 prosent som savnet verktøy for å plukke ut foretak til kontroll. Med unntak av sau, var det med andre ord ingen husdyrproduksjoner som utpekte seg som områder der det er et samlet ønske om bedre verktøy for å identifisere foretak med høy risiko for ikke å oppfylle vilkåret.



Figur 6 Husdyrproduksjoner der saksbehandler mener det mangler verktøy for å identifisere foretak med høy risiko for å ikke oppfylle vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, andel pr. produksjon

Når det gjelder planteproduksjonene, var det én produksjon som skilte seg tydelig ut. Nesten halvparten av saksbehandlerne oppga at de manglet gode verktøy for grovfôrproduksjonen (46 prosent). I grovfôrproduksjonen er det antall dyr eller salg av grovfôr som ligger til grunn for hvor store arealer foretaket kan få tilskudd for. Dette er en mekanisme som hindrer at foretaket mottar tilskudd for store arealer uten at veksten som produseres der brukes eller selges som grovfôr til dyr, og som sørger for at det ikke gis tilskudd for uforholdsmessig store arealer i forhold til forbeholdet basert på dyretall eller salg. Denne beregningen skjer maskinelt med utgangspunkt i antall dyr saksbehandler har godkjent. Vurderingen av om produksjonen kan karakteriseres som vanlig jordbruksproduksjon kommer i tillegg, og baseres på om avlingen per dekar er i tråd med produksjoner i tilsvarende områder. Saksbehandlerne ønsker om bedre verktøy på dette området, kan tolkes som at de vurderer at det er en risiko for at grovfôrarealer drives for ekstensivt eller med dårlig agronomi, og at de ønsker bedre oversikt over hvilke foretak som driver på en slik måte at det bør vurderes om vilkåret er oppfylt. Men det kan også være at saksbehandlerne ikke er så godt kjent med at det gjøres en avgrensning av arealtilskuddet maskinelt, i og med at dette skjer automatisk.



Figur 7 Vekster der saksbehandler mener det mangler verktøy for å identifisere foretak med høy risiko for å ikke oppfylle vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, andel pr. produksjon

For hvilke dyreslag og vekster gjøres det en vurdering av om produksjonen oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon?

Til nå har vi sett på om saksbehandlerne gjør en vurdering av grunnvilkåret, og hvordan de finner fram til relevante søknader å vurdere. I dette avsnittet vil vi se nærmere på hvilke produksjoner saksbehandlerne rapporterer at de har vurdert om vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon er oppfylt, for å finne ut om vilkåret oppleves relevant for alle produksjoner.

Saksbehandlerne i kommunene og hos statsforvalteren ble bedt om å oppgi hvilke dyreslag de hadde vurdert³⁶ vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon for. Det ble presisert at de ikke skulle begrense seg til forrige søknadsår. Som figuren under viser, har de aller fleste saksbehandlerne (82 prosent av de kommunale og 85 prosent hos statsforvalteren) vurdert grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon for sauehold. Dette er en produksjon der systemet gir varselmelding om manglende avdrått og hvor det finnes en rapport om vanlig jordbruksproduksjon som kan brukes til å finne foretak med svært lav avdrått og høy risiko for å ikke oppfylle grunnvilkåret, og det gir derfor mening at mange saksbehandlere har vært borti en eller flere saker. Melkeku er det dyreslaget der nest flest av saksbehandlerne har gjort en vurdering av grunnvilkåret. Også i denne produksjonen finnes det rapport om vanlig jordbruksproduksjon, og det er en varselmelding til både søker og saksbehandler dersom avdrått er lav. Likevel er det bare rundt halvparten av saksbehandlerne som har vurdert om grunnvilkåret var oppfylt i melkeproduksjonen (43 prosent av de kommunale saksbehandlerne og 55 prosent av saksbehandlerne hos statsforvalteren). Det er en ganske stor forskjell fra saueholdet, til tross for at de har liknende saksbehandlingsverktøy. Forskjellen kan sannsynligvis tilskrives høyere risiko for at grunnvilkåret ikke er oppfylt i flere sauehold enn blant melkebruk.

Nummer tre på lista over husdyrslag som størst andel av saksbehandlerne har vurdert, er ammegeit. Fagsystemet gir en varselmelding om manglende avdrått i produksjonen, slik som i saueholdet, noe som sannsynligvis er årsaken til at 34 prosent av saksbehandlerne har vurdert grunnvilkåret for ammegeiter.

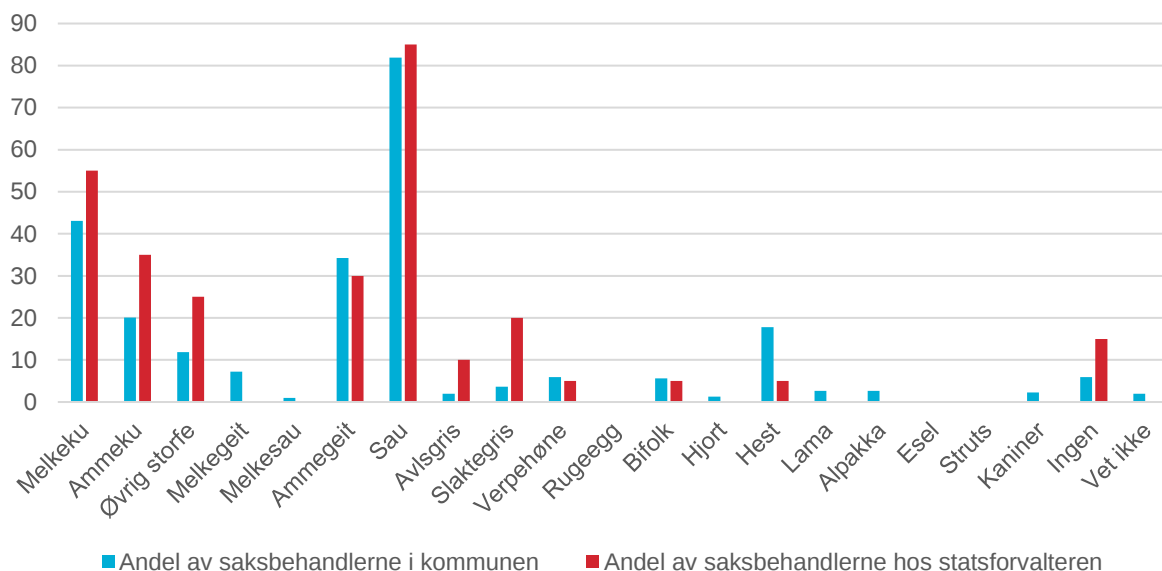
20 prosent av saksbehandlerne i kommunen og 35 prosent av saksbehandlerne hos statsforvalteren har vurdert om ammekuproduksjonen er i tråd med vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Blant produksjonene der fagsystemet ikke har noen verktøy for å identifisere foretak med høy risiko, er ammeku det dyreslaget flest saksbehandlere har vurdert. I tillegg har henholdsvis 12 prosent i kommunen og 25 prosent hos statsforvalteren vurdert vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon for øvrige storfe.

For noen produksjoner er det noen forskjeller mellom saksbehandlere i kommunene og hos statsforvalteren. For eksempel er det 18 prosent av saksbehandlerne i kommunen som har vurdert om hesteproduksjonen oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, mot 5 prosent av statsforvalterne. Det kan bety at søkerne ikke klager på vedtaket fra kommunen når de ikke får innvilget tilskudd for hest, noe som sannsynligvis henger sammen med at vanlig jordbruksproduksjon i hesteproduksjonen vurderes på en annen måte enn for de andre produksjonene. For å motta tilskudd basert på hesteholdet, må foretaket disponere andre tilskuddsberettigede produksjonsdyr og/eller arealer. Det er en vurdering som i de fleste tilfeller er lite skjønnsmessig og mer rett frem, og hvor det dermed er mindre grunn til å få en ny vurdering av saken.

Mange av husdyrslagene var det veldig få eller ingen som hadde gjort en vurdering av. Vanlig jordbruksproduksjon for melkegeit og bifolk var det under 10 prosent av de kommunale saksbehandlerne som hadde vurdert. Ingen hadde vurdert om omsøkte esler, strutser og rugeegg oppfylte vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Og for melkesau, hjort, lama, alpakka, kaniner var det under 5 prosent av saksbehandlerne i kommunen som hadde vurdert grunnvilkåret. Mange av produksjonene har til felles at de ofte ikke gir noen avdrått (esler, struts, lama og alpakka), slik at det er vanskelig å vite hvordan man skal vurdere grunnvilkåret. Disse dyrene gir for øvrig ikke husdyrtilskudd, men ligger til grunn for grovfôravgrensningen. I og med at vanlig jordbruksproduksjon er et grunnvilkår, gjelder det også for disse dyrene. Dagens praksis innebærer imidlertid at dyrene kan ligge til grunn for grovfôravgrensningen uansett om grunnvilkåret er oppfylt eller ikke, og i så måte er ikke vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon så

³⁶ Det ble presisert at «med «vurdere» mener vi saker der du måtte ta stilling til grunnvilkåret fordi det ikke var åpenbart at det var oppfylt»

relevant for disse dyreslagene. Når det gjelder melkesau, kanin og hjort, er dette produksjoner med relativt få søkere som det ikke finnes varselmeldinger eller rapporter for i saksbehandlingssystemet. Ut fra et prinsipp om risikobasert kontroll, er det Landbruksdirektoratets vurdering at det er positivt at flest saksbehandlere har vurdert grunnvilkåret for de produksjonene som har flest søkere og kan få mest tilskudd.



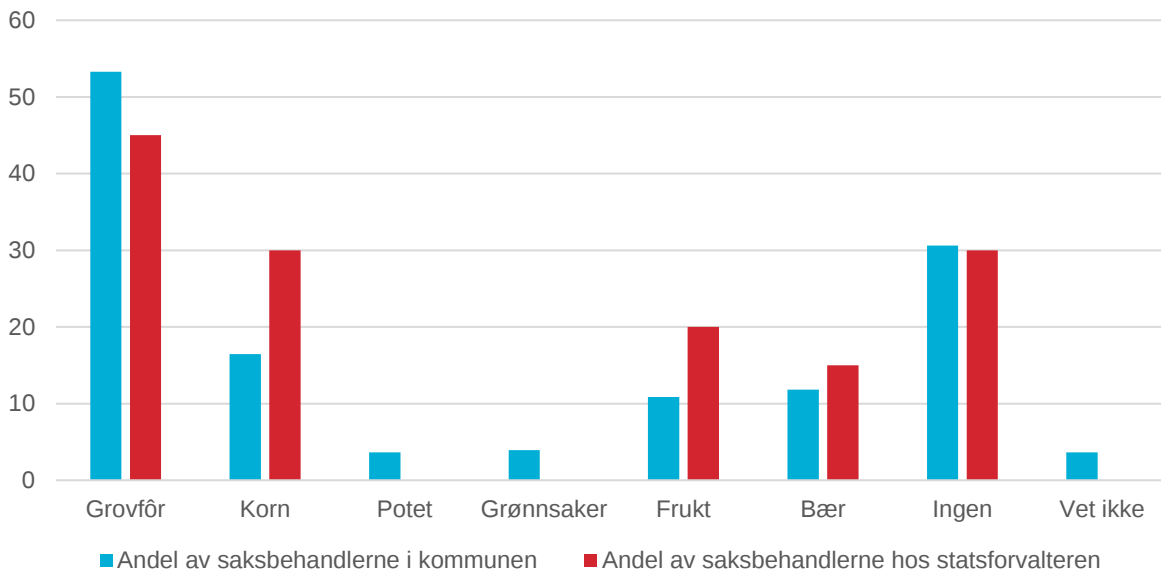
Figur 8 Andel av saksbehandlerne som har vurdert om foretaket driver vanlig jordbruksproduksjon for de ulike husdyrslagene

Saksbehandlerne ble stilt det samme spørsmålet for planteproduksjonen, og som det fremgår av figuren under, er det flest som har vurdert om vilkåret var oppfylt i grovfôrproduksjonen (53 prosent av saksbehandlerne i kommunen, og 45 prosent av saksbehandlerne hos statsforvalteren). Rundt 30 prosent av saksbehandlerne i begge instanser hadde ikke vurdert vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon for noen vekster, noe som er relativt høyt. Det kan skyldes flere forhold, for eksempel at produksjonen av korn, grønnsaker, frukt og bær er konsentrert til enkelte deler av landet, slik at saksbehandlere i andre deler av landet i liten eller ingen grad har erfaring med de produksjonene. Det kan også skyldes at vurderinger som eventuelt er gjort i de ulike produksjonene er gjort for enkeltskifter og ikke produksjonen som helhet, og/eller at det er gjort en vurdering av vilkåret om aktiv drift i stedet for vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, i og med at de delvis overlapper.

Poteter og grønnsaker skiller seg ut ved at en veldig lav andel av saksbehandlerne har vurdert vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon for disse vekstene. Det finnes ikke saksbehandlingsverktøy som viser produksjonen pr. dekar hverken for potet eller grønnsaker, noe som delvis kan forklare hvorfor. For grønnsaker er det i tillegg et relativt lite antall produsenter³⁷ som driver i visse deler av landet. Potetproduksjon er mer spredd utover landet, men det er et relativt lite antall produsenter³⁸ også her.

³⁷ 773 foretak i 2023

³⁸ 1335 foretak i 2023

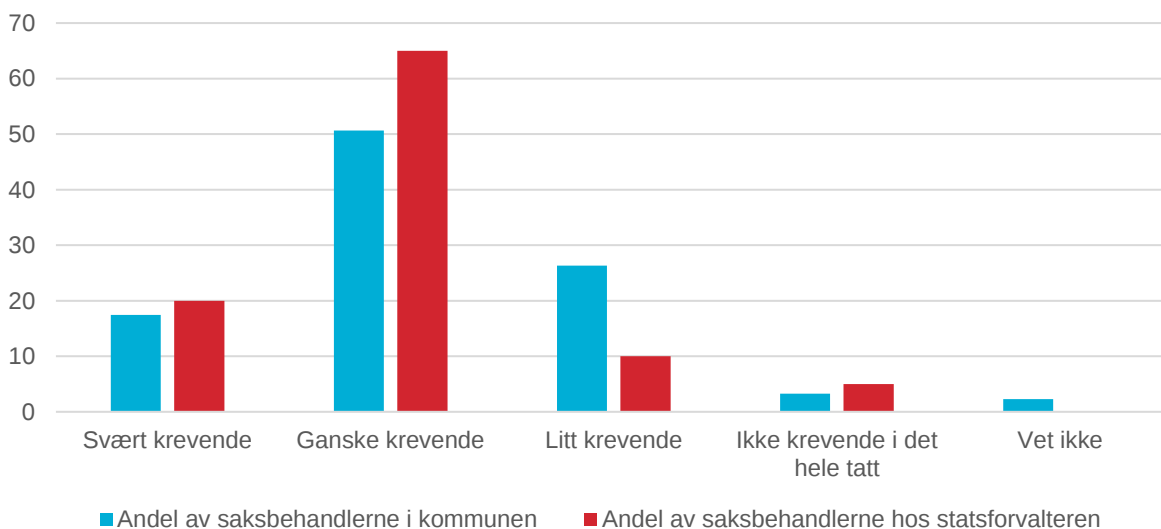


Figur 9 Andel av saksbehandlerne som har vurdert om foretaket driver vanlig jordbruksproduksjon for de ulike vekstene

Oppleves vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon som krevende?

Saksbehandlerne opplever av å vurdere og forvalte grunnvilkåret kan ha betydning for hvordan regelverket praktiseres. Landbruksdirektoratet har derfor kartlagt om saksbehandlerne opplever vurdering av vanlig jordbruksproduksjon som krevende, og i så fall hvorfor.

Figuren under viser at rett under 70 prosent av saksbehandlerne i kommunen og rundt 85 prosent av saksbehandlerne hos statsforvalteren synes at det er ganske eller svært krevende å vurdere om et foretak oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Av disse, var det 50 prosent av de kommunale saksbehandlerne som synes det var ganske krevende, og 17,5 prosent som synes det var svært krevende. Blant saksbehandlerne hos statsforvalteren var andelen i begge kategorier litt høyere, hhv. 65 prosent og 20 prosent. Det var veldig få som synes at det ikke er krevende i det hele tatt å gjøre en vurdering av vanlig jordbruksproduksjon, kun 3,3 prosent i kommunen og 5 prosent hos statsforvalteren.



Figur 10 Andelen saksbehandlere som synes det er krevende å vurdere om foretaket oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon

Tabellen nedenfor viser de ulike årsakene til at saksbehandlerne opplever vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon som krevende å vurdere. Forklaringene er gruppert i fire hovedkategorier;

- de faglige vurderingene er krevende
- det er krevende å få tak i informasjonen det er behov for
- veiledningen er ikke god nok
- det er krevende å vite at vurderingen kan få følger for foretaket

Som det fremgår av tabellen, er det grensetilfellene og skjønnsmessigheten i vilkåret som oppleves som krevende for flest. 74 prosent av saksbehandlerne i kommunen og 70 prosent av saksbehandlerne hos statsforvalteren har svart at det er krevende at det er mange grensetilfeller der de må bruke skjønn for å vurdere om det er tilstrekkelig avling eller avdrått til å vurdere produksjonen som vanlig jordbruksproduksjon. Selv om det er fastsatt retningslinjer for hva som vanskelig kan karakteriseres som vanlig jordbruksproduksjon i flere produksjoner, gjør store variasjoner i driftsform og ytre omstendigheter at det likevel er behov for å gjøre en skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle. I grensetilfellene oppleves det som vanskelig å skille tilstrekkelig produksjon fra uvanlig jordbruksproduksjon. Vurderingen kan oppleves som utfordrende når små forskjeller i leveranser blir utslagsgivende for om foretaket eksempelvis havner over eller under grenseverdien, og det kan være krevende å konkludere i slike saker.

Grensetilfellene er den eneste årsaken som et klart flertall synes var krevende. For de resterende årsakene er saksbehandlerne litt spredt i hva de vurderer som krevende, noe som kanskje er å forvente for et grunnvilkår med flere elementer, slik som vanlig jordbruksproduksjon. Selv om det var relativt stor enighet om at vurderingen kan være ganske krevende, synes ulike saksbehandlere at ulike ting ved vilkåret er vanskelig. Det var imidlertid tre aspekter ved vurderingene som ble ansett som krevende av ca. 35 prosent av saksbehandlerne:

- Å hente inn og vurdere informasjonen fra foretaket
- At det mangler retningslinjer for hva som ligger i begrepet «næringsmessig preg»
- At vurderingen kan få store følger for foretaket

Det er interessant at hver av de fire største årsakene til at vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon oppleves som krevende, ligger i ulike kategorier. Det er med andre ord ikke sånn at det hovedsakelig er ett element som er problematisk. I stedet kan det virke som at det er ulike ting som er krevende i ulike deler av prosessen, fra innhenting av informasjon til vurdering av saken. I kategorien for veiledning er det imidlertid stort sett mellomhøye scorere (mellom 17 og 26 prosent av saksbehandlerne i kommunen) i tillegg til den relativt høye scoren for utilstrekkelige retningslinjer for hva som ligger i begrepet næringsmessig preg. Det kan tyde på at det er ønske fra deler av ytre forvaltning om mer og tydeligere veiledning og retningslinjer, blant annet om hva som ligger i begrepet vanlig jordbruksproduksjon og flere retningslinjer for avdrått og leveranse per dyreslag eller vekstgruppe. Samtidig er det mellom 83 og 74 prosent som ikke har krysset av for at det mangler veiledning og retningslinjer, så mange er også fornøyde med veiledningen som finnes i dag.

Tabellen viser også at det i nesten alle tilfeller er en større andel hos statsforvalteren som synes de ulike elementene knyttet til vurderingen er vanskelig enn i kommunen. For eksempel er det 34,2 prosent av saksbehandlerne i kommunen som synes det er krevende at det mangler retningslinjer for hva som ligger i begrepet næringsmessig preg, mens 70 prosent av saksbehandlerne hos statsforvalteren mener det samme. Statsforvalterne synes også det er mer krevende enn kommunene å gjøre en helhetlig vurdering, å finne informasjon om sammenliknbar avling/avdrått, og de synes det er mer krevende at det mangler retningslinjer på hvor store leveranser som kreves og veiledning om hva som ligger i begrepet «vanlig jordbruksproduksjon». Utvalget av saksbehandlere hos statsforvalteren er ganske lavt, og sånn sett kan bare to-tre svar utgjøre en ganske stor forskjell i andelen saksbehandlere. Likevel er det også en mulighet at statsforvalterne opplever vurderingen av vilkåret som mer krevende fordi de sakene som påklages er mer krevende å vurdere enn de som ikke påklages. Noe overraskende er det også en større andel av saksbehandlerne hos statsforvalteren (45 prosent) som synes det er krevende at vurderingen kan få store følger for foretaket enn blant saksbehandlerne i kommunen (35 prosent), som tross alt sitter nærmere søkerne. Det kan ha sammenheng med at statsforvalteren er klageinstans, og dermed i større grad enn kommunen fatter endelige vedtak. Saksbehandlernes betraktninger rundt konsekvensene kommer også an

på hvordan sakene behandles. I neste avsnitt vil vi derfor se på hvordan regelverket praktiseres når saksbehandlerne gir avslag på søknad om produksjonstilskudd på bakgrunn av at foretaket ikke driver vanlig jordbruksproduksjon.

Tabell 20 Årsaker til at vurderingen om vanlig jordbruksproduksjon oppleves som krevende

Kategori	Beskrivelse av årsak	Kommunen		Statsforvalteren	
		Antall	Andel	Antall	Andel
Faglige vurderinger	Det er mange grensetilfeller, der jeg må bruke skjønn for å vurdere om det er tilstrekkelig avling/avdrått	224	73,7	14	70
	Det er vanskelig å gjøre en helhetlig vurdering	51	16,8	6	30
	De jordbruks-/husdyrfaglige vurderingene er vanskelige	47	15,5	5	25
Informasjons-tilgang	Det er tidkrevende å samle og vurdere informasjonen fra foretaket	110	36,2	9	45
	Informasjon om sammenliknbar avling/avdrått er vanskelig tilgjengelig	50	16,4	5	25
	Informasjon om foretakets avling/avdrått er vanskelig tilgjengelig	39	12,8	3	15
	Informasjonen om avling/avdrått har ikke god nok kvalitet	34	11,2	3	15
Veiledning	Det mangler retningslinjer for hva som ligger i begrepet «næringsmessig preg»	104	34,2	14	70
	Det er uklart hva som ligger i begrepet «vanlig jordbruksproduksjon»	81	26,6	7	35
	Det mangler retningslinjer på hvor stor avling/avdrått som kreves for det enkelte dyreslag/vekstgruppe	63	20,7	8	40
	Det mangler retningslinjer på hvilke indikatorer som skal vurderes for det enkelte dyreslag/vekstgruppe	52	17,1	7	35
Følgene for foretaket	Vurderingen kan få store følger for foretaket	107	35,2	9	45
	Det trengs dokumentasjon som er tidkrevende for foretaket å samle inn og legge fram	32	10,5	4	20
Annet	Annet	22	7,2	0	0
	Vurderingen er ikke krevende	15	4,9	1	5

Hvordan praktiseres regelverket når vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon ikke er oppfylt?

I starten av kapittel 1.3.1, så vi at 94,5 prosent av saksbehandlerne i kommunen hadde gjort en vurdering av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon forrige søknadsår. På spørsmål om de noen gang hadde innstilt på å avslå tilskuddet fordi vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon ikke var oppfylt, var det 62 prosent av saksbehandlerne i kommunen som svarte ja, og 38 prosent som svarte nei. Det kan tyde på at vilkåret vurderes i en god del flere saker enn der man kommer frem til at det ikke er oppfylt. Det kan være flere grunner til det, for eksempel kan det henge sammen med at de sakene som blir vurdert ikke er sakene som har høyest risiko (for eksempel tar ikke rapportene høyde for foretakets rase når avdrått per dyr beregnes), eller at det er mange grensetilfeller. Tilsvarende for statsforvalteren, var det 75 prosent som hadde fattet vedtak om avslag, mens 25 prosent ikke hadde gjort det.

Tabellen nedenfor årsakene til at saksbehandler har konkludert med at foretaket ikke oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Den mest vanlige årsaken til at saksbehandler i kommunen har avslått

produksjonstilskuddet, er at foretaket hadde dyr, men ingen leveranser (38 prosent). Dette er i utgangspunktet relativt klare saker, og det er positivt at det er nettopp slike saker flest saksbehandlere tar tak i. I planteproduksjonen er det bare 13,5 prosent av saksbehandlerne som har avslått på grunn av manglende leveranser, men her er også datagrunnlaget for mange av de vanligste vekstene dårligere. De nest mest vanlige årsakene til at kommunen har konkludert med at foretaket ikke driver vanlig jordbruksproduksjon, var at foretaket hadde for lav avdrått i forhold til antall dyr eller at dyrevelferden var dårlig (rundt 24 prosent hver). Det interessante her, er at andelen statsforvaltere som har avslått saker på bakgrunn av dyrevelferd og lav avdrått er betydelig høyere (hhv. 60 og 70 prosent) enn de som har avslått på grunn av manglende leveranser, selv om dette er årsaken i de fleste saker i kommunen. Det kan tyde på at sakene om lav avdrått og dårlig dyrevelferd i større grad blir klagesaker. Det kan handle om flere ting, for eksempel at vurderingen av lav avdrått innebærer et større saksbehandlerskjønn enn tilfeller der det ikke er noen leveranser, eller at foretak som ikke har noen leveranser har færre dyr og er mindre avhengig av tilskuddet for å få driften til å gå rundt.

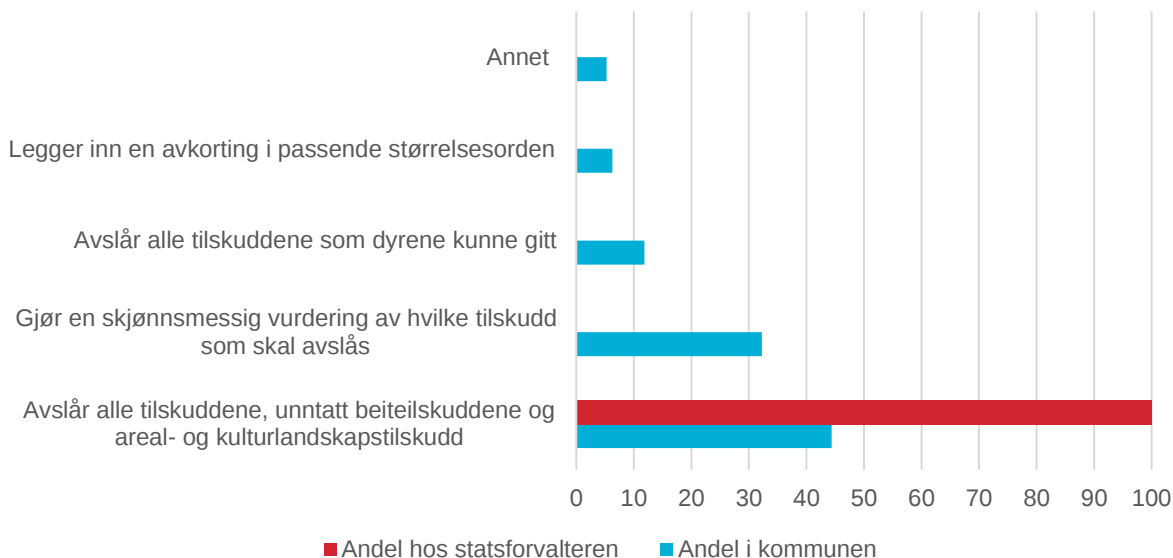
Alle de mest vanlige årsakene for å avslå tilskudd er med andre ord knyttet til dyrehold, ikke planteproduksjon. I tillegg var det en fjerdedel av saksbehandlerne i kommunen som hadde innstilt på å avslå fordi foretaket manglet næringsmessig preg. Næringsmessig preg henger også sammen med manglende og lave leveranser, og det kan være derfor en så stor andel har oppgitt det som en av årsakene til at det ble vurdert at foretaket ikke drev vanlig jordbruksproduksjon.

Tabell 21 Årsaker til at saksbehandler konkluderer med at foretaket ikke oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon

Årsak til avslaget	Kommunen		Statsforvalteren	
	Antall	Andel	Antall	Andel
Foretaket hadde dyr, men ingen leveranser	115	37,8	7	35
Foretaket hadde for lav avdrått eller leveranser i forhold til antall dyr	74	24,3	12	60
Dyrevelferden var dårlig	73	24	14	70
Foretaket manglet næringsmessig preg	73	24	7	35
Foretaket hadde arealer, men ingen leveranser	41	13,5	4	20
Foretaket hadde en dårlig agronomisk praksis (andre hensyn enn dyrevelferd og ekstensiv drift)	32	10,5	6	30
Foretaket hadde for lave leveranser i forhold til størrelsen på areal	23	7,6	6	30
Andre grunner	7	2,3	0	0

Landbruksdirektoratet har i rundskriv gitt tydelige retningslinjer for hvilke tilskudd som skal avslås når foretaket ikke oppfyller grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon for en gitt husdyrproduksjon. Det er spesifisert at dyrene kan gi grunnlag for beitetilskudd, utmarksbeitetilskudd og areal- og kulturlandskapstilskudd selv om de ikke oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Øvrige tilskudd knyttet til husdyrholdet skal avslås. For å få et inntrykk av hvilken praksis ytre forvaltning har, fikk de også spørsmål om hvilke tilskudd de avslår hvis de har vurdert at et foretak med husdyr ikke driver vanlig jordbruksproduksjon. Figuren under viser at under halvparten (44 prosent) av saksbehandlerne følger praksisen som Landbruksdirektoratet har beskrevet i rundskriv. 32 prosent gjør en skjønnsmessig vurdering av hvilke tilskudd som skal avslås, og 12 prosent har en strengere praksis enn det Landbruksdirektoratet har lagt opp til. De avslår alt tilskudd, inkludert tilskudd for grovfôrareal basert på dyretall og grunnlag for avløsertilskudd. En slik praksis stemmer overens med forskriftens oppbygging, der vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon er et grunnvilkår, men er strengere enn Landbruksdirektoratet legger opp til i rundskriv. En liten andel (6,25 prosent) avkorter i stedet for å avslå, mens 5,26 prosent oppgir at de gjør noe annet. Det er med andre ord en utfordring at kommunene ikke følger retningslinjene

fra Landbruksdirektoratet, selv om de er tydelige. Blant statsforvalterne ser man imidlertid at 100 prosent av respondentene har svart i samsvar med praksisen beskrevet i rundskriv.

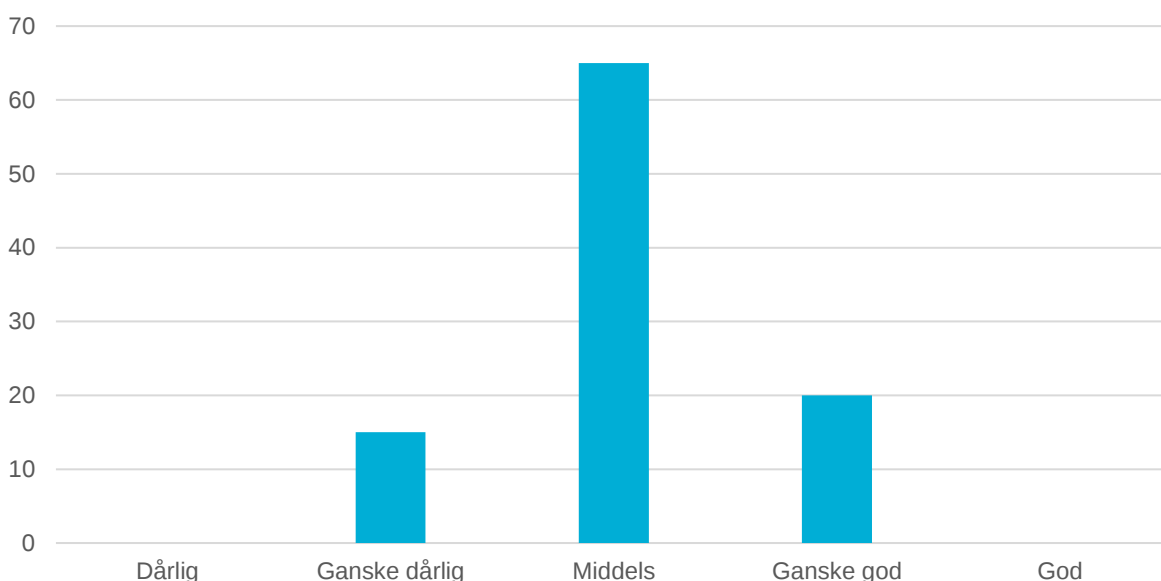


Figur 11 Praksis når produksjonen ikke oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon

1.3.2 Statsforvalterens vurdering av kommunens oppfølging av grunnvilkåret

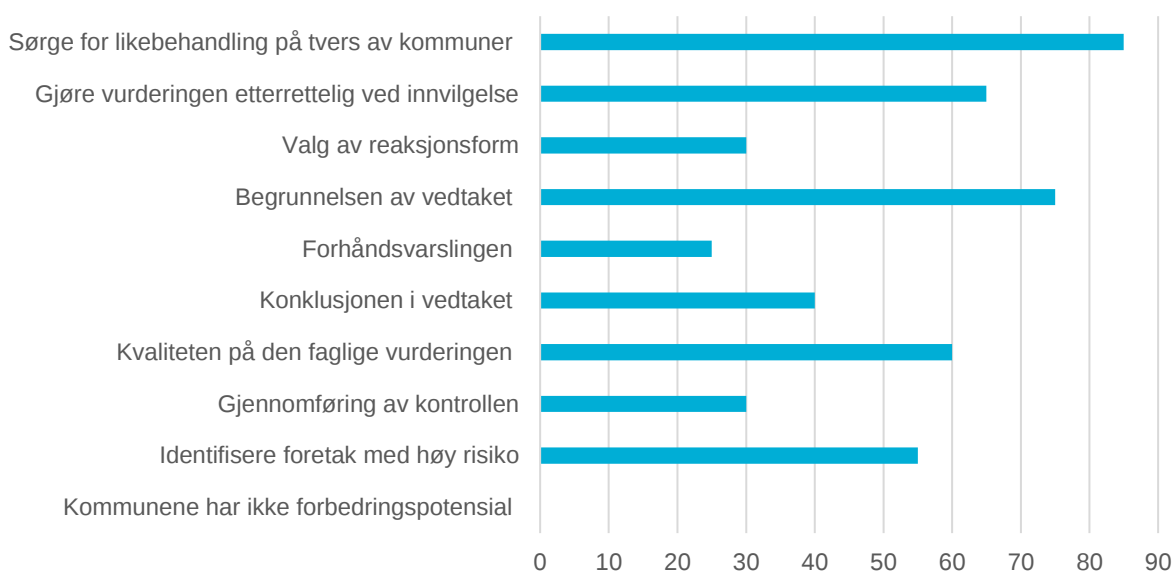
I sin årsrapport rapporterer statsforvalterne på kommunens kontroll av grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Flere av statsforvalterne rapporterer om at kommunene i større grad enn tidligere gjør vurderinger av grunnvilkåret, og at kvaliteten på vurderingene har blitt bedre.

I spørreundersøkelsen ble statsforvalterne også bedt om å vurdere kommunenes saksbehandling etter § 2 om vanlig jordbruksproduksjon, på en skala fra god til dårlig. Grafen under viser at de aller fleste hos statsforvalteren (65 prosent) vurderer kommunens saksbehandling som middels. 20 prosent mener den er ganske god, men ingen synes den kan karakteriseres som god. Tilsvarende var det 15 prosent som mente kommunens saksbehandling var ganske dårlig, men det var ingen som mente den var dårlig.



Figur 12 Statsforvalternes vurdering av kommunens saksbehandling etter § 2 om vanlig jordbruksproduksjon

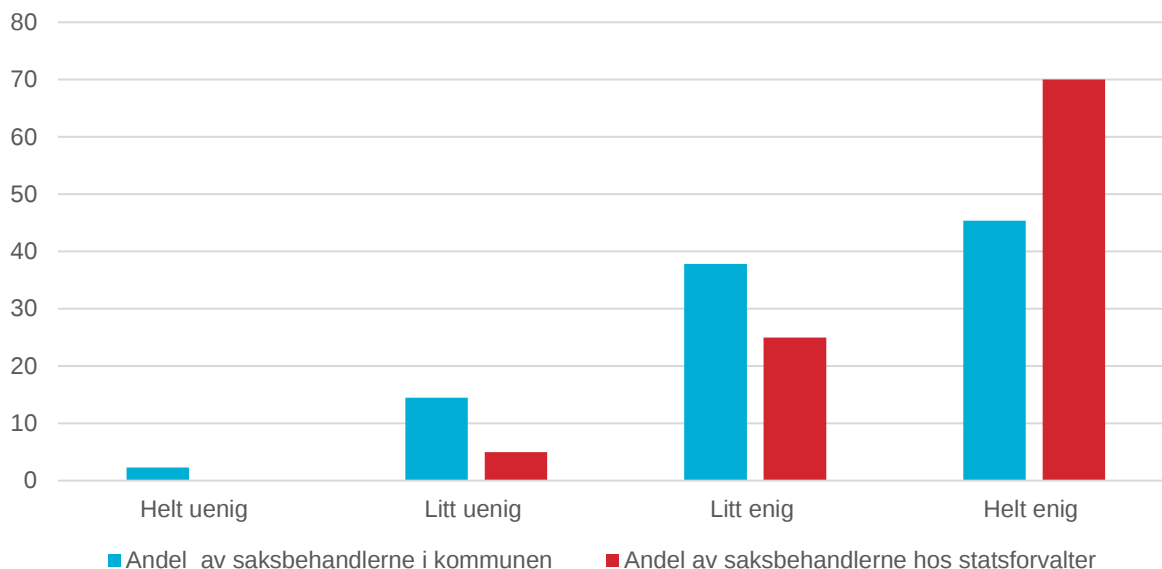
På spørsmål om hvilke områder kommunene hadde forbedringspotensial på, svarte flest av saksbehandlerne hos statsforvalteren (85 prosent) at det var rom for å forbedre likebehandlingen på tvers av kommuner. I tillegg var det mange som mente at kommunen hadde mulighet til å forbedre begrunnelsen av vedtaket (75 prosent), kvaliteten på den faglige vurderingen (60 prosent) og vurderingens etterrettelighet i de tilfellene der saksbehandler kommer til at vilkåret er oppfylt (65 prosent). Det er altså hovedsakelig i likebehandling, kvaliteten på vurderingen og begrunnelsen av vedtaket at statsforvalteren finner forbedringspotensial. Bare 30 prosent av statsforvalterne mente at kommunen hadde forbedringspotensial når det kom til valg av reaksjonsform. Valg av reaksjonsform handler om hva saksbehandler gjør når de konkluderer med at foretaket ikke driver vanlig jordbruksproduksjon, og i spørreundersøkelsen ble tilfeller der tilskuddet avkortet i stedet for å avslås gitt som eksempel. Det kan derfor være at det var nettopp dette tilfellet de fleste saksbehandlerne hos statsforvalteren tenkte på da de svarte, og som vi så i forrige delkapittel var det veldig få saksbehandlere som oppga at de valgte avkorting i stedet for avslag.



Figur 13 Statsforvalternes vurdering av kommunens forbedringspotensial i arbeidet med å følge opp vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon

1.3.3 Ytre forvaltnings syn på hvem som burde få tilskudd

I spørreundersøkelsen ble den ytre forvaltningen også bedt om å svare på noen normative spørsmål. Som et mål på hvor rimelig de oppfatter dagens grunnvilkår om vanlig jordbruksproduksjon, ba vi om deres vurdering av påstanden: «foretak som ikke driver vanlig jordbruksproduksjon burde ikke få tilskudd». Figuren under viser at en stor andel av saksbehandlerne i kommunen (83 prosent) var litt eller helt enig i påstanden. Blant saksbehandlerne hos statsforvalter var det hele 95 prosent som var litt eller helt enig. Det er imidlertid tydelig forskjell på hvor positive kommunen og statsforvalteren er. Under halvparten (45 prosent) av saksbehandlerne i kommunen var helt enige i at foretak som ikke driver vanlig jordbruksproduksjon ikke burde få tilskudd, mens det samme gjelder 70 prosent av saksbehandlerne hos statsforvalteren. Tilsvarende er det flere i kommunen (38 prosent) som er litt enige enn hos statsforvalteren (25 prosent). Spørsmålet mangler imidlertid noen nyanser, for eksempel tar det ikke høyde for dagens praksis der det kan innvilges beitetilskudd og tilskudd for grovfôrarealer selv om foretaket ikke oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon i husdyrproduksjonen. Det kan ha bidratt til at flere har valgt alternativet «litt enig». En svært liten prosentandel (2 prosent) av saksbehandlerne i kommunen er helt uenige i at foretak som ikke driver vanlig jordbruksproduksjon ikke burde få tilskudd, mens 14,5 prosent i kommunen og 5 prosent hos statsforvalteren er litt uenige i påstanden. Samlet sett fremstår det imidlertid som om det store flertallet av saksbehandlere synes at dagens grunnvilkår er ganske rimelig.



Figur 14 Andel av saksbehandlerne som mener at foretak som ikke driver vanlig jordbruksproduksjon ikke burde få tilskudd

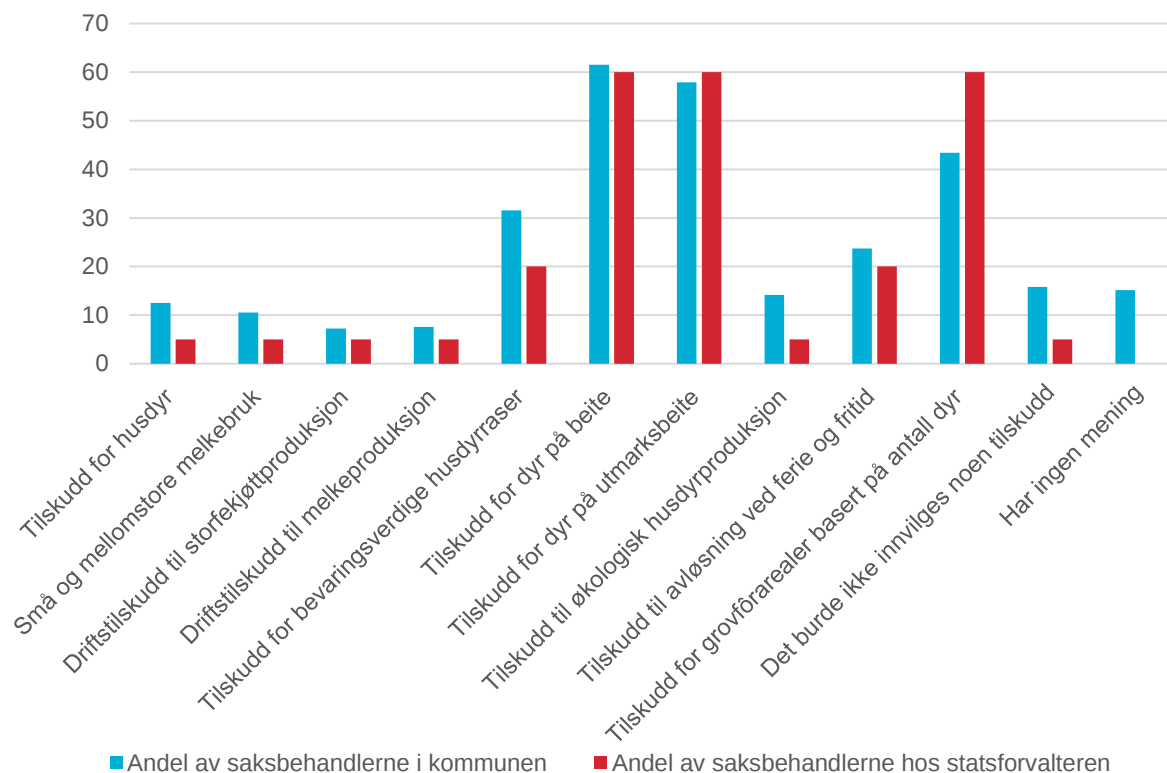
For å få mer innsikt i hvordan ytre forvaltning tenker rundt dagens praksis knyttet til grunnvilkåret og deres oppfatning av et krav om leveranser som grunnvilkår, spurte vi om hvilke tilskudd de mener burde innvilges i ulike tilfeller der grunnvilkåret er ikke er oppfylt.

Tilfeller der avdrått i husdyrproduksjonen er for lav til å si at driften er vanlig jordbruksproduksjon

I tilfeller der avdrått i husdyrproduksjonen er for lav til å kunne karakteriseres som vanlig jordbruksproduksjon, er det i dag praksis for å gi beite- og utmarksbeitetilskudd samt areal- og kulturlandskapstilskudd for grovfôrarealer. Som figuren under viser, er det også disse tilskuddene flest saksbehandlere mener at bør innvilges når avdrått er lav. Det er imidlertid ikke veldig høy oppslutning rundt praksisen, med ca. 60 prosent oppslutning om beitetilskuddene. Blant statsforvalterne er det også 60 prosent som mener at det bør gis tilskudd for grovfôrarealene, mens andelen blant de kommunale saksbehandlerne er en del lavere, 43 prosent.

Blant de tilskuddene som etter dagens praksis ikke kan innvilges når foretaket har for lav avdrått, er det flest saksbehandlere som mener at det bør være mulig å innvilge tilskudd for bevaringsverdige husdyrraser og tilskudd for avløsning ved ferie og fritid. Det er flere hos kommunen enn hos statsforvalteren som mener disse tilskuddene bør innvilges når avdrått er lav. Kanskje er også noe av årsaken til at flere av saksbehandlerne i kommunene rapporterer at de enten avslår alle tilskuddene eller gjør en skjønnsmessig vurdering av hvilke tilskudd som innvilges når foretaket ikke driver vanlig jordbruksproduksjon, nettopp at de er uenige i hvilke tilskudd det kan gis tilskudd for selv om grunnvilkåret ikke er oppfylt.

De tilskuddene som flest saksbehandlere mener det er størst grunn til å avslå når foretaket har lav avdrått er husdyrtilskudd, tilskudd til små og mellomstore melkebruk, driftstilskudd for kjøtt og melk og tilskudd for økologisk produksjon. Dette er tilskudd som er tett knyttet til selve husdyrproduksjonen, og stemmer sånn sett godt overens med dagens praksis. Kun en relativt liten andel på 16 prosent mener det ikke bør innvilges noen tilskudd når husdyrene har lav avdrått.

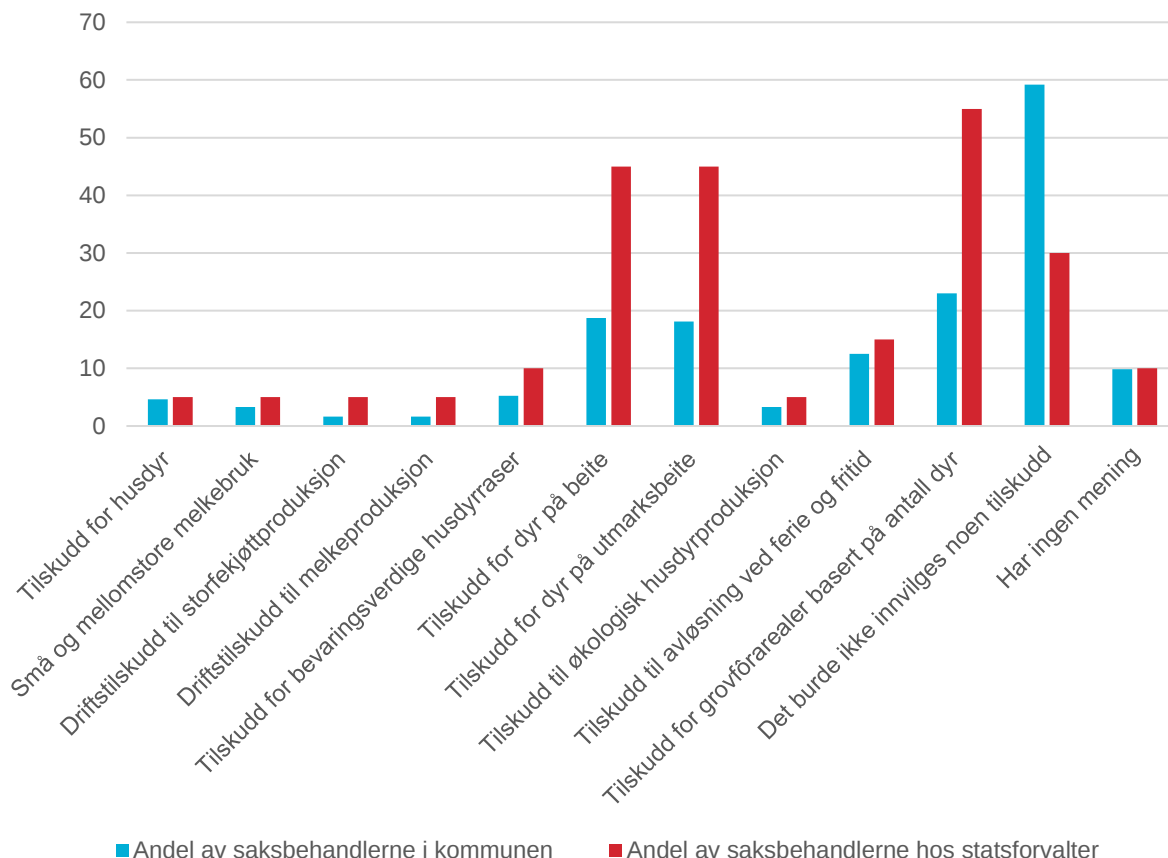


Figur 15 Hvilke tilskudd saksbehandlerne mener bør innvilges når foretaket har for lav avdrått til å oppfylle vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon

Tilfeller der dyrevelferden ikke er tilstrekkelig god til å si at driften er vanlig jordbruksproduksjon

Mattilsynet sender landbruksforvaltningen en oversikt over saker som gjelder forbud mot hold av dyr, hel eller delvis avvikling av dyrehold og kroniske dårlige dyrehold under aktiv oppfølging av Mattilsynet. I slike tilfeller skal landbruksforvaltningen vurdere om driften er av en slik agronomisk standard at husdyrholdet kan defineres som vanlig jordbruksproduksjon. Der dyrevelferden er så dårlig at driften ikke kan defineres som vanlig jordbruksproduksjon, kan det, som i tilfeller der avdrått er lav, innvilges tilskudd for dyr på beite og utmarksbeite samt areal- og kulturlandskapstilskudd.

I slike saker er det imidlertid en relativt stor andel av saksbehandlerne som mener at det ikke bør innvilges noen tilskudd. 59 prosent av saksbehandlerne i kommunen og 30 prosent av saksbehandlerne hos statsforvalteren mente det. Jevnt over er statsforvalteren mye mer positiv enn kommunene til å gi tilskudd til foretak med dårlig dyrevelferd, men for begge instanser er det tilskuddene som etter dagens praksis kan gis som flest vurderer at bør innvilges når dyrevelferden er dårlig. Blant kommunene er det en imidlertid en ganske lav andel som mener at det bør kunne innvilges beitetilskudd og areal- og kulturlandskapstilskudd når dyrevelferden er for dårlig, bare rundt 20 prosent.

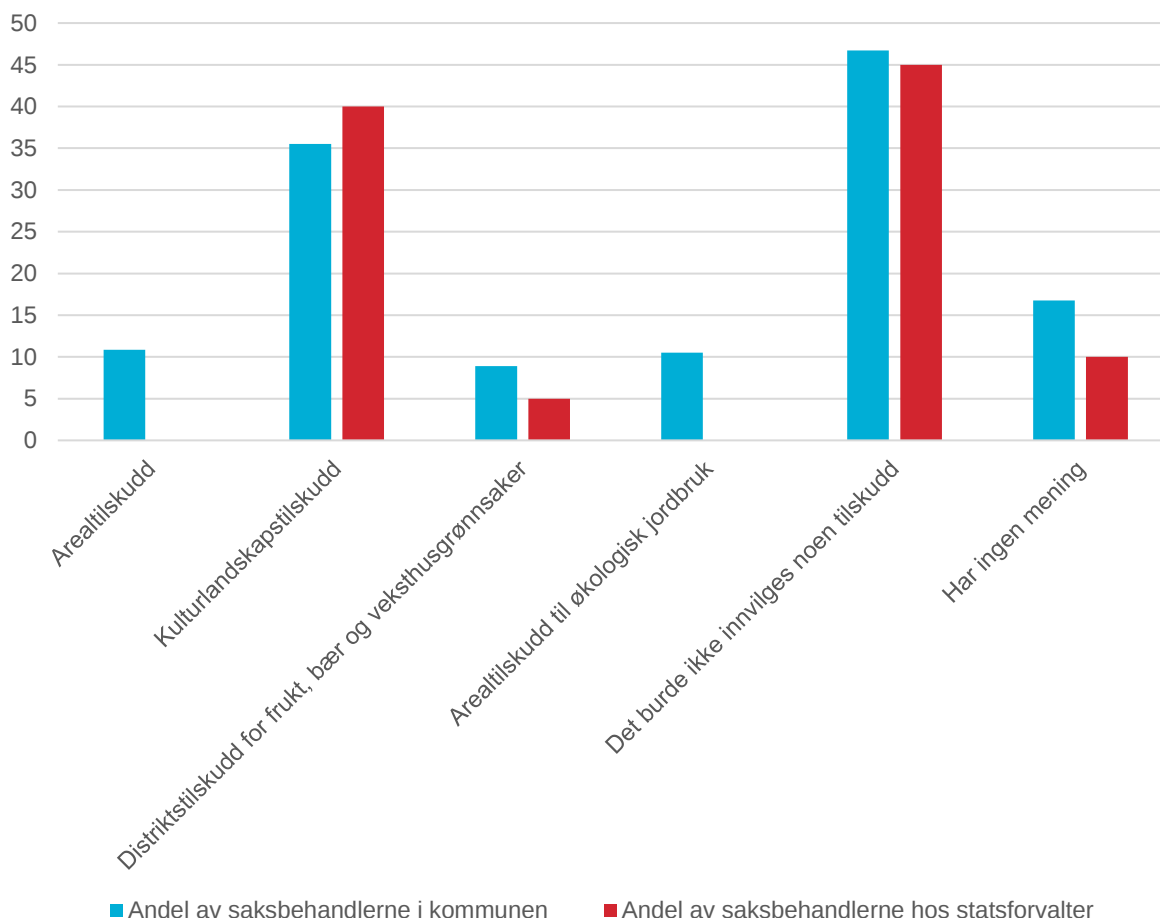


Figur 16 Hvilke tilskudd saksbehandlerne mener bør innvilges når dyrevelferden ikke er god nok til å oppfylle vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon

Tilfeller der avlingen er for lav til å si at arealproduksjonen er vanlig jordbruksproduksjon

Til forskjell fra husdyrproduksjonene, er det ikke anledning til å innvilge noen tilskudd for arealene dersom saksbehandler vurderer avlingen som så lav at produksjonen ikke kan karakteriseres som vanlig jordbruksproduksjon. Ytre forvaltning virker å være splittet i synet på dagens praksis. I underkant av halvparten av saksbehandlerne mener at det ikke burde innvilges noen tilskudd når avlingen er for lav til å definere produksjonen som vanlig (hhv. 47 og 45 prosent i kommunen og hos statsforvalteren). Samtidig mener 36 prosent av saksbehandlerne i kommunen og 40 prosent av saksbehandlerne hos statsforvalteren at det bør kunne innvilges kulturlandskapstilskudd selv om produksjonen ikke er vanlig jordbruksproduksjon.

En liten andel på hhv. 9 og 5 prosent i kommunen og hos statsforvalteren mener det burde kunne innvilges distriktstilskudd for frukt, bær og veksthusgrønnsaker også når avlingen ikke står i samsvar med størrelsen på arealet.



Figur 17 Hvilke tilskudd saksbehandlerne mener bør innvilges når avlingen er for lav til å oppfylle vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon

1.3.4 Statsforvalterens innspill til grunnvilkåret

I spørreundersøkelsen ble statsforvalterne spurt om de mener at det burde være et eller flere grunnvilkår som alle som mottar produksjons- og avløsertilskudd må oppfylle. Hvis de svarte ja, ble de bedt om å svare på hva de mente burde være grunnvilkårene (i fritekst). Hvis de svarte nei, ble de bedt om å beskrive hvorfor.

95 prosent mente det burde være ett eller flere grunnvilkår for å kunne motta tilskudd. En person svarte nei, men av kommentaren kom det frem at vedkommende hadde valgt det alternativet fordi hen ikke hadde noe forslag til hva grunnvilkåret burde være.

Flere er positive til hele eller deler av innholdet i dagens grunnvilkår

Basert på svarene fra statsforvalteren, er det mange som er fornøyde med innholdet i dagens grunnvilkår. 6 av 20 (30 prosent) skriver eksplisitt at de mener dagens vilkår fortsatt bør være et grunnvilkår. I tillegg er det 3 som skriver at et grunnvilkår må inneholde ett eller flere elementer som inngår i dagens grunnvilkår. Blant disse er det 2 av 3 som mener det er behov for å stille krav om avdrått/intensitet, og 1 som peker på viktigheten av krav til dyrevelferd. 3 saksbehandlere var positive til innholdet i vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, men ønsker ikke at vilkåret skal være et grunnvilkår. I stedet mener de det bør vurderes hvilke tilskudd og hvilke dyre-/vekstgrupper vilkåret bør knyttes til.

Flere peker også på at de mener det bør gjøres enkelte endringer i hva som ligger i begrepet «vanlig jordbruksproduksjon». Én ønsker seg mindre skjønsmessige vurderinger og flere konkrete produksjonsmål, mens en annen ber om mer nyansering av begrepet. To peker på at vilkåret burde ha mer

fokus på dyrevelferd, og en mener det bør defineres hva som ligger i god agronomisk praksis. Samtidig er det en som skriver at dagens praksis der dyrevelferdssaker skal vurderes etter vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon gir forskjellsbehandling i økonomisk reaksjon fordi det gis høyere tilskudd for noen husdyrslag enn for andre.

Mange mener det er viktig å avgrense mot hobbyproduksjon

Mange av saksbehandlerne hos statsforvalteren mener det er viktig å avgrense mot hobbyproduksjon. 5 stk. mener en omsetningsgrense eller liknende krav bør inngå i et grunnvilkår, mens andre peker på muligheten for å øke bunnfradraget. Blant de som ikke nevner hobbyproduksjon eller omsetningsgrense spesielt, er de aller fleste positive til dagens grunnvilkår, som blant annet stiller krav om at produksjonen skal ha næringsmessig preg, et element som er ment å avgrense mot hobbyproduksjon.

2 av respondentene nevner hverken hobbyproduksjon eller dagens grunnvilkår om vanlig jordbruksproduksjon. I stedet peker de på forskjellen mellom å drive jordbruksproduksjon og kulturlandskapspleie. Begge mener det bør gjøres justeringer i tilskuddssystemet for å legge til rette for at man når målet om å holde kulturlandskapet i hevd.

Flere mener at vilkåret om å drive på en landbrukseiendom bør beholdes

35 prosent av saksbehandlerne hos statsforvalteren skriver at de mener det bør være et grunnvilkår at foretaket driver på en landbrukseiendom, mens resten ikke nevner det i sitt fritekstsvar. Synspunktene på om hydroponisk dyrkning bør være berettiget tilskudd varierer.

1.4 Vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon i sauehold

1.4.1 Innledning

Gjennomsnittsinntekten for sauebøndene er lav, og mange har full jobb ved siden av saueholdet. NIBIO omtaler også sauehold som en rimelig måte å oppfylle driveplikten på, fordi det er mulig å starte opp med små investeringer, mens beitedyrene holder arealene i hevd.³⁹ Både årsaken til at man starter opp med dyreholdet, og hvor mye arbeidstid man har mulighet til å legge ned, er faktorer som kan påvirke produksjon og avdrått.

6 av 10 statsforvaltere viser i sin årsrapport til at sau er den produksjonen hvor det er mest fokus på vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. To embeter mener også at risikoen for at vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon ikke er oppfylt er høy i sauehold, sammenliknet med andre produksjoner. To andre bemerker at kommunene avslår flere søknader med sau enn med andre dyr på bakgrunn av at vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon ikke er oppfylt. Statsforvalterens observasjoner stemmer overens med funnene i kap. 1.3.1, der i overkant av 80 prosent av saksbehandlerne i kommunen oppga at de hadde vurdert vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon i saueproduksjonen. Det kan tyde på at saksbehandlerne både har fokus på vanlig jordbruksproduksjon i saueholdet og at de ser en risiko for at vilkåret ikke er oppfylt.

Fagsystemet for produksjons- og avløsertilskudd har flere verktøy som skal hjelpe saksbehandler med å identifisere foretak som muligens ikke oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon i saueholdet. Landbruksdirektoratet har blant annet fastsatt noen veiledende grenseverdier for hva som bør kunne forventes av avdrått for at produksjonen skal kunne anses som vanlig jordbruksproduksjon. På bakgrunn av disse, er det utviklet en rapport som inneholder relevante opplysninger om søyer og lammeslakt. Rapporten fra 2023 viste blant annet at 1 580 foretak (ca. 12 prosent av alle foretak med sau) hadde få lammeslakt per søye⁴⁰, mens 2 038 foretak (ca. 15,5 prosent) hadde lav gjennomsnittlig slaktevekt⁴¹ på lammene. Landbruksdirektoratet har ikke informasjon om hvilken rase eller driftsform foretaket har, så samme grenseverdier gjelder for alle foretak i rapporten. Saksbehandlingssystemet gir i tillegg en

³⁹ NIBIO (2024, 14. mai): «Bondens inntekt: tallene bak tallene». Hentet fra: [Bondens inntekt - tallene bak tallene - Nibio](#).

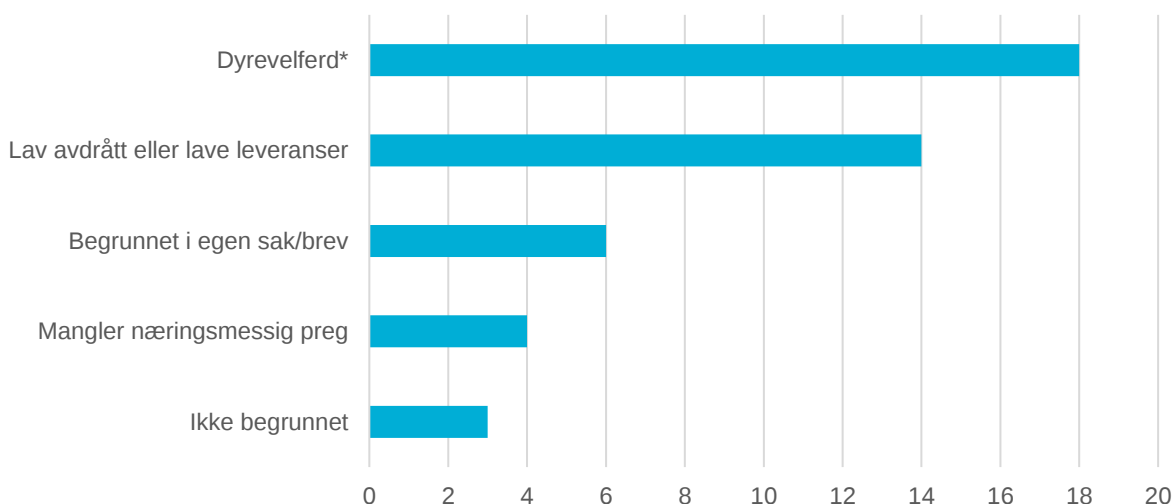
⁴⁰ Definert som lavere enn 50% av landsgjennomsnittet for alle raser, og korrigert for 25 % påsettlam, dvs. mindre enn 0,59 lam per søye i 2023

⁴¹ lavere enn 70 av gjennomsnittlig slaktevekt på landsbasis, dvs. lavere enn 12,93 kg i 2023.

varselmelding i alle søknader der foretaket har ført opp søyer født foregående år eller tidligere i søknaden uten at det er registrert at foretaket har slaktet lam. Da må saksbehandler skrive en vurdering i kommentarfeltet før søknaden kan behandles ferdig. Det er bare melkeku, melkegeit, ammegeit og sau som har varselmelding i systemet for å indikere at vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon muligens ikke er oppfylt, slik at saksbehandler må gjøre en vurdering av dette.

1.4.2 Avslag på husdyr- og avløsertilskudd for sau fordi produksjonen ikke oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon

Til sammen ble 192 søknader om husdyr- og avløsertilskudd til foretak med sau avslått på grunn av at foretaket ikke oppfylte vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon i 2023. Av disse var det 149 som hadde fått varselmelding om at foretaket hadde søyer, men ikke hadde slaktet lam. Dette var hovedårsaken til at foretaket ikke ble innvilget tilskudd i disse sakene. I 45 tilfeller var det andre årsaker som var hovedgrunnen til at foretaket ikke oppfylte vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. I figuren under er de ulike andre årsakene presentert. I 18 av sakene var det dårlig dyrevelferd, jf. vedtak fattet av Mattilsynet, som gjorde at produksjonen ikke kunne anses som vanlig. I 14 av sakene var det en vurdering av foretakets avdrått og/eller leveranser som gjorde at saksbehandler konkluderte med at produksjonen ikke oppfylte grunnvilkåret. I noen saker var det ikke mulig å finne årsaken til avslaget, enten fordi vurderingen var gjort i eget brev eller saksbehandlingssystem (6 stk.) eller fordi det ikke var skrevet noen begrunnelse i fagsystemet (3). I tillegg var det 4 saker der produksjonen ikke hadde næringsmessig preg, for eksempel på grunn av at alt slakt var tatt til eget forbruk, eller at dyrene ble holdt for å pleie kulturlandskapet.



Figur 18 - Årsaker til avslag på husdyrtilskudd for sau (uten saker der foretaket ikke har levert lam til slakt)

* 3 av sakene i denne kategorien hadde fått varselmelding om at foretaket hadde søyer, men ikke slaktet lam.

1.4.3 Vurdering av vanlig jordbruksproduksjon i tilfeller der det ikke er slaktet lam

I 2023 var det 13 198 foretak som søkte om produksjonstilskudd for søyer født foregående år eller tidligere.⁴² Av disse var det 864 som ikke var registrert med slakteleveranser, noe som tilsvarer 6,5 prosent av søknadene. Av de 864 foretakene som hadde sau, men ikke slakteleveranser, var det 161 som ikke fikk innvilget husdyrtilskudd for søyene.⁴³ Det betyr at i overkant av 80 prosent (703 stk) av foretakene som

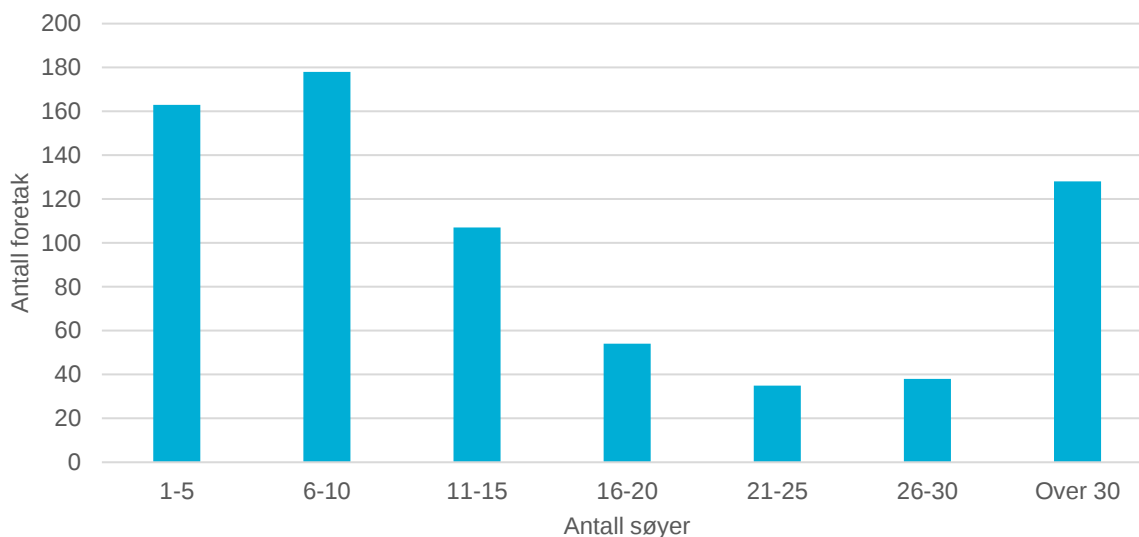
⁴² Jf. rapport om vanlig jordbruksproduksjon på sau

⁴³ Dvs. at saksbehandler hadde satt antall søyer til 0, eller avslått/avvist søknaden.

Ikke alle ble avslått/avvist på bakgrunn av en vurdering av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Det var også noen tilfeller av at søker hadde søkt gjennom feil foretak, at søker motsatte seg kontrollen, trakk søknaden o.l. Derfor er det ikke samsvar

det ikke var registrert at hadde lammeslakt fikk utbetalt husdyrtilskudd for søyene, selv om retningslinjene er tydelige på at det kreves en viss avdrått for at produksjonen skal kunne regnes som vanlig jordbruksproduksjon. Til sammen ble det utbetalt 27 927 658 kroner i husdyr tilskudd til disse foretakene, og søyene ga grunnlag for til sammen 7 480 933 kroner i avløsertilskudd.⁴⁴

Figuren under viser hvor mange søyer foretakene som ikke hadde slaktet lam hadde, på telledato 1. mars. Det fremgår av figuren at det i stor grad dreier seg om små besetninger. Over halvparten av foretakene uten slakt har en besetning på 15 eller færre søyer.

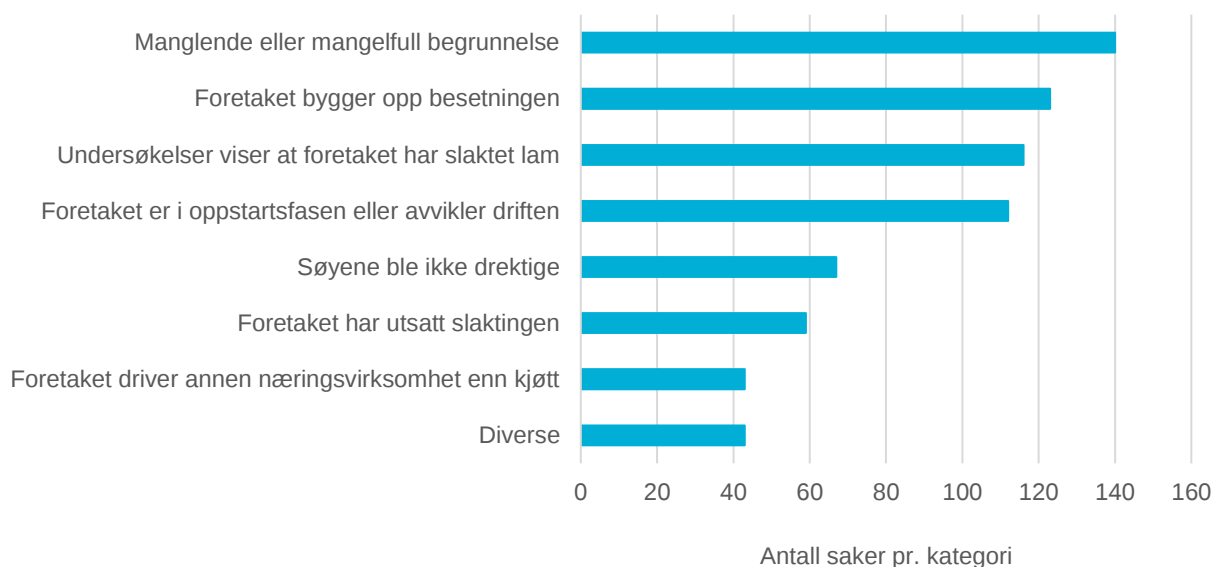


Figur 19 Antall foretak med sau som ikke har slaktet lam, fordelt på besetningsstørrelse

For å finne nærmere ut av hvorfor det ble gitt tilskudd til så mange foretak som ved første øyekast så ut til å ikke oppfylle vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, har Landbruksdirektoratet gått gjennom saksbehandlers kommentar i alle de 703 tilfellene der det er gitt tilskudd til foretak som har søyer, men som ikke har slaktet lam. Figuren under viser en oversikt over forklaringene på hvorfor det ikke er registrert lammeslakt, basert på saksbehandlers kommentar. I mange av sakene var det mer enn én forklaring. I slike tilfeller har vi etter beste evne kategorisert saken med utgangspunkt i hva som virket å være den forklaringen saksbehandler la mest vekt på, eller som gjaldt flest av lammene. Selv om det er svakheter med kategoriseringen som kan ha ført til at noen saker har blitt lagt i feil kategori, mener vi allikevel at oversikten kan gi et nyttig overblikk.

mellom antall søknader som ble avslått på grunn av en vurdering av vanlig jordbruksproduksjon i kapittel 1.4.2 og antall saker som hadde varselmelding om manglende slakteleveranser som ikke fikk utbetalt tilskudd.

⁴⁴ At søyene ga grunnlag for avløsertilskudd betyr ikke at beløpet ble betalt ut, men at foretaket kun på grunnlag av antall søyer kunne fått utbetalt avløsertilskudd i denne størrelsesordenen, dersom foretaket hadde hatt tilsvarende utgifter til avløsning. Minimum- og maksimumsbeløp for utbetaling er hensyntatt.



Figur 20 Forklaringer på at det er utbetalt husdyrtilskudd som omsøkt der det ikke er levert lammeslakt

Figuren viser at det er aller flest tilfeller der saksbehandler har skrevet en manglende eller mangelfull begrunnelse for at det er innvilget husdyrtilskudd uten at foretaket har levert lam til slakt. I 20 prosent av tilfellene der det ble innvilget tilskudd, ble det ikke beskrevet hvorfor foretaket hadde lav avdrått eller hvorfor saksbehandler eventuelt vurderte at foretaket drev vanlig jordbruksproduksjon. Av disse var ca. halvparten ikke begrunnet i det hele tatt. Utover denne kategorien, er det flere av forklaringene som kan gi grunnlag for å innvilge husdyrtilskudd, for eksempel i tilfeller der det viser seg at foretaket faktisk har slaktet lam, eller der foretaket bygger opp besetningen.

Generelt er det Landbruksdirektoratets inntrykk at saksbehandlerne i sine kommentarer først og fremst søker å forklare hvorfor foretaket ikke har levert lam til slakt, og i mindre grad skriftliggjør sine vurderinger av hvorfor de mener saueholdet oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Dette kan skyldes flere forhold, som for eksempel at en naturlig forklaring på manglende lammeslakt reduserer risikoen for at vilkåret ikke er oppfylt, og dermed også reduserer behovet for å gjøre en konkret vurdering av vilkåret. Samtidig kan det også skyldes at saksbehandler anser varselmeldingen som behandlet når årsaken er funnet, eller synes at vurderingen av om foretaket driver vanlig jordbruksproduksjon er krevende. Forvaltningslovens krav til begrunnelsens innhold er lavere når vedtaket er til søkers gunst, og saksbehandlers vurderinger inneholder ofte en beskrivelse av de faktiske forhold som vedtaket bygger på som forklarer situasjonen, og enten implisitt eller eksplisitt kan tolkes som en vurdering av om produksjonen regnes som vanlig jordbruksproduksjon. Å gjøre en utførlig vurdering av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon vil kunne være ressurskrevende, og derfor mer formålstjenlig der saksbehandler er i tvil om hvorvidt vilkåret er oppfylt.

Stikkprøver fra søknadene som ble avslått viser at det er flere av de samme forklaringene både for avslag og innvilgelse av tilskudd. For eksempel var det flere saksbehandlere som avsto tilskudd til foretak som drev besøksgård, produserte til eget forbruk eller holdt sau som kulturlandskapspleier, mens gjennomgangen under viser at det også er flere som har innvilget tilskudd i disse tilfellene. Det kan skyldes ulike driftsresultater og situasjoner fra foretak til foretak, men skyldes sannsynligvis også ulike praksis hos saksbehandlerne.

1.4.4 Gjennomgang av kommunenes vurdering av vanlig jordbruksproduksjon i sauehold – tilfeller der det ikke er slaktet lam

I dette delkapitlet vil vi gå gjennom hver av kategoriene presentert over, og bryte dem ned i underkategorier for å vise hvilke vurderinger og forklaringer forvaltningen har vektlagt når det innvilges tilskudd for foretak uten avdrått i saueholdet.

Manglende eller mangelfull begrunnelse

Selv om fagsystemet har en varselmelding som krever at saksbehandler skriver en vurdering, er det flest saker der saksbehandler har skrevet en mangelfull begrunnelse, eller der begrunnelsen mangler helt. 140 av 703 saker (20 %) falt inn under denne kategorien. Disse sakene kan deles inn i to underkategorier:

1. Vedtaket er *ikke begrunnet*, dvs. at saksbehandler ikke har gjort en vurdering av varselmeldingen eller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon for saueholdet.
2. Det er en *uklar grunn* til at det er innvilget tilskudd, det vil si at saksbehandler har kommentert saueholdet eller varselmeldingen, uten at det fremgår hvorfor det er utbetalt tilskudd.

Blant sakene som *ikke er begrunnet* (72 stk), er det flest saker der saksbehandler ikke har nevnt vanlig jordbruksproduksjon på sau i det hele tatt. En varselmelding i søknaden krever at saksbehandler skriver en kommentar, men det er ingen sjekk på at saksbehandler gjør en vurdering av varselmeldingen(e) som er utløst i søknaden. I noen tilfeller handler kommentarene derfor kun om andre forhold enn saueholdet. I andre tilfeller er det ikke lagt inn noen kommentar på søknaden. Slike tilfeller kan oppstå når et foretak ikke søker ved del 2 av søknaden (for eksempel fordi driften er avvirket). Varselmelding om at det ikke er slaktet lam skrives først på ved del 2 av søknaden, da foretakene har begynt å slakte lam. Kontrollen kjøres derfor ikke på søknader som kun har søkt ved del 1, med mindre søknaden gjenåpnes. I tillegg er det ca. 10 prosent av sakene i kategorien *ikke begrunnet* der saksbehandler har latt være å gjøre en vurdering av om foretaket oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon i dette søknadsåret, men i stedet skriver at de vil vurdere å kontrollere foretaket neste år.

Kategorien *uklar grunn* (68 saker) er en sekkepost for tilfeller der det fremgår av kommentarfeltet at saksbehandler har gjort en form for vurdering, men der vurderingen er mangelfull og/eller ikke i tråd med gjeldende retningslinjer. Eksempler på kommentarer i denne kategorien er: «Vanlig jordbruksdrift på sau», «Foretaket driver ekstensivt med sau, og leverer ikke alltid lam til slakt» og «Søker har hatt 9 lam på beite, dette er å anse som innenfor normal produksjon». Landbruksdirektoratet kan ikke avfeie muligheten for at det er gjort gode vurderinger som ikke er skrevet ned i fagsystemet for noen av søknadene som er godkjent på uklart grunnlag, men det er det i så fall ikke mulig for oss å ettergå.

14 av sakene med manglende eller mangelfull begrunnelse er tilfeller hvor saksbehandler har misforstått kontrollen og/eller hvordan kontrollen skal følges opp. Dette er saker der saksbehandler har behandlet søknaden tidlig på høsten, og godkjenner produksjonen med kommentarer som at «lam fra i år er ikke nødvendigvis sendt til slakt enda». Det kan enten skyldes at saksbehandler ikke er klar over at søknaden vil oppdatere seg og kontrollen forsvinne når det eventuelt registreres slakt, eller at saksbehandler ønsker å foreløpig godkjenne søknadene fortløpende, og velger å ikke gjøre en reell vurdering av varselmeldinga først. Når saksbehandlerne begynner å behandle søknader i midten av oktober, har de ikke fullstendig informasjon om slaktede lam i søknadsåret, og mange foretak slakter lam også i november. Dette kan imidlertid løses ved at saksbehandler venter med å behandle søknader med saueproduksjon til senere i søknadsåret.

Foretaket bygger opp besetningen

I 123 av tilfellene der det ble gitt husdyrtilskudd til foretak som ikke har slaktet lam, var forklaringen at foretaket bygger opp besetningen, og dermed beholder alle eller mange søyelam som påsettlam. I underkant av halvparten av tilfellene var dette oppgitt som eneste årsak til at det ikke var slaktet lam. I besetninger av en viss størrelse vil det sannsynligvis være flere værslam enn det er naturlig at foretaket slakter til eget bruk, tar inn i besetningen og/eller selger. Landbruksdirektoratet antar derfor at det også kan være andre faktorer som ligger til grunn for at det ikke er slaktet noen lam, selv om saksbehandler ikke har beskrevet det i kommentaren sin.

I ca. en fjerdedel av sakene framkom det av saksbehandlers kommentar at primærårsaken til at det ikke var levert lam til slakt, var at foretaket bygde opp besetningen, men at foretaket i tillegg hadde solgt livdyr, tapt dyr på beite, slaktet dyr hjemme, slaktet sent i sesongen e.l.

For siste fjerdedel ble det spesifisert at foretaket var i en oppstartsfase, og derfor i ferd med å bygge opp besetningen. I tillegg var det en liten andel der det ble forklart med at foretaket bygger opp besetningen, men ikke ønsker å sette på årslam. Selv om det er vanlig å pare alle førsteårslam, kan dette variere med driftsformen, og det er ikke et krav for å oppfylle vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon.

Tabell 22 Oversikt over underkategoriene til forklaringen om at foretaket bygger opp besetningen

Underkategorier for foretak som bygger opp besetningen	Antall	Prosent
Bygger opp besetningen er eneste forklaring	52	42,3
Det er andre årsaker i tillegg til at besetningen bygges opp	31	25,2
Foretaket er i en oppstartsfase	31	25,2
Foretaket vil ikke sette på årslam	9	7,3
Totalt	123	100

Foretaket har slaktet lam selv om det ikke er registrert

I 116 saker har saksbehandler etter nærmere undersøkelser funnet ut at foretaket *har* slaktet lam, selv om det ikke er registrert slakt i fagsystemet. I nær halvparten av tilfellene (45,7 prosent) er forklaringen at slaktene er registrert på et annet organisasjonsnummer enn det som har søkt om tilskudd. Dette skjer typisk ved generasjonsskifter eller virksomhetsoverdragelser, der «gammelt» foretak disponerer søyene og søker om produksjonstilskudd ved del 1, mens «nytt» foretak tar over i løpet av sommer/høst, og leverer lammene til slakt. Videre er det en del tilfeller der det er søkt om produksjonstilskudd fra et bedriftsorganisasjonsnummer (underenheten), mens slakt registreres på organisasjonsnummeret, eller omvendt. Typisk gjelder dette institusjoner som skoler og fengsler, men det kan også skje enkelte andre søkere. I slike tilfeller gjør saksbehandler hovedsakelig ingen andre vurderinger enn å fastslå årsaken til at det ikke er registrert lammeslakt, og eventuelt konstatere at det nye foretaket/det andre organisasjonsnummeret har registrert lammeslakt.

I 26 prosent av tilfellene der saksbehandler har funnet ut at det er slaktet lam, har saksbehandler innhentet dokumentasjon på at foretaket har slaktet lam. I de fleste av disse tilfellene har foretaket sendt inn dokumentasjon etter forespørsel fra saksbehandler, for eksempel slakteriavregning eller kvittering fra regnskapet.⁴⁵ Kun i en liten andel av søknadene (4,3 prosent) ble foretakets påstand lagt til grunn uten at saksbehandler hadde dokumentasjon på at det var slaktet lam. Det varierer i hvor stor grad saksbehandler gjør vurderinger av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Noen regner ut antall lam per søye og gjennomsnittlig slaktevekt for de slaktene som dokumenteres, mens andre nøyer seg med å konstatere at det er slaktet lam, og ev. antall.

Fagsystemet for produksjons- og avløsertilskudd henter informasjon om slaktede lam i alle EUROP-kvaliteter fra Leveransedatabasen, og inkluderer både kreperte lam og leieslakt, men har ikke informasjon om hjemmeslakt. Derfor har saksbehandler i 18 prosent av de 116 sakene forklart manglende lammeslakt med at foretaket har slaktet lam hjemme. Det er ikke lov til å gi bort eller selge hjemmeslaktet kjøtt, det kan kun brukes i egen husholdning, så dette er foretak som i utgangspunktet kun produserer lam til eget forbruk. Det næringsmessige preget og oppfyllelsen av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon i en slik produksjon er i liten grad problematisert av saksbehandlerne i kommentarene, det blir kun konstatert at foretakene har slaktet lam.

De resterende tilfellene er foretak som driver gårdsslakteri med videreforedling på gården og/eller direkte salg (6 prosent). Alle slakterier er imidlertid pålagt å rapportere inn slakt til Landbruksdirektoratet

⁴⁵ Landbruksdirektoratet har ikke undersøkt nærmere hvorfor det i disse tilfellene ikke har blitt registrert slaktedata i Leveransedatabasen.

på grunn av beregning av avgifter, så eventuelle slaktede lam burde derfor vært registrert i Landbruksdirektoratets systemer.

Tabell 23 Oversikt over underkategoriene i tilfeller der foretaket har slaktet lam

Underkategorier for foretak som har slaktet lam selv om det ikke er registrert	Antall	Prosent
Slakt fra produksjonen er registrert på et annet org.nr	53	45,7
Slaktede lam er dokumentert	30	25,9
Hjemmeslakt	21	18,1
Videreforedling på gården og direktesalg	7	6,0
Foretakets påstand er lagt til grunn	5	4,3
Totalt	116	100

Foretaket er i en fase med oppstart eller avvikling av driften

I 112 saker ble det innvilget tilskudd på tross av at det ikke var registrert at foretaket hadde slaktet lam, fordi foretaket var i en oppstarts- eller avviklingsfase. Av disse, var det 43 søkere som var i oppstartsfasen, og 69 som var i ferd med å avvikle produksjonen.

Blant foretakene som bygger opp besetningen, var det også flere som var i en oppstartsfase, men i disse tilfellene beskrev saksbehandler at foretaket var i ferd med å bygge opp besetningen. Landbruksdirektoratet vil anta at det samme også gjelder flere av foretakene i denne kategorien, men utfra saksbehandlers kommentar har vi ingen informasjon om det. I de aller fleste sakene i oppstartskategorien er oppstartsfase oppgitt som eneste grunn til å innvilge tilskudd (ca 84 prosent). Dette er kommentarer som for eksempel «Oppstart med sau i år. Dette er ordinær jordbruksproduksjon». Det virker som at mange saksbehandlere ikke gjør konkrete undersøkelser eller vurderinger etter at det er konstatert at foretaket er nyoppstartet. Enkelte skriver at de ikke vurderer vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon i oppstartsåret, og flere informerer søkeren om dette vilkåret i sitt vedtak, eller vurderer å se nærmere på saken kommende søknadsår. Men i noen saker (9 prosent) ble det også gjort konkrete vurderinger av at foretaket hadde realistiske planer for å levere lam til slakt innen rimelig tid, i tråd med føringene som er gitt for nyoppstartet produksjon i rundskriv.

Tabell 24 Oversikt over underkategoriene for foretak i oppstartsfasen

Underkategorier for foretak i oppstartsfase	Antall	Prosent
Oppstartsfase eneste oppgitte grunn	36	83,7
Foretaket har realistiske planer for å øke avdrått innen rimelig tid	4	9,3
Diverse grunner	3	6,9
Totalt	43	100

I 69 av sakene skrev saksbehandler at det ikke var levert lam til slakt fordi saueholdet var under avvikling. I 29 prosent av disse tilfellene var søyene solgt som livdyr, og kan dermed regnes som avdrått fra produksjonen. I andre tilfeller var søyene slaktet og drifta lagt ned (29 prosent), mens i flesteparten av tilfellene ble det bare konstatert av driften var avviklet og innvilget tilskudd uten at det ble kommentert ytterligere (42 prosent). I noen få saker er det beskrevet klare tilfeller av tilskuddstilpasning, ved at søyene ikke ble påsatt i 2022 på grunn av at driften skulle avvikles, men ble beholdt til over telledato 1. mars, og deretter sendt til slakt.

Tabell 25 Oversikt over underkategoriene for foretak i avviklingsfasen

Underkategorier for foretak i avviklingsfase	Antall	Prosent
Ikke kommentert ytterligere	29	42,0
Søyene er slaktet	20	29,0
Søyene er solgt som livdyr	20	29,0
Totalt	69	100

Foretakets søyer ble ikke drektige

I 67 saker beskrev saksbehandler at årsaken til at det ikke var levert lam til slakt, var at søyene ikke var blitt drektige. I rundt halvparten av tilfellene skyldtes det at væren som var satt til søyene ikke fungerte, for eksempel på grunn av sterilitet eller sykdom. Noen saksbehandlere skrev at foretaket oppdaget at søyene ikke var blitt drektige, og prøvde å få tak i ny vær uten å lykkes i tide, mens andre var sent ute med å finne ut at søyene ikke var blitt drektige. Generelt vurderer saksbehandlerne at en vær som ikke fungerer, er en uheldig hendelse som ligger innenfor hva som anses som vanlig jordbruksproduksjon.

I andre tilfeller har foretaket selv valgt å ikke sette på søyene på grunn av omstendigheter slik som sykdom og skade hos bonden, eller manglende kapasitet i driftsbygning eller på beite. Dette gjaldt 18 saker (27 prosent av alle tilfellene der søyene ikke var blitt drektige). I de aller fleste av disse sakene var omstendighetene uheldige og forbigående, men det fantes også eksempler på at bonden hadde for lite kapasitet på grunn av generasjonsskifte eller oppstart av eget firma.

Det er mulighet til å dispensere fra grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon i «særlige tilfeller». I kommentarrundskrivet er særlige tilfeller omtalt som tilfeller der det foreligger en spesiell, forbigående årsak utenfor foretakets kontroll som fører til at foretaket ikke oppfyller forskriftens vilkår, og ville derfor vært relevant for flere av disse tilfellene. En dispensasjon innebærer imidlertid at foretaket må sende inn en søknad om dispensasjon, og det er statsforvalter som er vedtaksmyndighet i dispensasjonssaker, ikke kommunen. Begge disse faktorene kan bidra til at saksbehandler har vurdert tilfellene som vanlig jordbruksproduksjon i stedet til å oppfordre foretaket til å søke om dispensasjon.

I 10 av sakene valgte foretaket å ikke pare sauene fordi de var årslam. I flere av disse sakene har saksbehandler kommentert at søyene er påsatt i 2023, og derfor vil lamme i 2024.

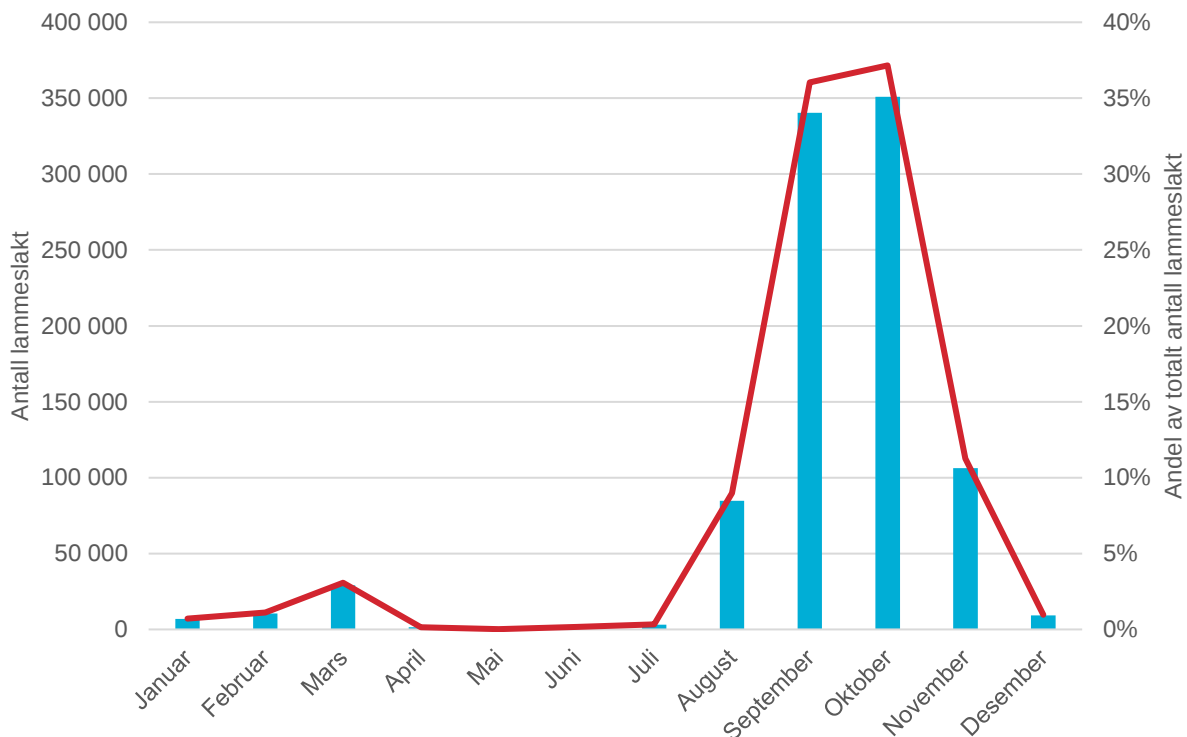
Det var også 4 saker hvor det ikke ble kommentert hvorfor søyene ikke var blitt drektige, og to foretak manglet vær. I tillegg var det ett foretak som ikke satte lam på søyene fordi sauene var ren hobbyproduksjon.

Tabell 26 Oversikt over underkategorier for tilfeller der søyene ikke ble drektige

Underkategori	Antall	Prosent
Væren fungerte ikke	32	47,8
Sykdom/skade/kapasitet førte til at søyene ikke ble paret	18	26,9
Vil ikke pare årslam	10	14,9
Ukjent årsak	4	6
Mangler vær	2	3
Hobbybruk	1	1,5
Totalt	67	100

Foretaket har sendt lam til slakt senere enn vanlig

Slaktestatistikk for 2023 fra Animalia, viser at det ble slaktet flest lam i perioden august til november, der september og oktober var månedene med klart flest lam til slakt:



Figur 21 Antall lam som er slaktet pr. måned

Kilde: Animalia – [Slaktestatistikk småfe](#)

I 59 saker ble det utbetalt tilskudd til foretak som enda ikke hadde slaktet lam på det tidspunktet da saksbehandler foreløpig godkjente søknaden, men som hadde planer om å slakte lam. Kategorien består hovedsakelig av foretak som hadde planer om å levere lam til slakt mot slutten av innværende søknadsår eller senere.⁴⁶ I det store flertallet av sakene (ca 70 prosent), har saksbehandler lagt inn en forklaring om at foretaket vil levere lam til slakt senere uten å vurdere nærmere årsaken til at lammene ikke slaktes tidligere, eller om driften er i tråd med vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Hvorvidt det gjøres vurderinger av vilkåret etter at informasjon om foretakets slakt er kommet inn, fremgår ikke.

I 11 av sakene utsatte foretaket å sende lammene til slakt fordi de var små. Små lam skyldtes blant annet at sauene var av mindre raser og at lammene var blitt født senere enn vanlig. Et par foretak hadde problemer med frakt eller kapasitet hos slakteri, noe som førte til at slaktingen ble gjort senere enn vanlig. I tillegg var det 4 saker med diverse andre årsaker, der saksbehandler har vurdert produksjonen som vanlig jordbruksproduksjon.

Å slakte lammene senere enn vanlig vil kunne være en tilpasning til en mer utfordrende sesong enn vanlig, eller til en mindre rase, men det kan også være en indikasjon på at driften ikke er vanlig jordbruksproduksjon. I de 59 sakene som er omtalt her, er det ikke registrert slaktede lam i Leveransedatabasen på foretaket i perioden 16 april 2023 til 15. april 2024, selv om saksbehandler har skrevet at foretaket skulle slakte senere enn vanlig.⁴⁷ Stikkprøver har imidlertid vist at det er registrert slakt av «ung sau» i flere tilfeller. Det vil si at lammet er slaktet etter 15. april året etter den ble født.

⁴⁶ Der saksbehandler har spesifisert planlagt slaktetidspunkt er det ofte referert til slutten av året eller senere. I flere tilfeller er det bare skrevet «sein slakting» e.l.

⁴⁷ Rapporten ble hentet ut fra systemet i september 2024, så alle slakteleveranser i perioden skulle være oppdatert.

Tabell 27 Oversikt over underkategorier for foretak som har levert lam til slakt senere enn vanlig

Underkategorier for foretak som har slaktet senere enn vanlig	Antall	Prosent
Ikke begrunnet	42	71,2
Små lam	11	18,6
Problemer med frakt eller slakteri	2	3,4
Annet	4	6,8
Totalt	59	100

Foretaket driver annen næringsvirksomhet enn kjøttproduksjon

Foretak med sauehold produserer ofte kjøtt, men i 43 av tilfellene der det ikke var levert lam til slakt, var det fordi foretaket drev annen næringsvirksomhet. Litt over halvparten av dem solgte livdyr, og noen få solgte ull og skinn. Resten (37 %) drev gårdsrelatert næringsvirksomhet som ikke først og fremst dreier seg om å produsere mat eller andre produkter fra selve saueholdet. Disse drev virksomheter som besøksgård, Inn på tunet og gårdsbarnehage.

Tabell 28 Oversikt over underkategorier ved annen næringsvirksomhet enn kjøttproduksjon

Underkategori for foretak som ikke driver kjøttproduksjon	Antall	Prosent
Solgt livdyr	24	55,8
Besøksgård, Inn på tunet og gårdsbarnehage	16	37,2
Ull og skinn	3	7,0
Totalt	43	100

Diverse årsaker

I sekkeposten diverse har vi samlet ulike forklaringer med få saker i hver kategori. I 15 søknader er forklaringen på at det ikke er levert lam til slakt at flere av dyrene har dødd, for eksempel på beite, i sykdom eller i forbindelse med lamming. Det gjøres i liten grad nærmere vurderinger av foretakets håndtering og/eller tiltak på bakgrunn av de høye tapstallene.

I 12 saker vurderte saksbehandler at foretaket drev vanlig jordbruksproduksjon i andre produksjoner enn i saueholdet. Sauene gis tilskudd fordi de er «kun en liten del av produksjonen» eller at «hovedproduksjonen er melkeproduksjon». Denne praksisen strider med regelverket, som innebærer at vanlig jordbruksproduksjon må vurderes for hver enkelt produksjon.

I 8 saker ble det gitt husdyrtilskudd for sauer som holdes av en annen grunn enn næringsvirksomhet. I all hovedsak er dette dyr som benyttes for å holde kulturlandskapet i hevd. Det strider med Landbruksdirektoratets retningslinjer om at det ikke kan gis husdyrtilskudd for produksjon som ikke kan klassifiseres som vanlig jordbruksproduksjon.

I 6 saker har saksbehandler sett på om foretaket har levert lam til slakt tidligere år for å vurdere om foretaket oppfylte vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon i 2023. Manglende slakteleveranser blir i disse tilfellene ansett som en engangshendelse i en ellers vanlig jordbruksproduksjon som strekker seg over en lengre periode enn søknadsåret.

I tillegg er det funnet et tilfelle der saksbehandler har avkortet tilskuddet (etter § 11 første ledd, om brudd på annet regelverk) i stedet for å avslå. I dette tilfellet ble det avkortet tilsvarende beløp som husdyrtilskuddet, mens det ble utbetalt areal- og kulturlandskapstilskudd og beitetilskudd. Avløsertilskuddet var under minstebeløpet, og ble ikke utbetalt. Tilskuddsbeløpet til foretaket ble derfor det samme som hvis saksbehandler hadde fulgt retningslinjene i kommentarrundskrivet.

I et annet tilfelle har saksbehandler kommet til at foretaket ikke driver vanlig jordbruksproduksjon på sau, men valgt å godkjenne deler av besetningen i stedet for å avslå tilskuddet.

Tabell 29 Oversikt over underkategoriene som går under kategorien "Diverse"

Underkategoriene i kategorien «Diverse»	Antall	Prosent
Tap av dyr	15	34,9
Vurdert grunnvilkåret på bakgrunn av andre produksjoner	12	27,9
Annet formål enn næringsvirksomhet	8	18,6
Vurdert grunnvilkåret for tidligere år	6	14,0
Avkortet i stedet for å avslå	1	2,3
Avslått tilskudd for noen av søyene	1	2,3
Totalt	43	100,0

1.4.4.1 Gjengangere – foretak som heller ikke var registrert med slakt i 2022

I vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon skal det tas hensyn til lokale og individuelle forhold som kan påvirke foretakets avdrått. Det kan være individuelle forhold som gjør at foretaket akkurat dette året eller i en avgrenset periode har hatt få eller ingen lammeslakt, uten at produksjonen som helhet må vurderes som uvanlig. Når foretak år etter år er registrert uten lammeslakt, kan det imidlertid være en risiko for at det er selve produksjonen, og ikke situasjonen, som er uvanlig. I vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon vil det kunne være relevant å se produksjonen over flere år for å se hvordan foretakets drift vanligvis er og om søknadsåret skiller seg ut eller om det er del av en praksis. Gjengangere uten slakt er derfor noe forvaltningen burde undersøke nærmere for å vurdere om grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon er oppfylt.

Tabellen under viser at 41 prosent av alle foretakene som fikk varselmelding om at foretaket disponerte søyer, men ikke hadde slaktet lam i 2023, fikk samme varselmelding i 2022. Blant de foretakene som ble innvilget tilskudd, var det 39 prosent som heller ikke hadde registrerte lammeslakt året før.

Tabell 30 - Antall og andel foretak som slo ut med samme varselmelding i 2022

	Antall gjengangere	Totalt antall foretak uten lammeslakt	Andel
Antall som ble avslått	81	161	50,3
Antall som ble innvilget	273	703	38,8
Totalt	354	864	40,9

Figuren under viser en oversikt over begrunnelsen for manglende lammeslakt i de tilfellene hvor det ble innvilget tilskudd i 2023, selv om det ikke var registrert lam hverken i 2023 eller året før:



Figur 22 - Forklaringer på at det er utbetalt husdyrtilskudd som omsøkt i 2023 der det ikke er levert lammeslakt hverken i 2023 eller 2022

Det er vanskelig å gjøre en vurdering av hvilke saker som burde blitt avslått kun på bakgrunn av disse tallene, men det er problematisk at det i 50 tilfeller ikke er gjort en ordentlig vurdering av grunnvilkåret når foretaket for andre år på rad ikke er registrert med lammeslakt. Saksbehandlingssystemet gir ikke informasjon om fjorårets avdrått når saksbehandler er inne i den enkelte søknad, men informasjonen er tilgjengelig i rapport om vanlig jordbruksproduksjon for sau. Det krever imidlertid at saksbehandler oppsøker rapporten og informasjonen som finnes i den, og det at saksbehandlerne ikke er klar over at foretaket er en gjenganger kan være en av årsakene til at sakene ikke blir vurdert. En annen mulighet er at det gjøres en vurdering uten at den skrives ned i systemet.

For noen av gjengangerne vil årsaken til manglende lammeslakt og/eller vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon være lik over flere år. For eksempel er det 29 tilfeller der slaktene er registrert på underenheten eller et annet organisasjonsnummer. Dette er typisk skoler og institusjoner der manglende registreringer av lammeslakt gjerne skyldes tekniske forhold. Mange av foretakene som driver annen næringsvirksomhet enn kjøtt, eller som driver gård med andre formål enn næringsvirksomhet, er også gjengangere. Disse driver for eksempel med salg av livdyr, kulturlandskapspleie, besøksgård eller Inn på tunet, og vil ofte mangle lammeslakt fordi det ikke er kjernen av deres virksomhet. Dersom disse blir vurdert som at de oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon ett år, vil samme vurdering av virksomheten sannsynligvis gjelde også året etter. At foretakets produksjon er relativt lik over flere år, kan dermed forklare noen av tilfellene hvor det gis tilskudd til foretak som ikke har slaktet lam flere år på rad. At det er gjort en vurdering, betyr imidlertid ikke at vurderingen er godt begrunnet eller i tråd med gjeldende retningslinjer. Det er for eksempel 13 gjengangere som ikke var registrert med lammeslakt i 2023 fordi alle dyrene ble slaktet hjemme. Dette er tilfeller hvor det er grunn til å vurdere om foretaket har næringsmessig preg.

Andre av gjengangerne er inne i en kortere periode der produksjonen skiller seg fra foretakets langsiktige produksjon. For eksempel er det flere som er i oppstartsfasen eller bygger opp besetningen, og det vil kunne ta tid. Også i disse tilfellene er det grunn til å følge med på hvordan etableringen går, og at det ikke tar unormalt lang tid å øke avdrått. Det er litt underlig at det ikke slaktes lam i det hele tatt i disse tilfellene, med tanke på at det også fødes værslam. Vi har tidligere beskrevet at mange av besetningene uten registrerte lammeslakt var små, så det kan tenkes at værslammene er så få at de har blitt solgt, gitt bort og/eller slaktet til eget bruk. Blant gjengangerne som ikke leverte slakt, er det imidlertid også 7 foretak som avviklet driften i 2023. Det kan tyde på at avviklingen av driften kan ha foregått over flere år, og at noen foretak mot slutten av driften driver mer ekstensivt, noe som kan gi grunn til å vurdere om grunnvilkåret er oppfylt.

Blant gjengangerne finnes det også tilfeller der årsaken tilsier at man bør undersøke nærmere om det var liknende eller andre forhold som forårsaket situasjonen med manglende lammeslakt året før, for å vurdere

om det er noe som tyder på at produksjonen ikke kan regnes som vanlig jordbruksproduksjon. For eksempel i tilfeller der søyene ikke ble drektige i 2023, og foretaket heller ikke hadde lammeslakt i 2022, vil det være relevant å se på om det var samme eller liknende forhold året før for å se om det er noe som tyder på at produksjonen ikke kan anses som vanlig, eller om det kun er tilfeldigheter som har ført til at det har vært flere år på rad uten lammeslakt. Dersom det er samme eller liknende forhold, vil det være relevant å vurdere hvilke tiltak som ble iverksatt. Det samme gjelder for eksempel tap av dyr på beite eller tilfeller der foretakene velger å slakte senere enn vanlig.

1.5 Vurdering av vanlig jordbruksproduksjon i melkeproduksjon

Melkeproduksjon krever større investeringer enn mange andre jordbruksproduksjoner, for eksempel kostnader ved kjøp eller leie av melkekvote og investeringer i driftsbygningen. Samtidig har mange melkebønder en stor del av inntekten sin fra melkebruket, og det er flere heltidsbønder blant dem enn for eksempel blant kornprodusenter og sauebønder.⁴⁸ Sammenliknet med sauehold, krever melkeproduksjon også mer arbeid. Flere heltidsbønder, større kostnader og arbeidsmengde er faktorer som kan bidra til profesjonalisering, og muligens lavere risiko for manglende næringsmessig preg og effektivitet.

I tillegg til at produksjonen som helhet må oppfylle vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon for å kunne motta tilskudd for melkeproduksjon, stiller jordbruksavtalen noen krav for at dyrene skal kunne defineres som melkeku eller melkegeit. For det første, er det et krav at foretaket har melkekvote. For det andre, stilles det krav om at dyret er i melkeproduksjon. Og for det tredje, må dyret ha kalvet eller kjeet (for å defineres som melkeku, må kua ha kalvet i løpet av de siste 15 månedene). I fagsystemet for produksjons- og avløsertilskudd er det kontroller som hjelper saksbehandler med å identifisere tilfellene der foretakene ikke oppfyller definisjonen for melkeku eller melkegeit. Systemet gir varselmeldinger dersom foretak som søker om tilskudd for melkeku eller melkegeit ikke har kvote, og dersom det ikke er levert melk de siste 6 månedene før telledato. I tillegg er det en varselmelding som slår ut når avdråttene per melkeku eller melkegeit er så lav at det kan indikere at foretaket ikke oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, basert på de veiledende grensene som Landbruksdirektoratet har fastsatt.⁴⁹ Når varselmeldingen slår ut, må saksbehandler skrive en vurdering i kommentarfeltet før søknaden kan behandles ferdig. Som for sauehold, er relevante opplysninger om dyretall og melkeleveranser også samlet i en egen rapport om vanlig jordbruksproduksjon i melkeproduksjonen.

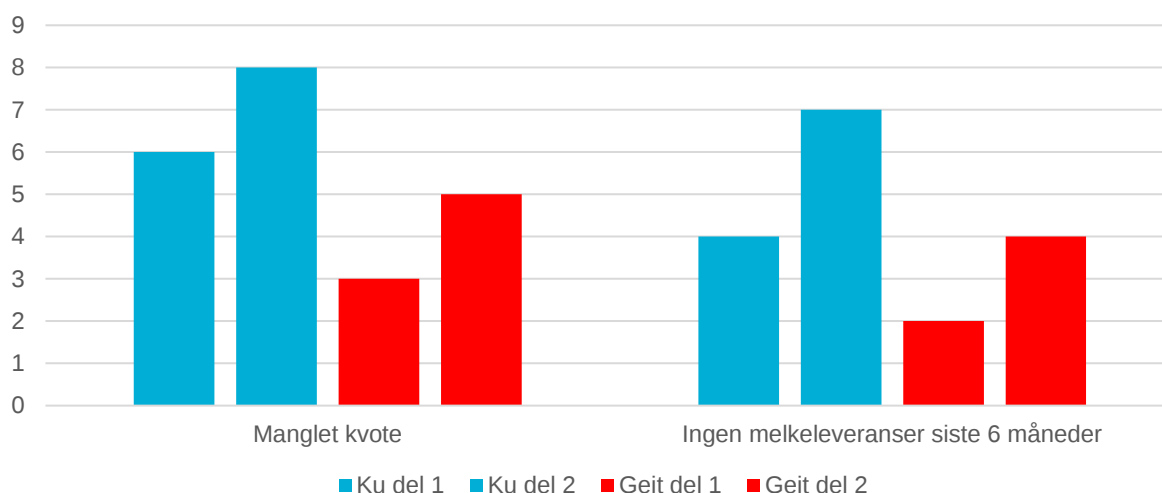
6 561 foretak søkte om produksjonstilskudd for melkekyr i 2023, mens 266 foretak søkte om tilskudd for melkegeit.⁵⁰ Figuren under viser antall foretak med melkeku og melkegeit som ikke var registrert med kvote eller melkeleveranser ved hhv. del 1 og del 2 av søknad om produksjonstilskudd.⁵¹ Det fremgår av grafen at det var få tilfeller av foretak som manglet kvote eller melkeleveranser, det er snakk om under ti tilfeller for begge kontroller både ved del 1 og del 2. Det var totalt 21 foretak med melkekyr (0,32 prosent av alle foretak med melkekyr) som slo ut med en eller flere av de to varselmeldingene på landsbasis i søknadsåret 2023. Hvis man ser på andelen med varselmelding, var den ganske mye høyere blant foretakene med geit, i og med at det er færre foretak med melkegeit enn med melkeku.

⁴⁸ NIBIO (2024, 14. mai): «Bondens inntekt: tallene bak tallene». Hentet fra: [Bondens inntekt - tallene bak tallene - Nibio](#).

⁴⁹ Dvs. en gjennomsnittlig melkeleveranse per dyr som er mindre enn halvparten av gjennomsnittlig årsavdrått for melkekyr eller melkegeiter. I 2023 tilsvarte det mindre enn 3900 liter for melkekyr og mindre enn 330 liter for melkegeiter.

⁵⁰ Enten ved del 1 eller del 2 av søknaden, eller ved begge, basert på at enten søker har oppgitt og/eller saksbehandler har godkjent dyr i kode 120/140.

⁵¹ Rapporten viser tilstanden på det tidspunktet rapporten ble hentet ut (1.11.2024), noe som betyr at det kan ha vært flere foretak som slo ut med varselmeldingene i 2023 enn det som vises her. Det gjelder for eksempel foretak som lokalforedler melk, og som dermed rapporterer inn melkeleveranser sjeldnere enn andre. Figuren viser med andre ord antall foretak som pr. 1.11.2024 ikke var registrert med melkekvote eller melkeleveranser ved hhv. del 1 og del 2 av søknad om produksjonstilskudd i 2023. Kontrollen er satt opp slik at den først sjekker om foretaket har kvote, og dersom foretaket har en kvote, sjekkes det om foretaket har melkeleveranser.



Figur 23 - Antall foretak med hhv. melkeku og melkegeit som ikke disponerte kvote eller ikke hadde melkeleveranser ved del 1 og del 2 2023 pr. 01.11.2024

Til sammen var det 374 foretak med melkekyr der rapporten om vanlig jordbruksproduksjon viste at foretaket hadde lav avdrått de siste 12 månedene før telledato ved del 1, eller ved del 2 eller ved begge.⁵² Det tilsvarer ca. 5,7 % av alle foretak med melkekyr, og er dermed en lavere andel enn andelen foretak som hadde få lammeslakt per søye (ca. 12 %). Av disse, var det ca. 1/3 som hadde lav avdrått ved begge telledatoer. Tilsvarende var det 46 foretak med melkegeiter som hadde lav avdrått ved en av eller begge telledatoene.⁵³ Det gir en andel på ca. 18 %, men her er også antall foretak mye lavere enn for henholdsvis foretak med sau og melkeku.

1.5.1 Avslag på tilskudd for melkeku og melkegeit fordi produksjonen ikke oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon

I 2023 ble 14 søknader om tilskudd for melkeku og 1 søknad om tilskudd for melkegeit avslått fordi foretaket ikke oppfylte vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. 12 av de 14 søknadene for melkeku og saken om melkegeit ble avslått på grunn av at avdrått var lav, de to siste ble avslått på grunnlag av dyrevelferd. Av de 12 sakene som dreide seg om lav avdrått, var det 5 stk. som ble avslått enten ved del 1 eller ved del 2, mens resten fikk avslått tilskuddet knyttet til melkeku/melkegeit for hele søknadsåret.

Foretakene med melkeku som fikk avslag på grunn av at vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon ikke var oppfylt, hadde i snitt en mindre besetning enn andre. Gjennomsnittlig besetningsstørrelse for foretakene som fikk avslag var 17,8 melkekyr ved del 1 og 13,8 melkekyr ved del 2. Til sammenlikning var gjennomsnittlig besetningsstørrelse for alle foretak med melkekyr hhv. 31 dyr både ved del 1 og del 2. Likevel var ikke besetningsstørrelsen hos foretakene som ble avslått blant de aller minste. Av de avslåtte foretakene hadde den med færrest dyr 4 melkekyr, mens den med flest hadde 55. De fleste lå imidlertid et sted mellom 11 og 25.

Som beskrevet ovenfor, stiller jordbruksavtalens definisjon av melkeku og melkegeit i jordbruksavtalen flere krav til dyr i melkeproduksjon enn til andre husdyr. For sau stilles det til sammenlikning kun krav om at søya er født foregående år eller tidligere. Saker som i saueproduksjonen kan bli en vurdering av om vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon er oppfylt, for eksempel der det ikke er registrert slakteleveranser, er i melkeproduksjonen en vurdering av om dyret oppfyller definisjonen av dyreslaget som er fastsatt i jordbruksavtalen. Det betyr at vurderingen gjøres for det enkelte dyr, og ikke i besetningen som helhet. Dyr som ikke har melkeleveranser, og som dermed ikke er «i melkeproduksjon», slik jordbruksavtalen krever, kan altså ikke defineres som melkeku. En definisjon med så detaljerte krav som melkeku bidrar nok til at det er færre saker som blir vurdert etter og avslått på grunn av manglende oppfyllelse av vilkåret om vanlig

⁵² Definert som minst halvparten av gjennomsnittsavdrått per årsku på landsbasis, dvs. mindre enn 3 900 liter i 2023.

⁵³ Definert som minst halvparten av gjennomsnittsavdrått per årsgeit på landsbasis, dvs. mindre enn 330 liter i 2023.

jordbruksproduksjon. Både kalvingskravet og kravet om at dyret skal være i melkeproduksjon for å kunne motta husdyrtilskudd for melkeku bidrar til å definere bort dyr som ikke er i aktiv melkeproduksjon. Slike dyr blir omdefinert til øvrige storfe, noe som bidrar til at foretakets avdrått per melkeku også blir høyere, slik at risikoen for å ha lavere avdrått enn terskelverdien synker.

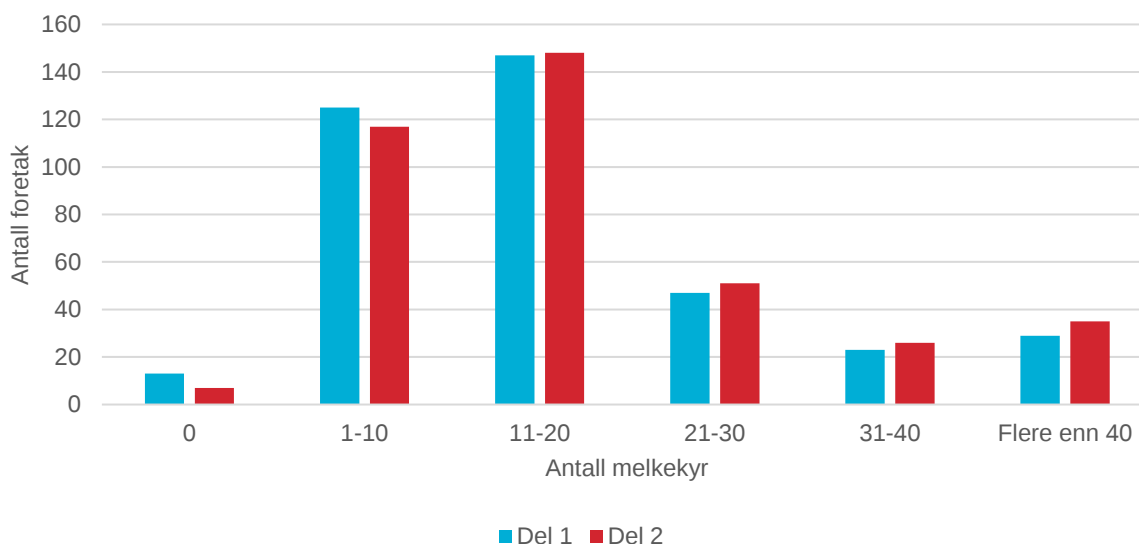
Vi har ikke gjort en gjennomgang av søknader der ett eller flere av dyrene ikke oppfyller definisjonen i jordbruksavtalen, men vurderer det slik at strengere definisjoner med flere tydelige krav i noen grad kan redusere bruksområdet for grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Når definisjonen av melkeku inkluderer vilkår som har grenseflater mot noen av elementene i vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, reduseres sannsynligvis antall saker der grunnvilkåret må vurderes. Vi har for eksempel sett at blant foretak der saksbehandler har avslått tilskudd for melkeku, var det flere tilfeller der ingen av kyrne ble ansett å være i melkeproduksjon. Dette kan være en mindre omfattende vurdering enn å vurdere alle elementene i grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon i hele produksjonen.

1.5.2 Vurdering av vanlig jordbruksproduksjon for melkeku der melkeproduksjonen er lav

I 2023 var det 386 foretak som hadde hatt lav avdrått de siste 12 månedene før telledato enten ved del 1, ved del 2 eller begge.⁵⁴ Av disse, var det 372 foretak som fikk innvilget husdyrtilskudd for kyrne, mens 14 ble avslått. Det betyr at 96 prosent av alle foretak som hadde lav registrert melkeproduksjon fikk utbetalt husdyrtilskudd, driftstilskudd og eventuelt tilskudd for små og mellomstore melkebruk.

Totalt ble det utbetalt 174 875 475 kroner i husdyrtilskudd, driftstilskudd for melkeproduksjon og tilskudd for små og mellomstore melkebruk til foretak med lav avdrått. I tillegg ga de grunnlag for totalt 32 379 808 kr i avløsertilskudd.⁵⁵

Figuren under viser hvor mange melkekyr foretakene med lave melkeleveranser søkte om tilskudd for på telledatoene 1. mars og 1. oktober. Det fremgår av figuren at det hovedsakelig dreier seg om besetninger som er mindre enn gjennomsnittet, men noen har også flere dyr enn en gjennomsnittlig besetning.



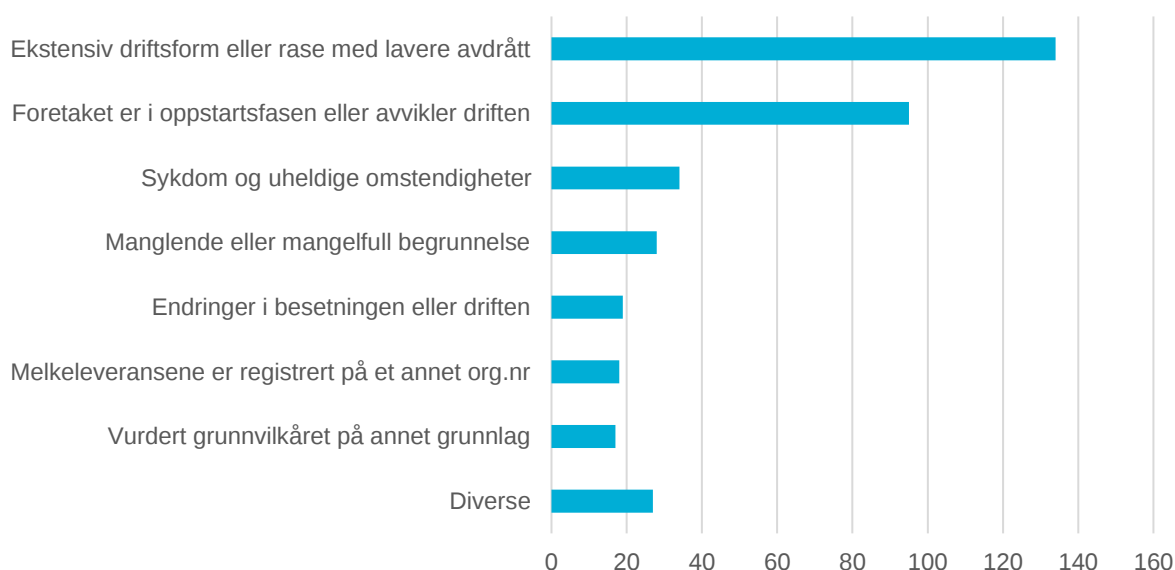
Figur 24 - Antall foretak med melkeku som har lave melkeleveranser, fordelt på besetningsstørrelse

⁵⁴ Ca. 1/3 hadde lav avdrått ved begge telledatoer.

⁵⁵ At melkekyrne ga grunnlag for avløsertilskudd betyr ikke at beløpet ble betalt ut, men at foretaket kun på grunnlag av antall melkekyr kunne fått utbetalt avløsertilskudd i denne størrelsesorden, dersom foretaket hadde tilsvarende utgifter til avløsning. Minimum- og maksimumsbeløp for utbetaling er hensyntatt, men eventuelle andre dyreslag som også gir grunnlag for avløsertilskudd er ikke inkludert.

For å få et inntrykk av hvordan saksbehandler vurderer vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon når varselmelding om lav melkeproduksjonen slår ut, har vi kartlagt saksbehandlers kommentarer i disse sakene, tilsvarende som for tilfeller der det ikke er slaktet lam. Vi vil imidlertid bemerke at det er en vesentlig forskjell på tilfeller hvor det ikke er noen avdrått (for eksempel der det ikke slaktet lam), og der avdrått er lav.

Figuren under viser en oversikt over forklaringene på hvorfor foretakets melkeleveranser er lave og eventuelt saksbehandlers vurdering av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, basert på saksbehandlers kommentar. I svært mange av sakene var det mer enn én forklaring. I slike tilfeller har vi etter beste evne kategorisert saken med utgangspunkt i hva som virket å være den forklaringen saksbehandler la mest vekt på. Selv om det er svakheter med kategoriseringen som kan ha ført til at noen saker har blitt lagt i feil kategori, mener vi allikevel at oversikten kan gi et nyttig overblikk.



Figur 25 Forklaringer på at det er utbetalt tilskudd som omsøkt i tilfeller med lave melkeleveranser

Som det fremgår av figuren, er det to kategorier som skiller seg ut:

- foretak som har en ekstensiv driftsform, og/eller en rase som gir lavere avdrått
- foretak som er i oppstartsfasen eller avviker driften

Til sammen utgjør de 61,5 prosent av alle tilfellene med lav avdrått på melkeku.

1.5.3 Gjennomgang av kommunenes vurdering av vanlig jordbruksproduksjon i melkeproduksjonen – tilfeller med lav avdrått

I dette delkapitlet, vil vi gå gjennom hver av kategoriene som ble presentert i kapitlet over, og bryte dem ned i underkategorier for å vise hvilke vurderinger og forklaringer forvaltningen har vektlagt når det innvilges tilskudd for foretak med lav avdrått i melkeproduksjonen.

Ekstensiv driftsform eller rase med lavere avdrått

Den vanligste årsaken til at foretak med melkeproduksjon har lav avdrått, er at de har valgt en driftsform eller en kurase som gir lavere avdrått. 134 foretak, eller 36 prosent av alle foretakene med lav avdrått befant seg i denne kategorien. Dette er tilfeller der det kan være god grunn til å gjøre en nærmere vurdering av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, samtidig som en del av utslagene skyldes svakheter ved varselmeldingen, som at den ikke hensyntar hvilken rase foretaket har.

Fordi mange av disse foretakene hadde en kombinasjon av årsaksfaktorer, valgte vi å lage en felles kategori og heller presentere hvor mange av de 134 som kunne kjennetegnes av de ulike faktorene. I gjennomsnitt

ble lav avdrått forklart med nesten to årsaker (1,7). Tabellen under viser hvilke årsaksfaktorer knyttet til rase og driftsform som forklarte hvorfor det var lave melkeleveranser.

Tabell 31 Oversikt over underkategoriene til forklaringen om driftsform og rase med lavere avdrått

Underkategorier for driftsform og rase med lavere avdrått	Antall ¹	Andel ¹
Rase med lavere avdrått	80	59,7
Lokalforedling	28	20,9
Diverse andre grunner	27	20,1
Kalvene går lenger med kua enn vanlig	24	17,9
Økologisk drift	21	15,7
Lang sinperiode	17	12,7
Kalvingsmønster	16	11,9
Lite kraftfôr	9	6,7
Setring	7	5,2

¹Fordi en søknad kan ha flere årsaksfaktorer i denne kategorien, summeres ikke antall til 134 og andel til 100.

Forklaringen som oftest ble gitt på lav avdrått, var at hele eller deler av foretakets besetning bestod av kyr av en rase som gir lavere avdrått enn NRF, slik som bevaringsverdige storferaser eller jersey. For 80 saker var dette en del av årsaksforklaringen til den lave avdrått.⁵⁶ I produksjoner der det brukes raser med lavere gjennomsnittsyttelse, er retningslinjene i kommentarrundskrivet at man i vurderingen skal ta utgangspunkt i gjennomsnittsavdrått for den aktuelle rasen. I varselmeldingen i fagsystemet for produksjonstilskudd, sammenliknes imidlertid alle foretak med den samlede gjennomsnittlige avdrått per årsku, og ikke med gjennomsnittlig avdrått for rasen de har. Derfor er det naturlig at flere av foretakene som slår ut med lav avdrått har raser som gir lavere avdrått. Noen av saksbehandlerne nøyer seg med å fastslå at rasen er hovedårsaken til at avdrått er lavere enn halvparten av gjennomsnittlig avdrått per årsku uten å gjøre videre undersøkelser, men det er også mange som gjør en beregning av foretakets leveranser sammenliknet med gjennomsnittlig avdrått for den gjeldende rasen.

Det samme prinsippet gjelder når foretaket driver økologisk produksjon – i slike tilfeller skal man i vurderingen ta utgangspunkt i gjennomsnittsavdrått for økologisk produksjon. Dette tas heller ikke hensyn til i varselmeldingen. Nesten 16 prosent av alle foretak med lav avdrått på grunn av driftsform i 2023 drev økologisk. Av disse hadde over halvparten også en rase med lavere avdrått.

Den nest største underkategorien, med 28 saker, var at foretaket drev med lokalforedling. Lokalforedlere foredler melk på eller i nærheten av eiendommen der melka blir produsert, og rapporterer den benyttede melkemengden til Landbruksdirektoratet senest 1. februar året etter at *salget* fant sted. Ofte foreligger det derfor ikke fullstendige opplysninger om avdrått for lokalforedlere i saksbehandlingsperioden for søknader om produksjonstilskudd. På tidspunktet da Landbruksdirektoratet gjorde denne kartleggingen, var imidlertid fristen for rapportering for 2023 gått ut. Dersom produktene er solgt lenge etter at de er produsert, kan det gi lavere grad av samsvar mellom dyretall og melkemengde. Det kan også tenkes at rapporteringsetterslepet bidrar til at det i mindre grad gjøres en vurdering av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, fordi saksbehandler ikke har tilgang på informasjonen som trengs på det tidspunktet som saksbehandlingen foregår. I Landbruksdirektoratets retningslinjer er det beskrevet at det for lokalforedlingsforetak kan være relevant å vurdere om foretaket oppnår en merinntekt av melken, selv om omregnet melkemengde ikke oppfyller det generelle minstekravet. Det ser imidlertid ikke ut til at noen har vurdert dette elementet. I stedet er det flere som nøyer seg med å konstatere at foretaket driver lokalforedling uten å gjøre noen nærmere vurdering av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon.

I 24 tilfeller hadde foretaket lav avdrått fordi kalven gikk lenger med kua enn vanlig. I kommentarrundskrivet er produksjon der kyrne veksler mellom å være melkeku og ammeku beskrevet slik:

⁵⁶ I 34 av sakene var det den eneste årsaksforklaringen.

«Hvis besetningens gjennomsnittsløyper ligger under halvparten av gjennomsnittsavdrått per årsku på landsbasis fordi melkekyrne veksler mellom å være melkeku og ammeku under samme laktasjon, kan produksjonen vanskelig anses å oppfylle kravet til vanlig jordbruksproduksjon som melkekyr.»

Denne kartleggingen kan imidlertid tyde på at praksis er at kommunen innvilger tilskudd i slike tilfeller. Samtidig er det at kalven får mer melk enn vanlig sjelden den eneste årsaken til at avdrått er lav. I 22 av 24 saker er det andre grunner i tillegg, noe som kan komplisere vurderingen og gjøre den mer skjønnsmessig enn tilfellet som er beskrevet i rundskriv.

Andre aspekter ved driftsformen som ble trukket fram som forklaringer på lav avdrått var lang sinperiode (17 stk), kalvingsmønster (16 stk), at foretaket valgte å bruke lite kraftfôr (9 stk) og setring (7 stk). Også i disse kategoriene er det svært vanlig at det er flere forhold som sammen utgjør forklaringen på at avdrått er lav.

I tillegg til årsakene som er beskrevet over, er det 27 saker som er samlet i en kategori for «diverse andre grunner». Dette er en samlekategori for tilleggsårsaker som det var vanskelig å sette i en annen kategori, eller som gjaldt så få at det ikke var hensiktsmessig å lage en egen kategori. Eksempler på slike årsaker var økning i dyretall fra tidligere år, at noe melk ikke er blitt levert til meieri på grunn av dårlige veier eller værforhold, utfordringer med drektighet m.m.

Foretaket er i en fase med oppstart eller avvikling av driften

I 95 tilfeller ble det innvilget tilskudd for melkeku til foretak med lav avdrått fordi foretaket var i en oppstarts- eller avviklingsfase. Av disse, var det 78 foretak som var i en oppstartsfase. Kontrollen av foretakets avdrått sjekker gjennomsnittlig avdrått for en årsku, og henter melkeleveranser for 12 måneder bakover i tid ved begge telledatoer. Foretak som har drevet kortere tid enn 12 måneder vil ofte få varselmelding fordi deres melkeleveranser i driftstiden sammenliknes med forventede melkeleveranser for et helt år. Det er med andre ord en utfordring knyttet til kontrollens treffsikkerhet, og først når foretaket har drevet i 12 måneder fra telledato, vil deres reelle årsavdrått ligge til grunn for kontrollen. Dette er saksbehandlere klar over, og det gjøres i liten grad andre vurderinger enn å slå fast at foretaket er i oppstartsfasen. Med utgangspunkt i at ressursene bør brukes der risikoen er høyest, er det en god prioritering.

Det var også 17 foretak som var i ferd med å avvikle driften med melkeku. Av saksbehandlers kommentarer fremgår det at avviklingen innebærer en gradvis nedtrapping som påvirker avdrått. Det blir imidlertid sjelden gjort noen vurderinger av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon utover å konstatere at foretaket er i en prosess med avvikling.

Tabell 32 Oversikt over underkategorien oppstartsfase eller avvikling av driften

Underkategorier for foretak i oppstartsfase eller avvikling	Antall	Andel
Oppstartsfase	78	82,1
Avvikler driften	17	17,9
Totalt	95	100

Helse og uheldige omstendigheter

I 34 av sakene der det ble innvilget tilskudd selv om foretaket hadde lav avdrått, var årsaken sykdom eller uheldige omstendigheter. Dette var den tredje største årsakskategorien, men gjelder betydelig færre tilfeller enn driftsform, rase og oppstarts- eller avviklingsfase. I all hovedsak dreier det seg om sykdom eller uheldige omstendigheter hos dyrene, og kan sies å være midlertidige forhold. I kommentarrundskrivet er det også beskrevet at det kan være adgang til å ta hensyn til forhold som sykdom i besetningen som kan forklare en lavere melkeleveranse for en periode.

Den største underkategorien er foretak som hadde utfordringer med melke kvaliteten, noe som ofte henger sammen med dyrets helse- og hygieneforhold, men som også kan skyldes forurensning fra melkeanlegget

eller andre uheldige omstendigheter. Når melke kvaliteten blir for dårlig, tar ikke meieriet imot melka, og den blir dermed ikke registrert. Dermed er det ikke nødvendigvis slik at avdrått er for lav.

11 foretak hadde hatt sykdom eller andre uheldige omstendigheter hos dyrene som førte til lavere avdrått, slik som for eksempel jurbetennelse eller dyr som ble skremt på beite. Videre var det også noen som hadde problemer med drektighet, enten fordi det var utfordringer med å få kyrne drektige, eller fordi flere kyr kastet kalven.

Tabell 33 Oversikt over underkategorien helse og uheldige omstendigheter

Underkategorier for helse og uheldige omstendigheter	Antall	Andel
Utfordringer med melke kvaliteten	13	38,2
Sykdom og uheldige omstendigheter	11	32,4
Problemer med drektighet	10	29,4
Totalt	34	100,0

Manglende eller mangelfull begrunnelse

Den fjerde største kategorien er tilfeller der saksbehandler har lagt inn en manglende eller mangelfull begrunnelse, og totalt 28 saker ligger i denne kategorien (7 prosent av alle tilfeller med lav avdrått). Det er betydelig færre enn i saueholdet, der 20 prosent falt inn under denne kategorien. Det er enda høyere risiko for at vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon ikke er oppfylt i tilfeller uten avdrått enn tilfeller med lav avdrått, og med dette utgangspunktet burde man ha sett færre manglende og mangelfulle kommentarer til varselmeldingen om manglende avdrått i saueholdet. Det er vanskelig å fastslå hvorfor det er en forskjell mellom hvordan varselmeldingene følges opp mellom ulike produksjoner, men relevante faktorer kan være ulike forventninger til effektiviteten i produksjonene, større tilskuddsbeløp i melkeproduksjonen, eller at det er færre tilfeller av lav avdrått i melkeproduksjon.

Sakene med manglende og mangelfull begrunnelse er delt inn i to underkategorier; tilfeller der vedtaket ikke er begrunnet og tilfeller der det er en uklar grunn til at det er innvilget tilskudd. Der vedtaket *ikke er begrunnet*, er det ikke gjort en vurdering av vilkåret i det hele tatt. I slike tilfeller er ikke melkeproduksjonen nevnt i saksbehandlers kommentar i det hele tatt. Det gjaldt 13 tilfeller (3,5 prosent av foretakene med varselmelding).

I kategorien *uklar grunn* har saksbehandler gjort en form for vurdering av foretakets lave melkeavdrått, men vurderingen er mangelfull, og det kan være vanskelig å si hva som ligger til grunn for at det er innvilget tilskudd. I denne kategorien finnes kommentarer som: «Det er normal mjølkeproduksjon» og «Søkeren har fått varsel om lav avdrått i flere søknadsomganger. Driver gården på heltid uten inntekter. Driftsomfanget er ikke stort. Driver ikke for å utnytte tilskuddssystemet». Som beskrevet i kapittel 1.4.3, kan det i noen av disse tilfellene være gjort gode og relevante vurderinger, men det er vanskelig å vite i og med at vurderingene ikke er skrevet ned i fagsystemet.

Tabell 34 Oversikt over underkategoriene for manglende eller mangelfull begrunnelse

Underkategorier for manglende eller mangelfull begrunnelse	Antall	Andel
Ikke begrunnet	13	46,4
Uklar grunn	15	53,6
Totalt	28	100

Endringer i besetningen eller driften

19 tilfeller med lave melkeleveranser ble forklart med endringer i besetningen eller driften. Det dreier seg hovedsakelig om forbigående årsaker som medfører lavere beregning av gjennomsnittlig avdrått, slik som en økning i besetningsstørrelse. Når foretaket øker besetningen, har de gjerne flere dyr på telledato enn de har hatt i løpet av de siste 12 månedene, og foretakets totale melkeleveranser spres derfor på flere dyr enn

antallet som faktisk har produsert melken. Andre forklaringer på lav avdrått i denne kategorien var tilfeller der kyrne hadde hatt en lengre sinperiode eller lavere leveranser i en periode mens det ble bygd ny driftsbygning, eller i forbindelse med en omlegging av kalvingstidspunktet.

Tabell 35 Oversikt over underkategoriene for endringer i besetningen eller driften

Underkategorier for endringer i besetning eller drift	Antall	Andel
Økt kvote og/eller besetningen	10	52,6
Ny driftsbygning	6	31,6
Endret kalvingstidspunkt	3	15,8
Totalt	19	100

Melkeleveransene er registrert på et annet organisasjonsnummer

I likhet med foretak som nylig har startet opp, er det en del som slår ut med varselmelding om lave melkeleveranser fordi besetningens melkeleveranser er registrert på et annet organisasjonsnummer. I 2023 var det 17 foretak som slo ut med varselmelding for lav avdrått på grunn av dette. Det store flertallet av disse var foretak som byttet organisasjonsnummer, for eksempel fordi de har gått fra å være med i en samdrift til å ta over driften i et enkeltpersonforetak eller et AS. I tillegg er det noen andre årsaker, som for eksempel at melka er levert fra fellesbeite til fellestiltakets organisasjonsnummer.

Tabell 36 Oversikt over underkategoriene for endringer i besetningen eller driften

Underkategorier for melk levert på et annet org.nr	Antall	Andel
Byttet org.nr	14	77,8
Andre årsaker	4	22,2
Totalt	18	100

Andre vurderinger av grunnvilkåret

Tidsaspektet kan være utfordrende i saker om vanlig jordbruksproduksjon. Varselmeldingene tar for seg en 12-måneders periode fra telledatoene 1. mars og 1. oktober, og samsvarer dermed ikke med søknadsåret. I 5 tilfeller har saksbehandler vurdert melkeleveransene i søknadsåret når avdrått har vært lav målt med utgangspunkt i en av telledatoene, og kommet til vilkåret er oppfylt når man ser søknadsåret under ett. Det er uproblematisk og i tråd med regelverket. I 5 andre tilfeller har saksbehandler vurdert vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon med utgangspunkt i melkeleveranser fra tidligere søknadsår. Manglende melkeleveranser blir i disse tilfellene ansett som et unntak fra en ellers vanlig jordbruksproduksjon som strekker seg over en lengre periode enn søknadsåret.

I 4 saker har saksbehandler sett at det har vært en forbedring i avdrått sammenliknet med tidligere, og på grunnlag av den positive utviklingen vurdert produksjonen som vanlig. Når utvikling inngår som en del av vurderingen, kan det ha sammenheng med at det tar tid å øke ytelsen i en besetning, og at konsekvensene av å ikke oppfylle grunnvilkåret er store.

Det var også 3 tilfeller der foretakets avdrått var nær grenseverdien, og saksbehandler har innvilget tilskudd. Med utgangspunkt i en risikovurdering, vil det være størst grunn til å foreta en inngående vurdering der leveransene er mye lavere enn grenseverdien, selv om retningslinjene tilsier at melkeleveransen bør ligge på minst halvparten av gjennomsnittsavdrått per årsku på landsbasis for å kunne karakteriseres som vanlig. Det kan forklare hvorfor saksbehandler ikke har prioritert tilfeller som ligger tett opp mot grenseverdien.

Tabell 37 Oversikt over underkategoriene for andre vurderinger av grunnvilkåret

Underkategorier for andre vurderinger av grunnvilkåret	Antall	Andel
Vurdert grunnvilkåret for søknadsåret under ett	5	29,4
Vurdert grunnvilkåret for tidligere år	5	29,4
Foretaket har vist forbedring	4	23,5
Foretakets leveranser oppnår nesten grenseverdien	3	17,6
Totalt	17	100

Diverse årsaker

I kategorien diverse årsaker har vi samlet ulike forklaringer med få saker i hver kategori. 8 foretak hadde lav avdrått på grunn av geografi og dårlige værforhold. Hovedsakelig var dette knyttet til at været påvirket grovfôrkvaliteten og beiteforholdene, men det var også noen tilfeller der gårdens beliggenhet vanskeliggjorde henting av melk i vinterhalvåret.

I 7 tilfeller fylte foretaket melkekvoten på et tidspunkt som gjorde at kyrne måtte ha en lengre sinperiode eller at melka måtte brukes til kalvene eller andre formål, noe som påvirket melkeleveransene. Dersom dette er et vedvarende problem, kan det tyde på at besetningen er større enn kvoten gir rom for, eller at det handler om et aktivt valg av driftsform heller enn kvotestørrelse.

6 stk. hadde problemer med driftsbygningen eller utstyret, slik som robot eller kraftfôrautomat, som medførte lavere avdrått.

Det var også 6 stk. som hadde hatt melkeleveranser som ikke ble registrert. Landbruksdirektoratet gikk ikke nærmere inn i disse sakene for å vurdere hva som hadde skjedd.

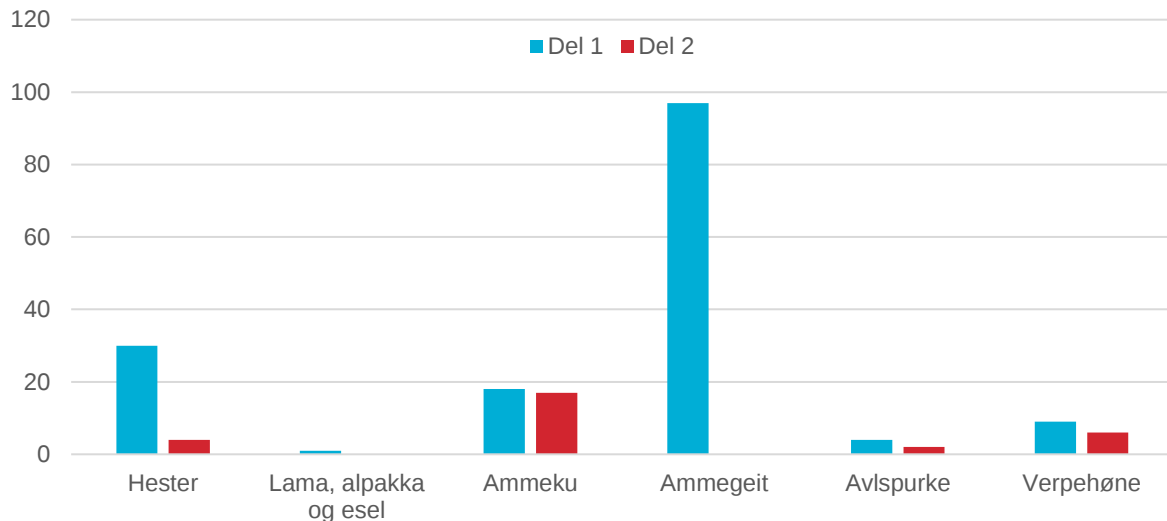
Tabell 38 Oversikt over underkategoriene i kategorien diverse årsaker

Underkategorier diverse	Antall	Andel
Geografi og værforhold	8	29,6
Fylt melkekvoten	7	25,9
Problemer med driftsbygning eller utstyr	6	22,2
Melken som er produsert er ikke registrert	6	22,2
Totalt	27	100

1.6 Vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon i andre husdyrproduksjoner

I dette avsnittet vil vi se nærmere på omfanget av avslag på tilskudd til andre husdyrproduksjoner enn sau, melkeku og melkegeit. Vi har valgt ut noen husdyrslag for å se nærmere på antall søknader som blir avslått på bakgrunn av at vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon ikke er oppfylt.⁵⁷

⁵⁷ Både tilfeller der hele søknaden er avslått og der kun enkeltproduksjoner er avslått er inkludert i statistikken.



Figur 26 Antall foretak som har fått avslag på tilskudd fordelt på ulike produksjoner

Figuren over viser antall foretak som har fått avslag på tilskudd fordelt på de ulike produksjonene. Ammegeit er den produksjonen der klart flest har fått avslag (99 foretak). Det skyldes trolig at saksbehandler får en varselmelding i fagsystemet i de tilfellene der foretaket har ført opp ammegeiter i søknaden, men det ikke er registrert kjeslakt. I de fleste tilfeller var manglende slakteleveranser kjernen i avslaget, og i 19 av tilfellene var det spesifisert at geitene ble brukt som kulturlandskapspleiere. Til sammen var det 559 foretak som hadde ammegeiter, der det ikke var registrert kjeslakt. Altså var det ca. 15 prosent av foretakene som ikke hadde slaktet kje som ble avslått på grunn av at de ikke oppfylte grunnvilkåret. Andelen avslåtte er dermed på ca. samme nivå som i saueholdet. Tabellen nedenfor viser videre at en svært stor andel av alle foretak med ammegeit ikke har slaktet kje (53 prosent). Den viser videre at det er stor forskjell på andelen avslag i ammegeitproduksjonen sammenliknet med andre husdyrslag. For øvrige dyreslag er det mindre enn 1 prosent av foretakene med husdyrproduksjon som har fått avslag på søknaden om produksjonstilskudd. Dette skyldes sannsynligvis at fagsystemet ikke gir en varselmelding om manglende avdrått for de øvrige dyreslagene.

Ammegeit registreres kun ved del 1 av søknaden, og derfor er det heller ingen avslag ved del 2. En følge av praksisen på vanlig jordbruksproduksjon med å avslå husdyrtilskuddet, men gi tilskudd for dyr på beite og areal- og kulturlandskapstilskudd, er at det blir et skille mellom geiter som har kjeet og geiter som ikke har kjeet. En ammegeit er definert som en geit som har kjeet minst én gang, og som ikke er melkegeit. En geit som har kjeet, men som ikke oppfyller kravet til vanlig jordbruksproduksjon (for eksempel fordi den ikke har noen kje i søknadsåret), kan få tilskudd for dyr på beite og gi grunnlag for areal- og kulturlandskapstilskudd. En geit som ikke har kjeet tidligere, må derimot føres i kode 144 – «bukker og ungdyr, medregnet kje», og kan gi grunnlag for beitetilskudd, men ikke for areal- og kulturlandskapstilskudd for grovfôrareal. Dette til tross for at slike dyr også kan bidra til formålet med tilskuddet.

Tabell 39 Antall avslag og søkere og andel avslag for utvalgte dyreslag

Dyreslag	Del 1			Del 2		
	Antall avslag	Antall søkere	Andel avslag	Antall avslag	Antall søkere	Andel avslag
Ammegeit	97	1 049	9,25			
Hester ¹	31	3 743	0,83	4	4 843	0,08
Ammeku	18	5 844	0,31	17	5 883	0,29
Verpehøne	9	1 295	0,69	6	1 343	0,45
Avlspurke	4	757	0,53	2	753	0,27
Lama, alpakka og esel	1	344	0,29	0	374	0,00

¹ Hester i kode 115 (under 3 år), 116 (over 3 år) og 193 (i pensjon i beitesesongen)

For 31 foretak med hest⁵⁸ ved del 1 og 4 foretak med hest ved del 2 av søknaden ble avslått. Dette utgjorde under 1 prosent av alle foretak som søkte om tilskudd for hest. I alle unntatt ett av disse tilfellene, ble hele søknaden avslått på grunn av at produksjonen ikke oppfylte vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. I hestehold er vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon knyttet til om foretaket disponerer andre tilskuddsberettigede produksjonsdyr og/eller arealer, og disse avslagene gjelder sannsynligvis foretak som bare disponerer hester.

Til sammen ble det avslått tilskudd for ammeku for 20 ulike foretak i søknadsomgangen 2023, fordelt på 18 tilfeller ved del 1 og 17 tilfeller ved del 2. Det utgjør færre enn en halv prosent av alle som søker om tilskudd for ammeku. For 11 av foretakene var det brudd på dyrevelferdsregelverket som var årsaken til at produksjonen ikke ble ansett å oppfylle vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. For avlspurke (4 foretak) var brudd på dyrevelferdsregelverket årsaken til manglende oppfyllelse av grunnvilkåret i alle tilfellene.

For verpehønene var det imidlertid hobbyproduksjon og manglende næringsmessig preg som var hovedårsaken til at tilskuddet ble avslått. Antall høner det ble søkt om tilskudd for i disse sakene varierte mellom 3 og 33, og var i stor grad produksjon til eget forbruk og/eller hobbyproduksjon ved siden av andre produksjoner. I de aller fleste saker blir det imidlertid utbetalt tilskudd for verpehøne som holdes på hobbybasis så lenge foretaket har annen jordbruksproduksjon i tillegg. Tabellen under viser en frekvensfordeling av antall foretak med verpehøner, gruppert etter størrelsesintervaller. Der fremgår det at det er nesten like mange foretak som har mellom 1-20 høner, som antall foretak som har mer enn 100. 23 prosent av alle foretak med verpehøner ved del 1 i 2023 hadde mellom 1 og 10 høner. Satsen for verpehøner er imidlertid så lav (14 kr. per verpehøne ved hver del av søknaden), at det er svært lite penger det dreier seg om, både pr. foretak og totalt.

⁵⁸ I kode 115 – «Hester, under 3 år», kode 116 – «Hester, 3 år og eldre» eller kode 193 – «Hester i pensjon i beitesesongen»

Tabell 40 Frekvenstabell med antall foretak og antall verpehøner i 2023

Antall verpehøner (omsøkt)	Antall foretak del 1	Antall foretak del 2
1-10	298	290
11-20	224	238
21-30	85	106
31-40	48	51
41-50	34	34
51-60	7	22
61-70	8	11
71-80	5	8
81-90	4	1
91-100	7	7
Mer enn 100	575	577

1.7 Vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon i frukt- og bærproduksjonen

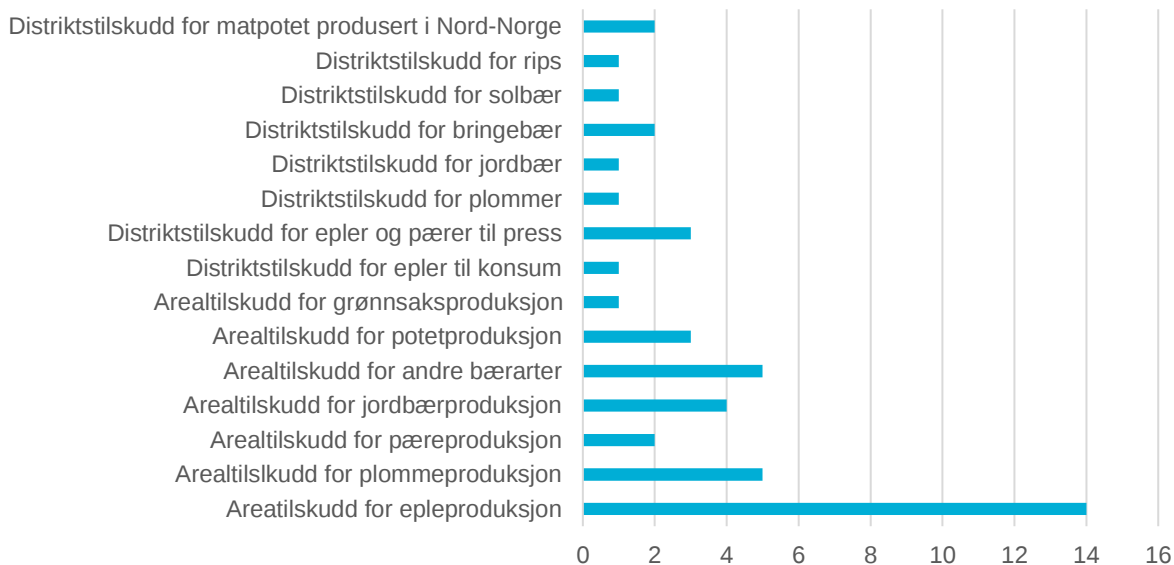
Vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon kan være spesielt vanskelig å vurdere i frukt- og grøntproduksjonen. Avlingen kan variere mye fra et år til et annet, og fra sted til sted – også innad i en kommune, noe som gjør det vanskelig å sammenlikne foretakene med hverandre eller sette veiledende retningslinjer for hva som kan regnes som vanlig jordbruksproduksjon. Landbruksdirektoratet har derfor ingen fastsatte terskelverdier for hvor avlingsnivået bør ligge. I saksbehandlingssystemet ligger det imidlertid en rapport over frukt- og grøntproduksjonen som viser relevant informasjon om arealer og salg av frukt, bær og potet de siste tre søknadsomgangene både for det enkelte foretak og for kommunen. I tillegg er det en varselmelding for saksbehandler i de tilfellene der foretaket har søkt om arealtilskudd for frukt- eller bærarealer⁵⁹ uten å ha ført opp salg av frukt eller bær i søknaden. Landbruksdirektoratet har kun informasjon om arealer og solgt mengde for de varene det gis distriktstilskudd for frukt og bær for, og deler av kartleggingen vil derfor konsentrere seg om disse varene.

1.7.1 Avslag på tilskudd for frukt, bær og grøntproduksjon fordi produksjonen ikke oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon

I 2023 var det 3070 foretak som søkte om tilskudd for frukt, bær og grønt.⁶⁰ 36 foretak fikk avslag på ett eller flere tilskudd fordi produksjonen ikke oppfylte vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Avslagene fordelte seg slik:

⁵⁹ Arealer med epler, pærer, plommer, moreller, kirsebær, jordbær eller andre bærarter (bringeær, solbær, rips, hageblåbær og stikkelsbær), jf. datavarehustabellen.

⁶⁰ Foretak som enten hadde arealer eller hadde salg, eller begge deler.



Figur 27 Antall avslag pr. tilskudds- og kulturtype

Som det fremgår av figuren, ble det gitt klart flest avslag på arealtilskudd for epleproduksjon (14 tilfeller). Det ble også gitt avslag på 5 søknader om arealtilskudd for plommer og andre bærarter. For distriktstilskudd var det 1-2 avslag per produksjon, med unntak av for epler, der det var 3 avslag på tilskudd for konsumepler og 1 avslag på tilskudd for epler til press. I den videre teksten vil vi gå nærmere inn på praksis for å behandle søknader der det er oppført arealer med frukt- og/eller bærproduksjon, men der foretaket ikke har solgt varer.

1.7.2 Vurdering av vanlig jordbruksproduksjon i tilfeller der det ikke er solgt frukt og bær

Tabellen under viser antall foretak per produksjon som søkte om tilskudd for frukt/bærarealer, og antall og andel av disse som ikke hadde solgt vare.⁶¹ Både arealtall og tall på solgt vare er hentet fra søknad om produksjonstilskudd i 2023. Det vil si at foretak som ikke har søkt om distriktstilskudd (ført opp antall kg solgt frukt/bær i søknaden) regnes som foretak som ikke har solgt vare. Det kan tenkes at noen av foretakene har glemt å søke om distriktstilskudd, men det vil sannsynligvis være et fåtall ettersom søker får informasjonsmelding dersom de fører opp frukt- eller bærarealer uten å søke om distriktstilskudd. En annen mulig feilkilde er at enkelte lar være å søke om distriktstilskudd fordi solgt kvantum var så lavt at de uansett ikke ville fått tilskudd for varene.⁶²

Av tabellen fremgår det at mellom 7 og 13 prosent av foretakene som søker om arealtilskudd for frukt og bær, ikke har solgt vare det året de søker om tilskudd for arealene. Andelen er størst blant foretak med andre bærarter (12,7 prosent). Noen av disse tilfellene skyldes at foretaket produserer en type bær det ikke gis distriktstilskudd for, slik som bjørnebær, og at solgt vare derfor ikke registreres i søknadsskjemaet. De mest vanlige bærslagene er imidlertid omfattet av distriktstilskuddet. Videre er det en del av foretakene som har arealer med epleproduksjon som ikke har solgt vare (9,1 prosent). Den laveste andelen av foretak som ikke har solgt vare finner vi blant pæreprodusentene (6,11 prosent) og jordbærprodusentene (6,83 prosent).

⁶¹ Antall kg solgt vare inkluderer både vare solgt gjennom omsetningsledd og direkte solgt vare. Foretak som ikke har solgt varer er definert som foretak som ikke søkte om distriktstilskudd for solgt mengde vare.

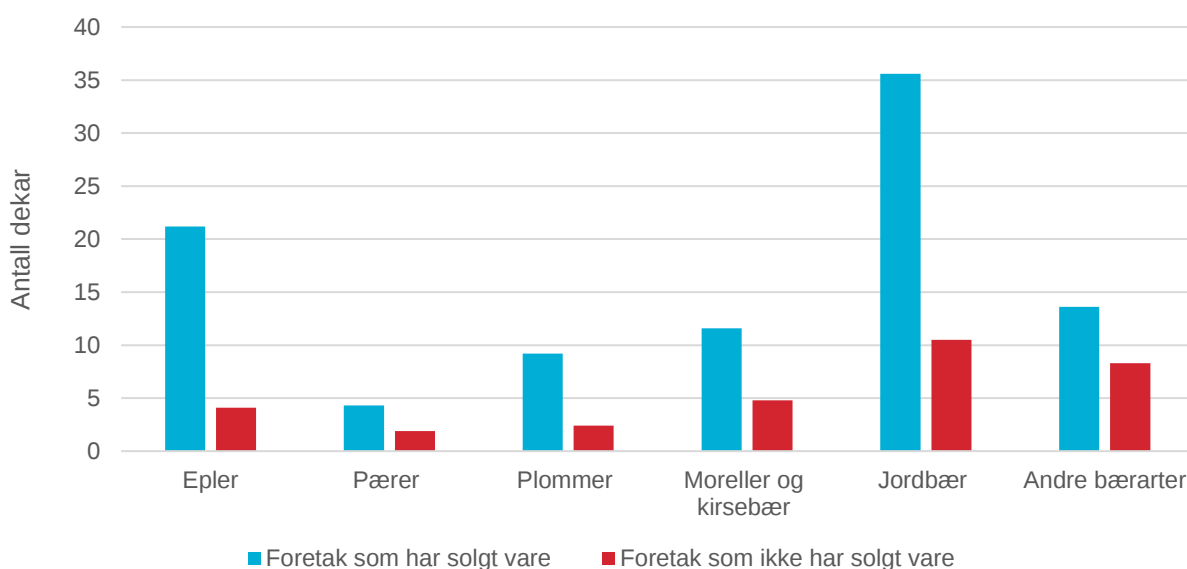
⁶² Minstekvantum i jordbruksavtalen 2023-2024 var 2000 kg samlet for frukt og pressfrukt og 1000 kg for bær (samlet til konsum og bearbeiding).

Tabell 41 Antall og andel foretak med frukt- og bærarealer som ikke har solgt vare per produksjon

	Antall foretak med frukt-/bærproduksjon	Antall foretak med arealer som ikke har solgt vare	Prosentandel
Andre bærarter ¹	488	62	12,70
Epler	833	76	9,12
Pærer	180	11	6,11
Plommer	449	34	7,57
Moreller og kirsebær	164	14	8,54
Jordbær	278	19	6,83

¹Bringebær, solbær, rips, hageblåbær og stikkelsbær

Figuren under viser gjennomsnittlig antall dekar for foretak som henholdsvis har solgt vare og som ikke har solgt vare per produksjon. For alle produksjoner har foretakene som ikke solgte vare i gjennomsnitt mindre arealer enn de foretakene som har solgt vare.



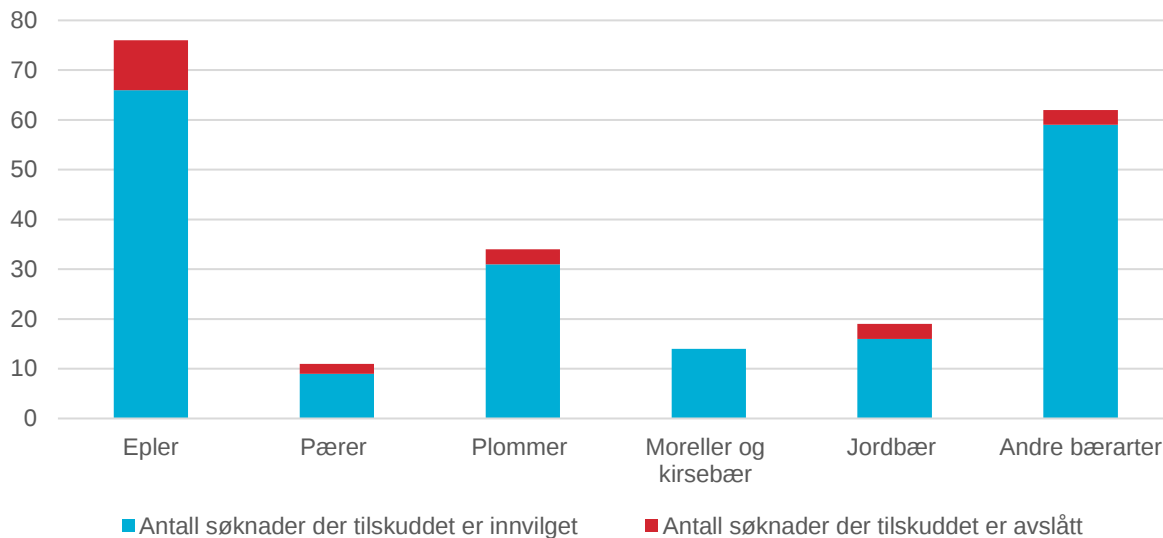
Figur 28 Gjennomsnittlig antall dekar fordelt på foretak med og uten salg av vare

En nærmere kikk på frekvensfordelingen for foretak som har eplearealer, men som ikke har solgt epler, viser at mange av foretakene i denne gruppen bare hadde 1 dekar med epletrær (37 prosent). 81,6 prosent av foretakene har 5 dekar eller færre. Tilsvarende gjelder for plommeprodusentene, der nesten 50 prosent av foretakene bare har 1 dekar med plommetrær, og 94 prosent har 5 dekar eller færre. Frekvensfordelingen for jordbær skiller seg litt fra de andre to. Det er fortsatt en stor andel foretak med kun 1 og 2 dekar (60 prosent), men i tillegg er det en andel på 37 prosent som hadde over 10 dekar. Det største foretaket uten registrert salg hadde søkt om tilskudd for 61 dekar med jordbærproduksjon.

For å oppfylle vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, må produksjonen ha et næringsmessig preg. I de tilfellene der foretaket ikke har solgt noen av varene som (eventuelt) er blitt produsert på arealene, er det vanskelig å se at produksjonen har et næringsmessig preg, og tilskuddet skal i utgangspunktet avslås. Figuren under viser at det er kun i et fåtall av tilfellene der det ikke er solgt vare at tilskuddet blir avslått fordi foretaket ikke oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon.⁶³ Det var for eksempel 10 av 76

⁶³ Tallene er basert på en sammenstilling av søkers og saksbehandlers opplysninger fra søknad om produksjonstilskudd, samt avviksrappporten i fagsystemet for produksjons- og avløsertilskudd.

foretak med eplearealer uten salg av epler som fikk avslag på søknaden om arealtilskudd for epler på grunn av at produksjonen ikke oppfylte grunnvilkåret.

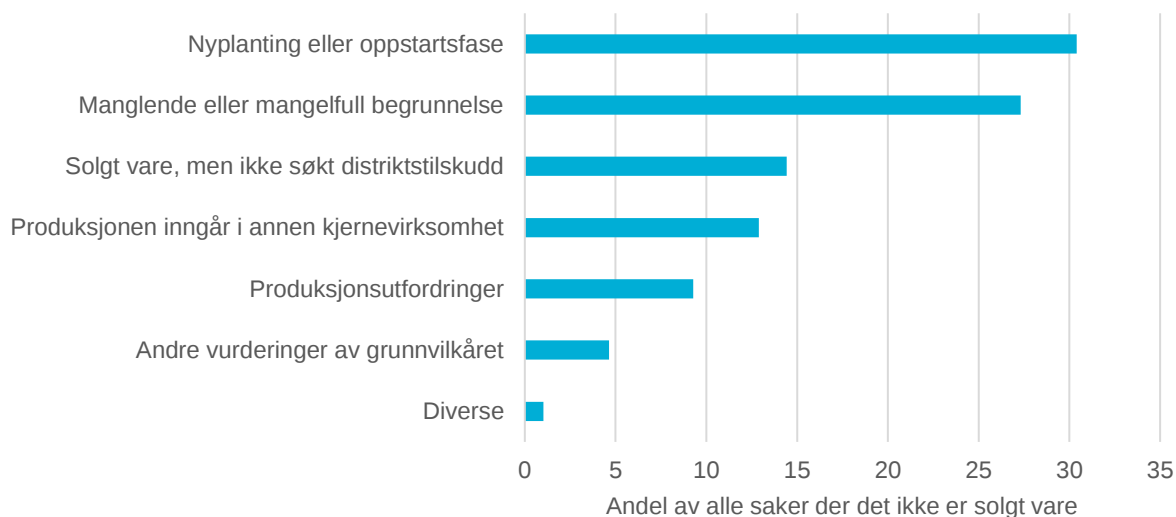


Figur 29 Antall søknader med frukt- og bærarealer der det ikke er solgt produkt, fordelt på tilfeller der areal- og kulturlandskapstilskuddet er avslått og innvilget.

For å få et inntrykk av hvordan saksbehandler vurderer vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon når det ikke er solgt frukt og bær, har vi kartlagt saksbehandlers kommentarer i disse sakene, tilsvarende som i kapittel 1.4.3 og kapittel 1.5.2. Til sammen har vi kartlagt 194 tilfeller der saksbehandler har innvilget tilskudd uten at foretaket har solgt frukt eller bær.⁶⁴ Fordi dataene består av ulike typer frukt og bær, kan ett foretak telles flere ganger dersom det har mer enn én vekst.

Figuren under viser en oversikt over forklaringene på hvorfor foretaket ikke har solgt frukt eller bær, eventuelt saksbehandlers vurdering av vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, basert på saksbehandlers kommentar. I svært mange av sakene var det mer enn én forklaring. I slike tilfeller har vi etter beste evne kategorisert saken med utgangspunkt i hva som virket å være den forklaringen saksbehandler la mest vekt på. Selv om det er svakheter med kategoriseringen som kan ha ført til at noen saker har blitt lagt i feil kategori, mener vi likevel at oversikten kan gi et nyttig overblikk.

⁶⁴ Foretak som har oppgitt arealer med epler, jordbær, moreller, kirsebær, plommer eller pærer, men som ikke har solgt tilsvarende vare.



Figur 30 Forklaringer på at det er utbetalt arealtilskudd selv om det ikke er solgt frukt eller bær

Oversikten viser at flere av forklaringene på manglende salg av avling i frukt- og bærproduksjonen likner på forklaringene vi har sett i de andre produksjonene vi har kartlagt (sau og melkeku). For eksempel har foretak i oppstartsfasen og foretak som driver med annen virksomhet enn produksjon av jordbruksvarer for salg hatt en tendens til å slå ut med varselmeldinger. Videre er manglende eller mangelfull begrunnelse en kategori med en stor andel saker i frukt- og bærproduksjonen, slik det også er i vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon i sauehold. Det virker med andre ord som at det er en del likheter i forklaringene og vurderingene som gjøres på tvers av ulike produksjoner, og frukt- og bærproduksjonen har mer til felles med sauehold enn med melkeproduksjonen i denne sammenheng. Det kan skyldes at både frukt- og bærproduksjon og sauehold i liten skala er mindre ressurskrevende enn melkeproduksjon i liten skala, og at det dermed er mulig å ha slike produksjoner som mindre intensive tilleggsmålinger.

Som vi har sett både ved lav eller ingen avdrått i melkeproduksjonen og i saueholdet, gir saksbehandler også i vurderingen av frukt og bær først og fremst en forklaring på hvorfor det ikke er registrert noe salg uten å gjøre en eksplisitt vurdering av hvorvidt vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon er oppfylt.

1.7.3 Gjennomgang av kommunenes vurdering av vanlig jordbruksproduksjon i frukt- og bærproduksjonen – tilfeller uten salg av vare

I dette delkapitlet vil vi gå gjennom hver av kategoriene som ble presentert over, og bryte dem ned i underkategorier for å vise hvilke vurderinger og forklaringer forvaltningen har vektlagt når det innvilges tilskudd for foretak med frukt- og bærarealer som ikke har solgt frukt eller bær.

Nyplanting eller oppstartsfase

At foretaket har plantet nye trær/busker eller er i en oppstartsfase, er den største forklaringen på at det innvilges tilskudd til foretak som ikke har solgt noen avling. I 2023 gjaldt det 43 foretak, og 30 prosent av alle foretak som fikk varselmeldingen. Nyplanting i planteproduksjonen kan sammenliknes med kategorier som «bygger opp besetningen» i saueholdet, og innebærer at foretaket har plantet nye trær eller busker. I utgangspunktet handler nyplanting om at selve frukt- eller bærbusken er ung, og dermed gir små/ingen avlinger, mens oppstartsfase handler om at bonden selv er ny i frukt- og bærproduksjon. I tilfeller med oppstartsfase kan det i tillegg være nyplanting, og det kan derfor være noe overlapp mellom underkategoriene. Det er saksbehandlers ordvalg som ligger til grunn for hvilken kategori søknaden er plassert i. Foretakene i denne underkategorien hadde hovedsakelig vekster som vokser på trær, slik som epler, pærer, plommer, moreller og kirsebær, men det var også noen som hadde arealer der de dyrket andre bærarter.

Tabell 42 Oversikt over antall foretak som ikke hadde solgt vare på grunn av nyplanting

Antall foretak som ikke hadde solgt vare på grunn av nyplanting	Antall	Andel
Nyplanting	43	72,9
Oppstartsfase	16	27,1
Totalt	59	100

Manglende eller mangelfull begrunnelse

I 54 søknader, eller 28 prosent av alle tilfeller der det er innvilget arealtilskudd uten at det er solgt vare, har saksbehandler lagt inn en manglende eller mangelfull begrunnelse. Dette er en høyere andel enn for saueholdet (20 prosent) og melkeproduksjonen (7 prosent). Samtlige produksjoner er representert i denne gruppa, både epler, pærer, plommer, moreller og kirsebær, jordbær og andre bærarter. Det ser altså ikke ut til at det er mer eller mindre vanlig i noen av produksjonene enn i de andre at saksbehandler skriver en manglende eller mangelfull begrunnelse.

Som tidligere, er manglende og mangelfull begrunnelse delt inn i to underkategorier. 60 prosent av sakene er ikke begrunnet, det vil si at saksbehandler ikke har gjort noen form for vurdering av den relevante frukt- og bærproduksjonen. Resten, altså 40 prosent, har kommentert produksjonen eller varselmeldingen, uten at det fremgår en forklaring på hvorfor det er utbetalt tilskudd. Dette kan være kommentarer som «varselmeldingen er vurdert», «søker har hatt en avling, men den er ikke solgt» eller «dårlig avling i år».

Det skaper også noen utfordringer for saksbehandlingen at frukt- og bærprodusentene kan oppdatere solgt vare fram til og med 10. januar. I og med at systemet krever at saksbehandler skriver en kommentar når varselmelding om at foretaket søker tilskudd for arealer uten å ha solgt vare, ser vi at en del skriver inn en midlertidig kommentar for å kunne foreløpig godkjenne søknaden. Eksempler på dette er «etterregistrering kommer i desember», «søkere kan etterregistrere plommeavlingen utover høsten» o.l. Når søkeren etterregistrerer vare, gjenåpnes søknaden slik at saksbehandler må ta stilling til de nye opplysningene (men trenger ikke å skrive inn en ny kommentar). Utfordringen er tilfellene hvor det ikke etterregistreres vare, og søknaden derfor ikke gjenåpnes av systemet. I slike tilfeller må saksbehandler selv ha en oversikt over hvilke søknader det er relevant å vurdere på nytt dersom det ikke etterregistreres opplysninger, og disse resultatene kan tyde på at flere ikke har det.

Tabell 43 Oversikt over underkategoriene for manglende eller mangelfull begrunnelse

Underkategorier for manglende eller mangelfull begrunnelse	Antall	Andel
Ikke begrunnet	32	60,4
Uklar grunn	21	39,6
Totalt	54	100

Solgt vare, men ikke søkt distriktstilskudd

I 28 saker har det blitt solgt vare, men foretaket har ikke søkt om distriktstilskudd for den mengden frukt og bær som har blitt solgt. Den største andelen av disse (i overkant av 50 prosent) var knyttet til direktesalg. Tidligere var det ikke mulig å motta tilskudd for vare som ikke var solgt til godkjent omsetningsledd, men det er flere år siden regelverket ble endret slik at det ble mulig å søke om distriktstilskudd også for vare som var solgt direkte til forbruker eller butikk. Regelverksendringene innebar videre at det ble mulig for foretak å søke om tilskudd for vare som ble brukt i egen videreforedling eller salgsvirksomhet, så lenge det kunne dokumenteres med resept og kvittering som inneholder informasjon om mengden ferdigvare som er solgt. Det betyr at foretakene i underkategorien direktesalg og videreforedling kunne ha søkt om tilskudd for varene de solgte. Det kunne også de foretakene som produserer varer som brukes i egen serveringsvirksomhet, så lenge kravene til dokumentasjon er oppfylt. Det kan være at foretakene som ikke har søkt om distriktstilskudd ikke er klar over at de kunne vært berettiget tilskudd, men det kan også være at produksjonen er så lav at de ikke kommer over minstekvantum, som i 2023 var på 2000 kg samlet for frukt og pressfrukt og 1000 kg for bær.

Videre var det 5 foretak som hadde dyrket en bærart som det ikke gis distriktstilskudd for, og som derfor ikke kunne registrere salg av vare i søknaden. Det gjaldt bær som aronia (svartsurbær) og svarthyll, samt vindruer.

Tabell 44 Oversikt over underkategoriene for solgt vare, men ikke søkt distriktstilskudd

Underkategorier for solgt vare, men ikke søkt distriktstilskudd	Antall	Andel
Direktesalg	15	53,6
Bærart det ikke gis distriktstilskudd for	5	17,9
Egen serveringsvirksomhet	4	14,3
Videreforedling	4	14,3
Totalt	28	100

Produksjonen inngår i annen kjernevirksomhet

Den fjerde største underkategorien av forklaringer på at det ble innvilget tilskudd for arealer selv om foretaket ikke hadde solgt frukt eller bær, var at produksjonen inngikk i en annen kjernevirksomhet. 25 foretak (13 prosent) havnet i denne kategorien. I saueholdet fantes en liknende underkategori, for foretak med besøksgård, gårdsbarnehage og Inn på tunet-virksomhet, mens det ikke var noen tilsvarende for melkeproduksjon. I frukt- og bærproduksjonen var det imidlertid ingen besøksgårder, men en del andelslandbruk og også en markedshage. Andelslandbruk er en alternativ omsetningsform som er et samarbeid mellom forbrukere og produsent, der ansvar, risiko og avling blir delt mellom partene for ett år av gangen. Medlemmene forhåndsbetaler med andre ord en andel i produksjonen, i stedet for mengden vare. I tillegg er det noen omsorgsfellesskap, som har noe frukt- og bærproduksjon som del av sine sosialtjenester.

Andre av foretakene i denne kategorien er virksomheter som hovedsakelig driver forskning-, forsøks- eller skolevirksomhet, slik som videregående skoler eller universiteter. I sauehold og melkeproduksjonen ble disse ofte plassert i andre kategorier på grunn av at kjøtt- og melkeleveransene fra foretaket blir registrert på organisasjonsnummeret, mens de søker om tilskudd fra underenheten.

Tabell 45 Oversikt over underkategoriene for produksjon som inngår i en annen kjernevirksomhet

Underkategorier for produksjon som inngår i en annen kjernevirksomhet	Antall	Andel
Andelslandbruk	6	24
Forskning	6	24
Skolevirksomhet	6	24
Omsorgsfellesskap	3	12
Diverse annen virksomhet	4	16
Totalt	29	100

Andre vurderinger av grunnvilkåret

Vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon skal vurderes for den enkelte produksjon, men i 8 tilfeller ble grunnvilkåret vurdert på bakgrunn av andre produksjoner i foretaket. Saksbehandlerne skrev for eksempel «foretaket oppfyller vilkåret til vanlig jordbruksproduksjon, da hovedproduksjonen til foretaket er melk og kjøtt. Bærene er til eget bruk», eller «foretaket er berettiget tilskudd, da bær ikke er hovedproduksjon». Det blir altså gjort en samlet vurdering av foretakets oppfyllelse av grunnvilkåret i stedet for en vurdering av den enkelte produksjon. Det samme så vi i saueholdet, der det også var noen få tilfeller der saueholdet ble ansett som vanlig jordbruksproduksjon fordi saueholdet kun var en liten del av foretakets produksjon.

I tillegg til tilfellene der grunnvilkåret ble vurdert på bakgrunn av andre produksjoner, var det ett tilfelle der grunnvilkåret ble vurdert på bakgrunn av avlinger fra tidligere år. Foretaket hadde solgt frukt fra disse arealene tidligere, og saksbehandler vurderte derfor vilkåret som oppfylt selv om arealene ble ansett som lite produktive, og det ikke hadde vært solgt vare i 2023.

Tabell 46 Oversikt over underkategoriene for andre vurderinger av grunnvilkåret

Underkategorier for andre vurderinger av grunnvilkåret	Antall	Andel
Vurdert grunnvilkåret på bakgrunn av andre produksjoner	8	88,9
Vurdert grunnvilkåret for tidligere år	1	11,1
Totalt	9	100

Diverse

To saker som ikke passet i noen av de andre kategoriene er samlet i kategorien diverse. Det gjelder ett tilfelle der regenerering av busker har medført at det ikke er noen avling og ett tilfelle der grossisten nektet å ta imot vare.

1.7.3.1 Hvilke tilskudd avslås når saksbehandler vurderer at det ikke er vanlig jordbruksproduksjon?

Tallene fra 2023 viser at saksbehandler avslår både distriktstilskuddet og arealtilskuddet i de tilfellene der det blir vurdert at produksjonen ikke er vanlig jordbruksproduksjon. Grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon praktiseres dermed også for distriktstilskuddet. Dette er første gang Landbruksdirektoratet har kartlagt hvorvidt vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon faktisk blir praktisert for distriktstilskuddet med utgangspunkt i data om avslag. I tidligere undersøkelser, der vi har spurt om praksis, fikk vi indikasjoner på at det trolig ikke ble praktisert. Disse tallene viser imidlertid at der saksbehandler kommer fram til at det ikke er vanlig jordbruksproduksjon, avslås både areal- og distriktstilskuddet.

Totalt var det 32 foretak som fikk avslag på tilskudd for sin frukt-, bær-, eller grøntproduksjon i 2023. 10 av foretakene fikk avslag på både areal- og distriktstilskuddet. Blant disse var det 8 tilfeller av lav avling per dekar og 2 tilfeller der varene var til eget bruk eller ble gitt bort.

For 21 foretak var det kun arealtilskuddet som ble avslått. I 20 av 21 tilfeller var det ikke solgt noen varer, og dermed heller ikke søkt om distriktstilskudd (for de produksjonene som gis distriktstilskudd). I ett tilfelle var det søkt om distriktstilskudd, men kvantum var under minstekvantum, så det ble ikke utbetalt tilskudd.

I ett tilfelle var det kun distriktstilskuddet som ble avslått på grunn av lav produksjon per dekar, og i dette tilfellet var det ikke søkt om arealtilskudd for potet.

Tabell 47 Hvilke tilskudd som avslås når søker ikke driver vanlig jordbruksproduksjon

Tilskudd som avslås når saksbehandler vurderer at søker ikke driver vanlig jordbruksproduksjon	Antall foretak
Både areal- og distriktstilskuddet	10
Kun arealtilskuddet	21
<i>Hvorav antall som har søkt distriktstilskudd</i>	0
Kun distriktstilskuddet	1
<i>Hvorav antall som har søkt arealtilskudd</i>	0
Totalt	32

1.7.3.2 Tydelig veiledning øker sannsynligheten for at grunnvilkåret blir vurdert

Hvis man ser på den geografiske fordelingen av avslagene, blir det tydelig at Vestland skiller seg ut med flest avslag på grunn av at produksjonen ikke kunne anses som vanlig jordbruksproduksjon. Vestland er det fylket som har flest foretak som søker om distriktstilskudd for frukt, bær og grønt, men også når man ser på prosentandelen avslag er det flest avslag i Vestland. Det kan ha sammenheng med at flere søkere gir

større kompetanse blant saksbehandlerne og mer bevissthet rundt grunnvilkåret i frukt-, bær- og grøntproduksjonen, men det skyldes trolig også at Vestland har gitt utdypende veiledning for å vurdere grunnvilkåret ved produksjon av frukt-, bær og grønt. Retningslinjen går ut på at avlinga fra produksjonen som et gjennomsnitt fra de siste 5 årene bør være over 70 % av en gjennomsnittlig avling i tilhørende område. 7 av 10 foretak som ble avslått på grunn av lav avling pr. dekar var foretak i Vestland.

Tabell 48 Geografisk fordeling av avslag på søknad om tilskudd for frukt, bær og grønt

Fylke	Antall foretak med avslag	Antall foretak med frukt-, bær- eller grøntproduksjon	Andel avslag
Vestland	17	678	2,51
Innlandet	4	505	0,79
Viken	3	457	0,66
Møre og Romsdal	2	108	1,85
Vestfold og Telemark	2	350	0,57
Troms og Finnmark	2	117	1,71
Nordland	1	108	1,85
Rogaland	1	276	0,36

1.8 Vurderingen av vanlig jordbruksproduksjon i kornproduksjonen

Som for frukt, bær og grønt, er det store avlingsvariasjoner i kornproduksjonen. Landbruksdirektoratet har ingen spesifikk veiledning for vurdering av vanlig jordbruksproduksjon for korn, men hvis avlingsnivået i vesentlig grad skiller seg negativt ut fra tilsvarende produksjoner i tilsvarende områder, kan det være et tegn på at det ikke drives vanlig jordbruksproduksjon. I motsetning til frukt- og grøntproduksjonen, er det ingen varslar for saksbehandler i tilfeller der foretaket har kornarealer uten å ha kornleveranser. Det finnes imidlertid en rapport om vanlig jordbruksproduksjon i kornproduksjonen, som kan benyttes for å plukke ut foretak til kontroll. Ulempen er at rapporten ikke kan brukes for å vurdere avlingsstørrelsen inneværende år. Grunnen til at saksbehandlingsverktøyene er færre i kornproduksjonen enn i frukt- og grøntproduksjonen, er at kornåret strekker seg over en lengre periode enn søknadsåret – fra høsten inneværende søknadsår og fram til høsten etter. Saksbehandler har dermed ikke oversikt over kornleveransene som ble dyrket i søknadsåret på det tidspunktet søknaden skal behandles (oktober i søknadsåret til januar året etter).

Avslag på arealtilskudd for korn fordi produksjonen ikke oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon

9 903 foretak søkte om arealtilskudd i kategorien «Korn og annet frø til modning» i 2023.⁶⁵ 4 foretak fikk avslag fordi produksjonen ikke oppfylte vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. To av søknadene ble plukket ut til risikobasert kontroll, mens de andre to ble oppdaget på tilfeldig vis. Av saksbehandlers begrunnelse for avslag, kommer det fram at det er vanskelig å skille mellom kravene som ligger i grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon og kravene som ligger i vilkåret om aktiv drift, som er knyttet til tilskudd til jordbruksareal i § 4. I de sakene der det er skrevet en vurdering, nevnes begge de to vilkårene, og det framstår noe vilkårlig om saksbehandler velger å avslå tilskuddet med bakgrunn i vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon, vilkåret om aktiv drift eller begge. Landbruksdirektoratet veileder også i kommentarrundskrivet om at hva som er vanlig henger sammen med vilkåret om at arealet skal drives aktivt. Det presiseres videre at hvis enkeltskifter ikke drives aktivt, skal tilskudd til disse enkeltskiftene avslås. Hvis foretaket ikke driver vanlig jordbruksproduksjon, skal hele areal- og kulturlandskapstilskuddet til den aktuelle vekstgruppen avslås.

⁶⁵ Foretak som oppga at de hadde kornareal i kode 238 – Rug og rughvete, 240 – Vårhvete, 242 – Bygg, 243 – Havre, 247 – Høsthvete, 231 – Annet korn og frø som er berettiget tilskudd, 235 – Engfrø og annen såfrøproduksjon, 236 – Erter, bønner og andre belgvekster til modning, 237 – Oljevekster, 239 – Korn til krossing og/eller 245 – Erter og bønner til konserverindustri

Vedlegg 2 – Oversikt over tilskudd for hest

Hest skiller seg fra de andre dyreslagene som ikke er ledd i matproduksjon ved at det kan gis avløsertilskudd på bakgrunn av antall hester, og fordi det er presisert at foretaket i tillegg til hester må disponere tilskuddsberettigede produksjonsdyr og/eller arealer for at det skal kunne anses som vanlig jordbruksproduksjon.

Tabellen under oppsummerer hvilke tilskudd som gis for hestehold, og samlet beløp for beite- og utmarksbeitetilskudd samt tilskudd for bevaringsverdige husdyrraser. Samlet grunnlag for avløsertilskudd i 2023 fremgår også. Vi presiserer at grunnlaget for avløsertilskudd ikke er det samme som utbetalt avløsertilskudd (som også avhenger av foretakets utgifter og andre dyr), så dette er en teoretisk variabel som viser hva hestene alene ville gitt i avløsertilskudd. Antall hester ligger også til grunn for maksimalt tilskuddsberettiget grovfôrareal, men det er ikke gjort videre analyser av hvor store arealer hestene kunne gitt tilskudd for og hvilket beløp det ville gitt.

Tabell 49 Oversikt over tilskudd basert på antall hester i 2023

Kode	Hester		Antall foretak	Grunnlag for avløsertilskudd i 2023 ¹
115	Hester under 3 år	* Gir grunnlag for maksimalt grovfôrareal og maksimalt innmarksbeiteareal * Avløsertilskudd	1711	40 277 850
116	Hester 3 år og eldre	* Gir grunnlag for maksimalt grovfôrareal og maksimalt innmarksbeiteareal * Avløsertilskudd	4623	
193	Hester i pensjon i beitesesongen	* Gir grunnlag for maksimalt grovfôrareal og maksimalt innmarksbeiteareal	1405	
Kode	Hester	Tilskudd	Antall foretak	Tilskuddsbeløp i 2023
455	Hester, alle (inkl. hest i pensjon i beitesesongen)	*Beitetilskudd	4210	20 038 147
450	Hester	*Utmarksbeitetilskudd	1618	11 865 592
725	Unghester under 3 år av bevaringsverdig rase	*Tilskudd for bevaringsverdige husdyrraser	393	957 600
Totalt tilskuddsbeløp				32 861 339

¹ At dyrene gir grunnlag for avløsertilskudd, betyr at foretaket kan motta avløsertilskudd dersom det har hatt utgifter til avløsning. 32,5 prosent av de som hadde grunnlag for avløsertilskudd for hest, mottok ikke avløsertilskudd. Maksimalbeløp for avløsertilskudd er hensyntatt, men det er ikke tatt hensyn til eventuelle andre dyr som også gir grunnlag for avløsertilskudd. Tallet viser derfor hva foretakene kunne fått i avløsertilskudd dersom de kun hadde hester.

Tabellen under viser at jordbruksforetakene i gjennomsnitt har relativt få hester. I gjennomsnitt har et foretak mellom 2 og 3 hester under 3 år og rundt 5 hester over tre år ved telledatoene 1. mars og 1. oktober. Medianen viser imidlertid at gjennomsnittet blir dratt opp av noen foretak med mange hester. Dersom man vurderer å ikke videreføre avløsertilskudd for hest, vil det med andre ord påvirke de fleste foretak i relativt liten grad. Noen foretak vil imidlertid miste store deler eller alt avløsertilskudd, typisk hestesentre og rideskoler.

Tabell 50 Sentralmål for antall hester i kode 115 og 116 i mars og oktober 2023

	Gjennomsnitt		Median		Maks antall dyr	
	Mars	Oktober	Mars	Oktober	Mars	Oktober
Hester under 3 år (kode 115)	2,6	2,8	1	2	35	54
Hester 3 år og eldre (kode 116)	5,3	5,0	3	3	226	80

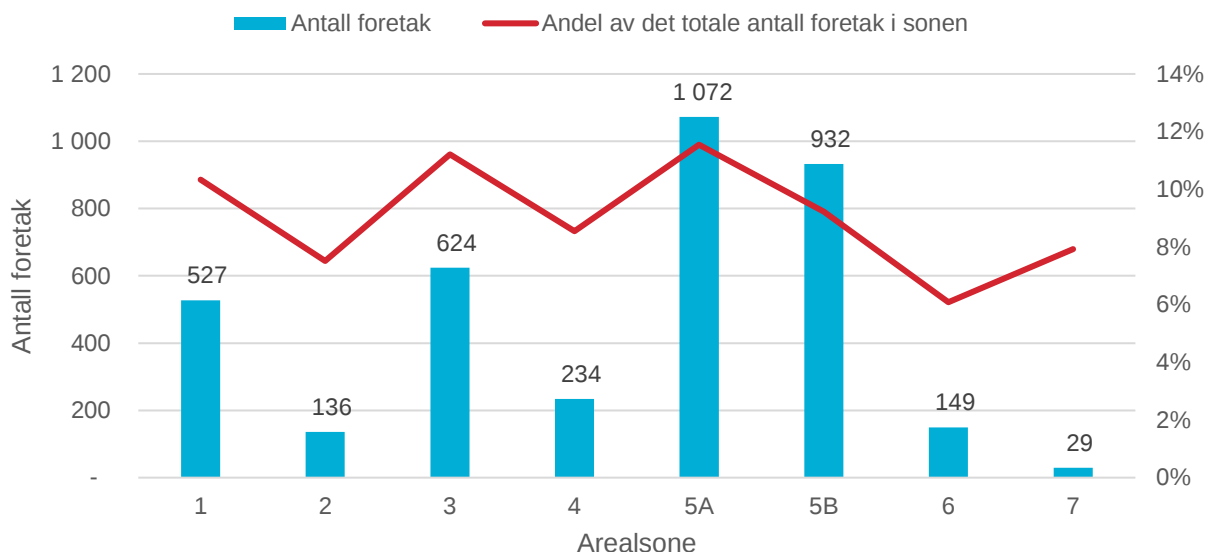
Tabellen under viser frekvensfordelingen av antall hester (over og under 3 år) pr. mars og oktober. Tallene viser at det for begge kategorier er det flest foretak som har mellom 1 og 5 hester. Relativt få har 20 eller flere.

Tabell 51 Frekvensfordeling av antall hester pr. foretak

Antall hester	Hester under 3 år		Hester 3 år og eldre	
	Antall foretak Mars	Antall foretak Oktober	Antall foretak Mars	Antall foretak Oktober
1	633	713	743	793
2	300	334	1160	1332
3	115	165	561	681
4	54	86	356	397
5	37	67	188	226
6-10	79	97	457	522
11-15	24	34	175	176
16-20	6	14	92	95
21-30	4	10	99	97
31-50	4	3	68	67
50+	0	1	17	17

Vedlegg 3 – De ti prosentene som mottok minst tilskudd i 2023

Vi har gjort en kartlegging av de ti prosentene som mottok minst i produksjonstilskudd i 2023, for å se hvilke produksjoner som ligger i den nederste desilen. Det er 3703 foretak i denne gruppen. Foretak som får alt produksjonstilskudd avgrenset som følge av bunnfradraget inngår i gruppen. Figur 31 viser hvordan disse er fordelt på de ulike arealsonene. Vi ser at flest foretak befinner seg i sone 5A og 5B. Dette er også sonene med flest foretak totalt, og man ser av figuren at det ikke er særlig store variasjoner i hvor stor andel disse utgjør av det totale antall foretak i sonen.



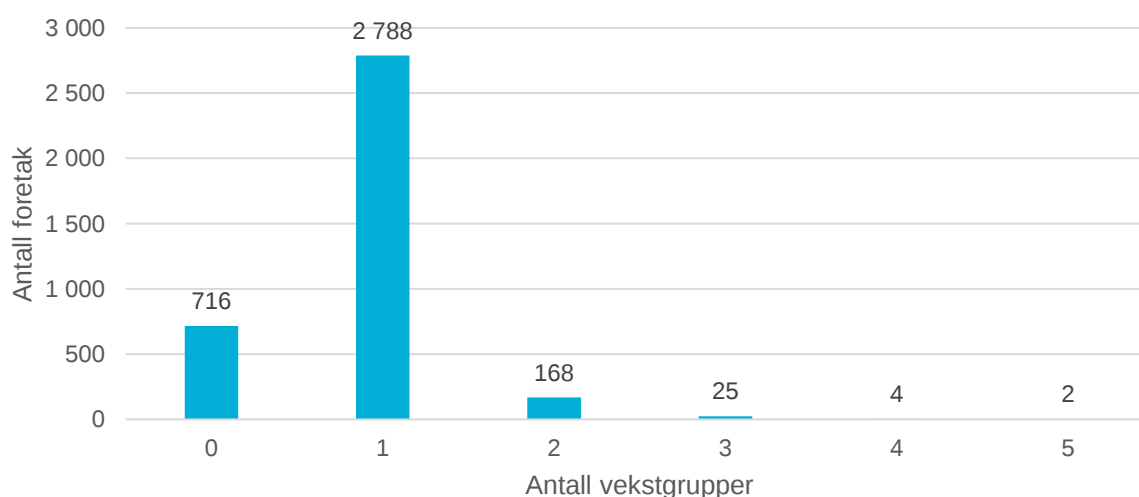
Figur 31 Foretak i nederste desil, fordelt på arealsoner. Søknadsåret 2023

Det fremgår av tabell 52 at de foretakene som er blant de ti prosentene som mottok minst produksjons- og avløsertilskudd i 2023, til sammen fikk utbetalt 78 millioner kroner. Gjennomsnittlig tilskudd per foretak var på 21 811 kroner. Høyeste utbetaling blant disse var på 36 688 kroner, mens den minste utbetalingen (over 0 kr) var på 30 kr. Areal- og kulturlandskapstilskuddet utgjør mesteparten av tilskuddet til denne gruppen, med omtrent 90 prosent av samlet tilskudd. Samtidig ser man at ingen av foretakene i nederste desil mottar driftstilskudd for melkeproduksjon eller tilskudd for små og mellomstore melkebruk.

Tabell 52 Tilskudd per ordning for foretakene i nederste desil. Søknadsåret 2023.

	Antall foretak	Samlet tilskudd	Gj.snitt	Median	Maks	Minste beløp (over 0kr)
Arealtilskudd	3 136	36 692 591	11 700	11 346	35 490	9
Avløsertilskudd	155	2 023 684	13 056	9 250	36 453	1
Beitetilskudd	1205	3 435 521	2 851	2 184	25 451	182
Bevaringsverdige raser	78	180 110	2 309	1 830	11 730	310
Distriktstilskudd frukt og grønt	32	535 951	16 748	17 324	32 252	6 860
Distriktstilskudd grønnsaker og matpotet i Nord-Norge	21	128 008	6 096	2 636	32 880	63
Husdyrtilskudd	1 152	18 757 151	16 282	15 640	42 091	11
Kulturlandskapstilskudd	3 136	33 308 594	10 621	10 486	34 770	6
Driftstilskudd melk	0	0	-	-	0	0
Økologisk arealtilskudd	78	469 747	6 022	4 021,5	19 800	113
Økologisk husdyrtilskudd	8	22 839	2 855	2 882	4 000	1 575
Små og mellomstore melkebruk	0	0	-	-	0	0
Driftstilskudd storfekjøtt	2	41 532	20 766	20 766	23 736	17 796
Utmarksbeitetilskudd	628	4 156 209	6 618	5852	37 024	832
Sum produksjons- og avløsertilskudd	3 577	78 018 429	21 811	22 475	36 688	30

Av de 3703 foretakene, var det 2 987 som hadde tilskuddsberettiget jordbruksareal, mens 716 foretak ikke hadde det. Det fremgår av figur 32 at de fleste av de med jordbruksareal, 2 788 foretak, hadde kun en vekstgruppe, mens 168 foretak hadde to vekstgrupper. 31 foretak hadde tre vekstgrupper eller mer.



Figur 32 Frekvensfordeling, antall foretak etter antall vekstgrupper per foretak, foretak i nederste desil. Søknadsåret 2023.

Foretakene med areal disponerte til sammen 109 553 dekar tilskuddsberettiget jordbruksareal, det utgjorde 1,1 prosent av det totale jordbruksarealet i drift. Gjennomsnittlig antall dekar per foretak var 36,7 dekar.

De fleste av foretakene med areal hadde grovfôrareal, til sammen 2 369 foretak og 83 806 dekar grovfôrareal, med et snitt på 35,4 dekar. 1 277 av disse foretakene, altså 54 prosent, hadde kun grovfôrsalg, ikke egne husdyr. Gjennomsnittlig antall dekar per foretak blant disse er 43 daa.

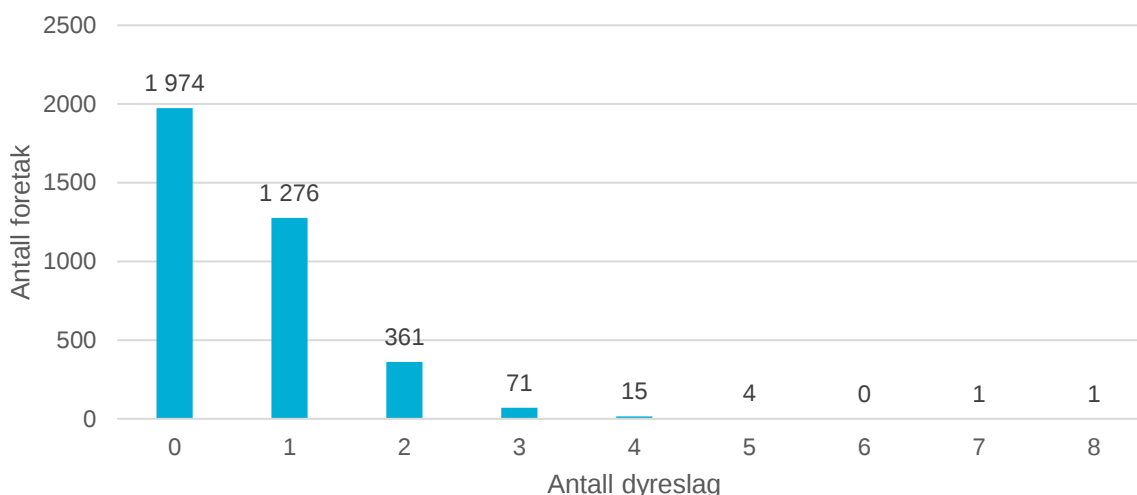
Det er også en del foretak med korn i den nederste desilen, 535 av foretakene hadde kornareal. Det totale kornarealet blant disse var på 24 258 dekar, med et gjennomsnittlig kornareal på 45,3 dekar per foretak. Det fremgår av tabellen under at det var en del færre foretak med vekstgruppene potet, korn, grønnsaker, frukt og bær blant foretakene i denne gruppa, og at gjennomsnittlig antall dekar i disse vekstgruppene ligger på 3,7 – 5,0 dekar per foretak.

Tabell 53 Areal tall for foretakene i nederste desil. Søknadsåret 2023

	Antall foretak	Sum antall dekar	Gj.snitt	Median	Maks	Min (over 0 daa)
Har tilskuddsberettiget jordbruksareal	2 987	109 553	36,7	36	122	1
Har ikke tilskuddsberettiget jordbruksareal	716					
Grovfôr (tilskuddsberettiget)	2 369	83 806	35,4	33	122	1
Herav, kun grovfôrsalg ikke husdyr	1 277	53 500,8	43	44	120	1
Korn	535	24 258	45,3	48	71	1
Potet	103	517	5,0	2	40	1
Frukt	75	346	4,6	4	13	1
Grønnsaker	74	373	5,0	2	22	1
Bær	69	253	3,7	3	15	1

Tabell 54 viser noen nøkkeltall for antall dyr⁶⁶ hos de 3 703 foretakene i nederste desil i 2023. Det var 1 729 av disse som hadde dyr (av de dyreslagene som er inkludert i tabell 54), mens 1 974 foretak ikke hadde det. De fleste av foretakene med husdyr, 1 276 stk, hadde kun ett dyreslag. 361 foretak hadde 2 dyreslag, mens 92 foretak hadde 3 dyreslag eller flere.

⁶⁶ For dyreslag med to telledatoer i søknadsåret er det gjennomsnitt av antall dyr på de to telledatoene som er brukt.



Figur 33 Frekvensfordeling antall foretak etter antall dyreslag per foretak, foretak i nederste desil. Søknadsåret 2023

Av foretakene som ligger i nederste desil, er det flest foretak med hest og hest i pensjon i beitesesongen, sau og bifolk. Gjennomsnittlig antall dyr blant disse er henholdsvis 4 hester/4, hester i pensjon, 8,1 sauer (født foregående år eller tidligere) og 29,1 bifolk. Det er ingen foretak med melkeku, melkegeit eller rugeegg i nederste desil.

Tabell 54 Dyretall for foretakene i nederste desil. Søknadsåret 2023

	Antall foretak	Samlet antall dyr	Gjennomsnitt	Median	Maks	Min (over 0 dyr)
Mottar husdyrtilskudd	1 152					
Hest	613	2 444	4,0	3	38,5	0,5
Sau	437	3 540	8,1	8	21	1
Bifolk	364	10 595	29,1	30	49	1
Hest i pensjon i beitesesongen	255	1 231	4,8	4	32	1
Verpehøne	157	10 957	69,8	11	3750	1
Øvrige storfe	140	652	4,7	3,5	27,5	0,5
Ammegeit	92	438	4,8	4	16	1
Slaktegris	79	23 323	295,2	25	2093	1
Alpakka	39	588,5	15,1	6,5	210,5	1
Ammeku	31	45	1,5	1,5	3	0,5
Avlspurke	30	130	4,3	1,5	50	0,5
Lama	24	84	3,5	2,5	13	0,5
Kanin	17	138	8,1	2,5	50	0,5
Slaktekylling	15	752 548	50 169,9	51 113	126708	12769
Esel	9	18,5	2,1	2	4,5	1
Hjort over 1 år	4	40	10,0	5	29	1
Melkeku	0	0	-	-	0	0
Melkegeit	0	0	-	-	0	0
Rugeegg	0	0	-	-	0	0

Vedlegg 4 – Historikk: Virkemidler for å avgrense mot hobbyproduksjon

Opp gjennom årene har det blitt brukt ulike typer virkemidler for å sikre næringsmessig preg, og for å avgrense mot hobbyproduksjon. I vedlegg 4 redegjør vi for omsetningskravet, bunnfradraget og minstegrensene.

4.1 Omsetningskravet

Et av virkemidlene som tidligere har blitt benyttet for å sikre næringsmessig preg, og for å avgrense mot hobbyproduksjon, er å stille krav om at foretaket må ha en viss omsetning for å være tilskuddsberettiget. Dette kan fremstå som en effektiv og enkel måte å avgrense mot produsenter som driver hobbypreget. Imidlertid var det også utfordringer knyttet til forvaltningen av vilkåret. I det videre gis en historisk gjennomgang av omsetningskravet fra midten av 90-tallet og frem til i dag. Begrepene «omsetningskrav», «omsetningsgrense» og «krav om registrering i mva.-registret» brukes i dette kapitlet. Begrepene er definert innledningsvis i begrepsavklaringen i rapporten (kapittel 1.3).

I forskriftene fra 1995, 1996 og 1997 var det et grunnvilkår at brukeren måtte ha «produksjonsinntekter» fra salg av jordbruksprodukter. Ordlyden var generell, og gav ikke noen nærmere indikasjoner på hvor store produksjonsinntektene måtte være for å oppfylle kravet. For eksempel hadde bestemmelsen i § 3 om grunnvilkår fra 1997 følgende ordlyd:

«Brukeren må ha produksjonsinntekter av landbrukseiendommen ved salg av jordbruksprodukter. Produksjonen skal stå i et rimelig forhold til hva som må anses som normalt etter jordbruksareal og produksjonsforhold på landbrukseiendommen. Minst 10 daa jordbruksareal skal være i drift.»

Den første setningen i bestemmelsen knytter seg direkte til inntektene, mens andre setning handler om avlingen. At produksjonen skulle stå i et rimelig forhold til hva som måtte anses normalt etter jordbruksareal og produksjonsforhold omhandlet dermed avlingen, og ikke inntektene. I både veiledningsmateriell og forarbeider fra denne perioden er det gitt få retningslinjer for hvordan «produksjonsinntekter» skulle vurderes.

I rundskrivet fra 1997/1998 med kommentarer til regelverket, var vilkåret imidlertid nærmere omtalt. Her fremgikk det at brukeren måtte ha en brutto produksjonsinntekt som stod i et rimelig forhold til driftsopplegget og jordbruksarealet. Videre var det spesifisert at inntekter i form av leieinntekter av egen bolig, tilskudd, forpaktningssavgift etc. ikke gav rett til tilskudd. Produksjonen måtte være av en viss størrelse, slik at den gav et økonomisk utbytte. Utbyttet måtte gjenspeile seg i næringsoppgaven for jordbruket, og eventuelt i regnskapet for beregning av merverdiavgift til Skattefogden.

I forbindelse med arbeidet med «ny» forskrift i 2002 skrev departementet i høringsnotatet, under henvisning til gjeldende rett, at bestemmelsen åpnet for en skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle, og at den var lite brukt.

I samme høringsnotat foreslo departementet å innføre krav om at foretaket skal være registrert som merverdiavgiftspliktig, og levere årsoppgave som landbruksforetak. Etter merverdiavgiftsloven slik den var i 2002, måtte virksomhet registreres i Merverdiavgiftsregisteret når omsetning og uttak av varer til sammen oversteg 30 000,- i en periode på 12 måneder. Dermed ville et krav om merverdiavgiftsregistrering innebære et krav om en omsetning tilsvarende 30 000,- for å være tilskuddsberettiget. Departementet viste videre til at formålet med bestemmelsen var at tilskuddsberettigede foretak skulle drive jordbruk i næringsøyemed, det vil si av et visst omfang og en viss varighet. Videre ønsket man å avgrense mot drift av hobbymessig karakter. Det ble også uttalt at virksomheten burde være egnet til å gi overskudd for å være tilskuddsberettiget.

Departementet skrev at de antok at krav om merverdiavgiftsregistrering ikke innebar noen begrensning av betydning i forhold til gjeldende regelverk. Det ble vist til at det også etter den dagjeldende ordningen ble satt minimumskrav til både landbrukseiendom og virksomheten som ble drevet der. I tillegg opererte man med et bunnfradrag som i realiteten skulle ivareta avgrensningen mot drift av mer hobbymessig karakter.

Selv om departementet var positive til innføringen av krav om merverdiavgiftsregistrering, mente både Bondelaget og Småbrukarlaget at innføringen var et forhandlingsspørsmål. Flere høringsinstanser var dessuten skeptiske til innføring av et slikt krav. Departementet skrev at de mente at krav om registrering som merverdiavgiftspliktig i utgangspunktet burde være et vilkår for å motta tilskudd, men basert på innspillene fra høringsinstansene valgte de å fjerne kravet. Imidlertid ville de ta opp dette igjen under jordbruksforhandlingene dette året.

Departementets ønske om innføring av krav om merverdiavgiftsregistrering ble tatt opp igjen i jordbruksforhandlingene i 2002. I juli 2002 ble kravet innført og bestemmelsen i § 3 ble endret til følgende ordlyd:

«Produksjonstilskudd kan gis til foretak som driver vanlig jordbruksproduksjon på én eller flere landbrukseiendommer, dersom virksomheten er registrert som merverdiavgiftspliktig etter lov av 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift § 28 og kan levere årsoppgave som landbruksforetak etter samme lov § 31.»

Endringen ble omtalt i proposisjonen til Jordbruksavtale 2002-2003 (St.prp. nr. 65 (2001-2002)). Her ble det fremhevet at det var behov for innføring av flere grunnvilkår overfor søkere av produksjonstilskudd for å sikre at tilskuddet kun ble tildelt foretak som drev jordbruk i næringsøyemed. Videre ble det pekt på at virksomheten burde være egnet til å gi overskudd for å være tilskuddsberettiget, og at dette samsvarte med regjeringens vektlegging av økte inntektsmuligheter for aktive utøvere, ved å ta større hensyn til bruk der jordbruk utgjør et viktig bidrag til inntekten. Det ble også vist til at for produsenter med et så lite driftsomfang som 30.000 kroner per år, hadde inntekten fra jordbruket liten betydning for den samlede inntektssituasjonen. Det ble også vist til at en stor andel av de berørte vil kunne tilpasse sin virksomhet slik at de ble tilskuddsberettiget, enten alene eller i et selskapsmessig samarbeid med andre.

Kravet om registrering som merverdiavgiftspliktig ble stående til 2014. I perioden fra innføringen i 2002, og frem til 2014 ble det kun gjort mindre endringer i kravet. Det ble innført unntak fra kravet for drift for veldedige formål. Videre ble omsetningskravet i 2004 delt inn i to alternativer, i forbindelse med at grensen for merverdiavgiftsplikt etter merverdiavgiftsloven økte fra kr. 30 000,- til kr. 50 000,-. De to alternativene gikk ut på at foretak enten måtte være registrert som merverdiavgiftspliktig, eller ha hatt en samlet omsetning og uttak av avgiftspliktige varer og tjenester på til sammen minimum kr. 30 000,-. Etter inndelingen av de to alternativene i 2004 hadde bestemmelsen i § 3 følgende ordlyd:

Produksjonstilskudd kan gis foretak som driver vanlig jordbruksproduksjon på en eller flere landbrukseiendommer, dersom virksomheten er registrert i Enhetsregisteret og

- a) registrert som merverdiavgiftspliktig etter lov 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift § 28 og kan levere årsoppgave som landbruksforetak etter samme lov § 31, eller*
- b) har hatt en samlet omsetning og uttak av avgiftspliktige varer og tjenester på til sammen minimum kr 30.000 i løpet av de siste 12 måneder før den registreringsdato som er fastsatt i eller i medhold av jordbruksoppgjøret for søknad om produksjonstilskudd.*

I jordbruksoppgjøret 2007 ble § 3 bokstav b) nedjustert til 20 000,-. Bakgrunnen for nedjusteringen av kravet ble omtalt i Statens tilbud i jordbruksoppgjøret dette året. Her pekte forhandlingsutvalget på betydningen av å bevare norsk kulturlandskap, og at foretak med mindre enn 30 000,- har betydning i denne sammenheng. Ved at også foretak med mindre omsetning kunne motta produksjonstilskudd, ville flere kunne videreføre et aktivt landbruk. For å kunne forvalte tilskuddsordningen mente utvalget imidlertid at det fortsatt måtte være et grunnvilkår som avgrenser hvilke foretak som skulle være tilskuddsberettigede. Statens forhandlingsutvalg foreslo derfor å redusere beløpsgrensen på 30 000 kroner til 20 000 kroner.

I forbindelse med jordbruksoppgjøret 2014 foreslo staten å fjerne omsetningskravet, under henvisning til at vilkåret ikke har vært effektivt når det gjaldt å avgrense mot ikke-næringsmessig jordbruksvirksomhet. Verken for registrering i Merverdiavgiftsregisteret eller for omsetningsgrensen i produksjonstilskudd var det fastsatt vilkår om at omsetningen skulle være knyttet til jordbruksvirksomhet. Departementet viste også til at krav om avgiftspliktig omsetning som grunnvilkår var lite hensiktsmessig både for søker og forvaltning, fordi omsetningen varierer fra år til år for det enkelte foretak. Videre var omsetningen koblet til skattelikning og merverdiavgiftsoppgaver, som ikke forelå på de tidspunktene det søkes om tilskudd. Departementet mente dessuten at forskriftens krav om vanlig jordbruksproduksjon og bunnfradraget samlet sett gav en tilstrekkelig avgrensing mot jordbruksvirksomhet som ikke var drevet i næringsøyemed. Kravet ble på denne bakgrunnen foreslått fjernet, samtidig som bunnfradraget ble foreslått økt fra 3 000 kroner til 6 000 kroner. Forslaget ble tatt til følge.

Som følge av beslutningen i jordbruksoppgjøret 2014 om at omsetningskravet skulle fjernes, ble kravet fjernet fra forskriften 1. juli 2014. Etter endringen fikk § 2 følgende ordlyd:

Produksjonstilskudd kan gis til foretak som driver vanlig jordbruksproduksjon på én eller flere landbrukseiendommer, dersom virksomheten er registrert i Enhetsregisteret. Foretak som bare søker tilskudd til birøkt er unntatt fra kravet om at produksjonen må drives på én eller flere landbrukseiendommer.

Ordlyden i dagens bestemmelse stiller ingen bestemte krav til inntekter eller omsetning. Riktignok er, som gjennomgått i kapittel 4.2, «næringsmessig preg» en av komponentene i vurderingen av «vanlig jordbruksproduksjon». Ved innføringen av forskriften i 2014 foreslo departementet at «næringsmessig preg» skulle omtales i kommentarrundskriv som «egnet til å gi overskudd». Forslaget ble ikke tatt til følge fordi det ble ansett som en uønsket innstramming av praksis. I dagens kommentarrundskriv er næringsmessig preg omtalt på følgende måte:

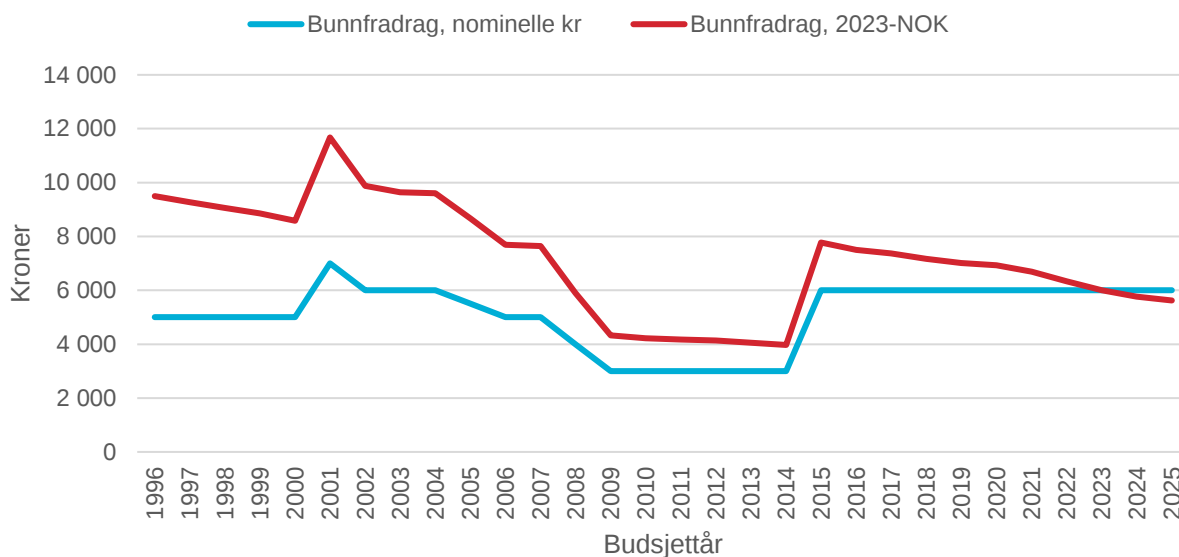
For å oppfylle kravet om å drive vanlig jordbruksproduksjon, må produksjonen ha et næringsmessig preg. Leveransene fra produksjonen skal stå i samsvar med antall dyr, eller størrelsen på arealet, det søkes tilskudd for. Det må vurderes om produksjonen er for ekstensiv eller mangler næringsmessig forankring.

Sammenlignet med kravet om omsetningsgrense, legger dagens omtale i kommentarrundskrivet opp til en mer selvstendig og skjønnsmessig vurdering, som vi erfarer at saksbehandlere opplever utfordrende.

4.2 Bunnfradraget

I produksjonstilskuddssammenheng har bunnfradraget, sammen med grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon og tidligere omsetningskrav, blitt brukt som et virkemiddel for å avgrense mot hobbyproduksjon. Bunnfradraget fungerer slik at det trekkes en viss sum fra det beregnede produksjonstilskuddet. Det trekkes ikke bunnfradrag for avløsertilskudd og distriktstilskudd for frukt, bær og veksthusgrønnsaker, samt matpoteter og grønnsaker produsert i Nord-Norge. Historisk har utviklingen i bunnfradraget vært svært beskjeden. Fra 1996 til 2025 har det høyeste bunnfradraget målt i nominelle kroner vært 7 000 kr, mens det laveste har vært 3 000 kr.

Figuren nedenfor viser bunnfradragets størrelse fra budsjettår (utbetalingsår) 1996 og frem til 2025, oppgitt i nominelle kroner og i reell verdi (i 2023 kroner).



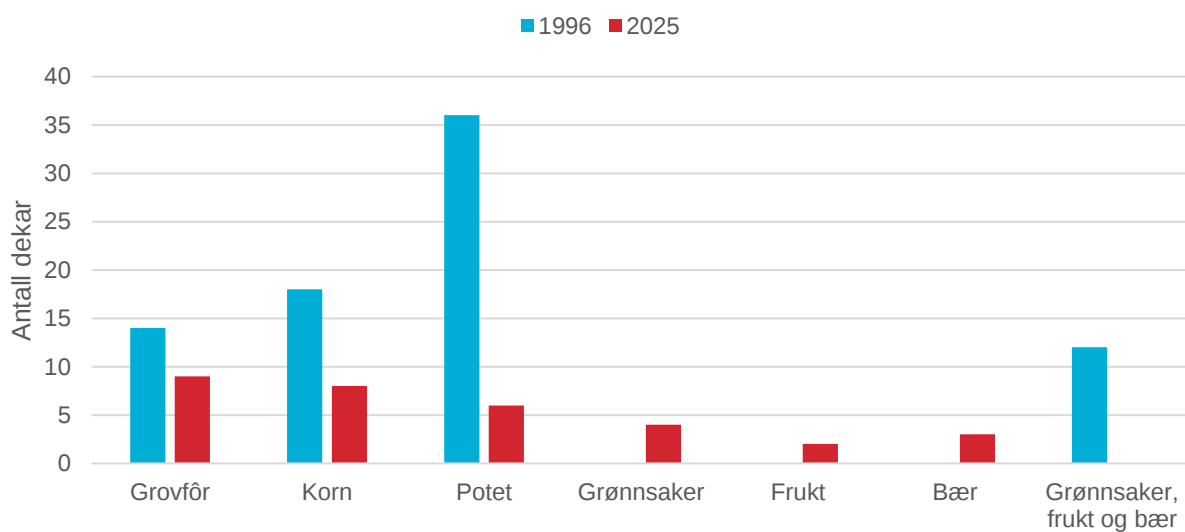
Figur 34 Størrelse på bunnfradraget, i nominelle og reelle kroner. 1996-2025.

Samtidig som bunnfradraget har vært omtrent uendret de siste 30 årene, har tilskuddssatsene økt betraktelig. Det gjør at bunnfradraget avskjærer stadig færre fra å motta tilskudd, og at påkrevd driftsomfang er vesentlig mindre.

Tabell 55 gir en oversikt over hvor mange dekar et foretak må ha på telledato for å komme over bunnfradraget. Oversikten viser tall for budsjettårene 1996 og 2025. Tilsvarende oversikt for dyr gis i tabell 56. Man ser av tallene at antall dekar og dyr som kreves for å komme over bunnfradraget er redusert fra 1996 til 2025. For eksempel trengte man i sone 1 35 dekar korn for å komme over bunnfradraget i 1996, mens det i 2025 trengs 10 dekar. Et annet eksempel er at det trengtes 7 ammekyr for å komme over bunnfradraget i 1996, mens det i 2025 trengs 1 ammeku. Tallene fra 1996 er imidlertid ikke direkte sammenlignbare med dagens tall, da det i 1996 var et minstekrav om at foretaket måtte disponere minst 10 dekar jordbruksareal for å være berettiget tilskudd. Dette gjør at det er noe kunstig å se på kun antall dyr, da man også måtte ha minst 10 dekar jordbruksareal, og dette ville ha bidratt til å komme seg over bunnfradraget.

Tabell 55 Oversikt over hvor mange dekar foretak måtte ha på for å komme over bunnfradraget, for budsjettårene 1996 og 2025. Alle arealsoner. Bunnfradrag i 1996 var 5000 kr, mens bunnfradrag i 2025 er 6000 kr.⁶⁷

	År	Grovfôr	Korn	Potet	Grønn- saker	Frukt	Bær	Frukt, grønnsaker, bær
Sone 1	1996	19	35	39				12
	2025	18	10	6	4	3	3	
Sone 2	1996	24	26	39				12
	2025	18	9	6	4	3	3	
Sone 3	1996	17	26	39				12
	2025	14	9	6	4	3	3	
Sone 4	1996	17	18	39				12
	2025	13	8	6	4	3	3	
Sone 5A	1996	14	18	36				12
	2025	9	8	6	4	2	3	
Sone 5B	1996	14	18	36				12
	2025	9	8	6	4	2	3	
Sone 6	1996	12	18	7				5
	2025	8	8	4	3	2	3	
Sone 7	1996	11	18	5				5
	2025	8	8	4	3	2	3	



Figur 35 Antall dekar som trengs for å komme over bunnfradraget, for budsjettårene 1996 og 2025. Illustrasjon av Tabell 55.

⁶⁷ Beregningene er gjort med utgangspunkt i areal- og kulturlandskapstilskuddet. Ev. andre tilskudd som også gis for areal, f.eks. økologisk tilskudd, er ikke tatt med.

Tabell 56 Oversikt over hvor mange dyr foretak måtte ha på telledato for å komme over bunnfradraget, for budsjettårene 1996 og 2025. Satser for Sør-Norge.⁶⁸

	1996	2025
Bunnfradrag	5 000	6 000
	Antall dyr på telledatoene for å komme over bunnfradraget	
Melkeku ¹⁾	2	1
Ammeku ¹⁾	7	1 ⁴⁾
Øvrige storfe	10	3 ⁴⁾
Melkegeit/ melkesau	7	5 ²⁾⁴⁾⁵⁾
Sau og lam	14	5 ²⁾⁴⁾⁵⁾
Ammegeit	14	5 ²⁾⁴⁾⁵⁾
Avlspurke	8	10
Hjort over 1 år	-	3
Hest	13	-
Kanin	74	-
Slaktegris	143	251
Verpehøne	228	429
Rugeegg	-	85 722
Bikube	-	25

1) Beregnet for voksne dyr, det er ikke tatt inn i beregningen at foretaket også har øvrige storfe.

2) På «sau og lam», «ammegeit og kje» og «melkegeit/melkesau» er det lagt til grunn at foretaket har 2 sauer/geiter og 3 lam/kje (til sammen 5 dyr).

3) Melkegeit og melkesau er en felles dyregruppe i dagens jordbruksavtale, mens det kun ble gitt tilskudd for melkegeit i 1996.

4) Inkluderer beitetilskudd

5) Inkluderer utmarksbeitetilskudd

4.3 Minstegrenser

Historisk har også minstegrenser blitt brukt som et virkemiddel for å avgrense mot hobbyproduksjon innen de ulike tilskuddene. Slike minstegrenser innebærer at søkeren må oppnå en gitt grense for å være berettiget tilskudd. Bruken av dette virkemiddelet har vært noe varierende. I det følgende vises det til minstegrensene vi har funnet ved gjennomgang av forskrifter fra midten av 90-tallet og frem til i dag.

I forskriftene fra 1995 og frem til 2002, var det et grunnvilkår at foretaket måtte ha minst 10 dekar jordbruksareal for å motta tilskudd. Bestemmelsen i § 3 første ledd andre setning hadde følgende ordlyd:

«Landbrukseigedomen må vere på minst 10 dekar jordbruksareal og ha våningshus og nødvendige driftsbygningar».

Kravet innebar at dersom foretaket hadde mindre enn 10 daa jordbruksareal, skulle tilskudd avslås. Kravet ble ikke videreført i 2002-forskriften. Vi har ikke funnet noen omtale av bakgrunnen for opphevingen. Imidlertid er det nærliggende å anta at noe av begrunnelsen er at kravet om 10 dekar er for høyt, og avskjærer for mange foretak fra å motta tilskudd. Særlig innen frukt- og grøntproduksjon, er det vanlig å drive produksjon på arealer under 10 dekar. For eksempel hadde 49 prosent av tilskuddsmottakerne i kode 264 – «Grønnsaker på friland, inkl. matkålrot og urter» mindre enn 10 daa i 2023. Videre finnes det også

⁶⁸ Beregningene er gjort med utgangspunkt i satsene for «Landet for øvrig». På enkelte tilskudd er satsen lavere for foretak på Jæren, og høyere for foretak i Nord-Norge. I beregningene er det tatt utgangspunkt i beløp over husdyrtilskuddet, med mindre annet er presisert. Beregningene inkluderer ikke tilskudd foretaket ville fått for grovfôrareal. Dette vil altså komme i tillegg, og gjøre at foretakene egentlig kommer over bunnfradraget med færre dyr enn vist her.

flere foretak som er store på husdyr, men som ikke har arealer i det hele tatt. Dette peker klart i retning av at et slikt krav ville avskåret mange foretak med næringsmessig preg fra å motta tilskudd.

For avløsertilskuddet har det siden 1996 og frem til i dag vært krav om at foretaket må ha hatt visse utgifter for avløsning for å motta avløsertilskudd. I 1996 var minstebeløpet 4 000 kroner. I jordbruksavtale 1998-1999 ble beløpet økt til 5 000 kroner. Minimumsgrensen er fremdeles 5 000 kroner i dag. På samme måte som bunnfradraget, har ikke minstebeløpet for avløserutgifter fulgt hverken prisutviklingen i samfunnet ellers eller satsøkningene på avløsertilskuddet.

I vår gjennomgang av forskrifter fra midten av 90-tallet har vi ikke funnet krav om minstegrenser for husdyr. Da driftstilskudd for spesialisert storfekjøttproduksjon ble etablert i Jordbruksavtale 2001-2002, ble det imidlertid satt en minstegrense på 6 ammekyr for å motta tilskuddet. Det er også en minstegrense på tilskudd for bifolk. For å motta husdyrtilskudd for bifolk, må foretaket ha et driftsomfang på minst 25 bifolk, med mindre foretaket mottar produksjonstilskudd på annet grunnlag. Det har vært en nedre grense siden tilskuddet ble innført i Jordbruksavtale 2008-2009.

For distriktstilskuddet, har det siden starten av 2000-tallet vært krav i jordbruksavtalen om mistekvantum for salg av henholdsvis frukt, bær, tomat og agurk samt salat. Kravene til minstekvantum har ikke endret seg fra starten av 2000-tallet og frem til i dag. Til forskjell fra minstegrenser i kronebeløp, er det ikke nødvendigvis samme grunn til å endre kvantumsgrenser fordi disse er stabile over tid sammenlignet med et kronebeløp, som alltid vil påvirkes av prisveksten og satsendringer.

LANDBRUKSDIREKTORATET

POSTADRESSE:
Postboks 56, 7701 Steinkjer

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

BESØKSADRESSE:
Innspurten 11 D, 0663 Oslo

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:
Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no
