

# Revidert forslag til fordelingsnøkkel for regionale miljøtilskudd

Fra partssammensatt arbeidsgruppe til jordbruksoppgjøret 2022

16.03.2022



# Innhold

1	Innledning .....	4
1.1	Mandat .....	4
1.2	Organisering av arbeidet .....	5
1.3	Arbeidsgruppas forståelse av mandatet.....	5
2	Hvilke miljøutfordringer skal regionalt miljøprogram løse i fylkene? .....	6
2.1	Miljøgoder .....	7
2.2	Utslipp.....	8
2.2.1	Utslipp til luft.....	9
2.2.2	Avrenning til vann .....	10
2.3	Forholdet til andre ordninger og regelverk .....	12
3	Om regionale miljøprogram og regionale miljøtilskudd .....	13
3.1	Føringer fra jordbruksavtalen .....	13
3.2	Ny fylkesstruktur – hvilke konsekvenser har det hatt for RMP i de ulike fylkene? .....	14
4	Arbeidsgruppas framlegg til revidert fordelingsnøkkel.....	15
4.1	Hvordan nøkkelen skal brukes.....	15
4.2	Oppbygging av fordelingsnøkkelen .....	15
4.2.1	Alternative modeller .....	15
4.2.2	Om overlapping mellom kriterier .....	18
4.2.3	Tilnærming til to ulike miljøtemaer .....	18
4.3	Vurdering av kriterier til fordelingsnøkkelen.....	19
4.3.1	Kriterier for miljøgoder .....	19
4.3.2	Kriterier for utslipp.....	23
4.4	Vurdering av vekten av kriteriene .....	27
4.5	Om mulighet for øremerkinger, føringer og prioriteringer .....	29
5	Vurdering av revidert fordelingsnøkkel og omfordelingseffekter av denne .....	29
5.1	Hvordan nøkkelen kvantitativt slår ut på fordeling av midler .....	29
5.2	Et alternativt blick på fylkesfordeling – kroner per dekar jordbruksareal i drift .....	33
5.3	Hvordan påvirker omfordeling av RMP-rammen mellom fylkene graden av måloppnåelse / miljøeffekt? .....	34
5.4	Konsekvenser måloppnåelse i fylkene.....	35
5.5	Innfasing av ny fordelingsnøkkel .....	39
5.5.1	Tidspunkt for innfasing.....	39
5.5.2	Alternative modeller for innføring .....	39
6	Tilråding fra arbeidsgruppa .....	41

Vedlegg A



# 1 Innledning

## 1.1 Mandat

I brev av 21.9.2021 fra Landbruks- og matdepartementet ble den partssammensatte arbeidsgruppa for fordelingsnøkkel RMP oppnevnt. Mandat for arbeidet var vedlagt oppnevningbrevet. Etter en forutgående prosess mellom avtalepartene, var mandatet omforent, og gjengis i sin helhet nedenfor.

### **Bakgrunn**

I jordbruksoppgjøret 2020 ble partene enige om at Landbruksdirektoratet skulle se nærmere på fordelingsnøkkelen for RMP med utgangspunkt i alle endringer som er gjort i programmet de siste årene. Det ble etablert en referansegruppe bestående av avtalepartene. Landbruksdirektoratet avleverte sin rapport 3.2.2021. Rapporten skisserer ulike løsninger som bygger på objektive, faglige kriterier som gir forutsigbarhet ved endringer i bevilgningen til RMP. Det er lagt til grunn kriterier som er såpass overordnet at nye tiltak eller avvikling av tiltak ikke gjør at struktur og kriterier i fordelingsnøkkelen må forandres. Det er også vektlagt at kriteriene skal være etterprøvbare. Forslaget til ny fordelingsnøkkel vil kunne medføre betydelig omfordeling mellom regioner. Av Prop. 200 S (2020-2021) - Jordbruksoppgjøret 2021 fremgår følgende: *"Det må arbeides videre med forslagene fra direktoratet og arbeidet bør harmoniseres med ny programperiode for regionalt miljøprogram (2023–2026). Det foreslås derfor at det settes ned en partssammensatt arbeidsgruppe med mål om å fremlegge et revidert forslag til fordelingsnøkkel til jordbruksoppgjøret 2022"*.

### **Mandat for arbeidet**

I tråd med føringene fra Prop. 200 S (2020-2021) settes det ned en arbeidsgruppe bestående av avtalepartene i jordbruksoppgjøret som med utgangspunkt i rapporten avgitt av Landbruksdirektoratet 3.2.2021 skal utarbeide et revidert forslag til fordelingsnøkkel for RMP. Det ligger til grunn for arbeidet at formålet med RMP er å bidra til å nå nasjonale miljømål iht. jordbruket sitt sektoransvar. I henhold til Nasjonal instruks for regionale miljøtilskudd i jordbruket, § 1 er formålet med tilskuddene å bidra til å ivareta jordbruket sitt kulturlandskap, biologisk mangfold, kulturmiljøer og -minner, samt redusere bruk av plantevernmidler og utslipp til luft og avrenning til vann fra jordbruket. På enkelte resultatområder er RMP viktig som virkemiddel for å overholde Norges internasjonale miljøforpliktelser.

De regionale miljøprogrammene skal bidra til gjennomføring av målrettede miljøtiltak i jordbruket utover de kravene som stilles for vanlig jordbruksdrift. Den regionale forvaltningen skal sikre at tiltakene er tilpasset regionale ulikheter i driftsforhold og miljøutfordringer.

Det har de siste årene kommet ny og oppdatert kunnskap om forhold ved arealer og driftsformer og om miljøtiltak som gir god måloppnåelse på ulike områder (utslipp og opptak av klimagasser, forurensninger til luft og vann, verdier i kulturlandskapet). Slik kunnskap bør få konsekvenser for fordelingen av tilskuddsmidler mellom regionene.

Arbeidsgruppa skal vurdere de miljøfaglige kriteriene og vektningen mellom ulike miljøhensyn som ligger i rapporten fra Landbruksdirektoratet. Det skal vurderes om det innenfor visse miljøtema eller for noen fylker gjenstår særlige utfordringer hvor vi må/kan lykkes bedre og som derfor kan ha særlig prioritet ved fordeling av midler.

På bakgrunn av disse vurderingene skal det legges fram et revidert forslag til fordelingsnøkkel med begrunnelse. Det skal beskrives hvilke konsekvenser omfordeling av tilskuddsmidler vil gi, og hvordan dette vil virke på måloppnåelsen.

Arbeidet skal ferdigstilles i form av en rapport innen 1.3.2022.

Landbruksdirektoratet og Miljødirektoratet utgjør sekretariatet for arbeidet som ledes av Landbruksdirektoratet. Riksantikvaren inviteres til å delta i sekretariatsarbeidet.

## 1.2 Organisering av arbeidet

Arbeidet er gjennomført av en partssammensatt arbeidsgruppe som har bestått av representanter fra Landbruks- og matdepartementet (LMD), Klima- og miljødepartementet (KLD), Norges Bondelag (NB) og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (NBS). Landbruks- og matdepartementet har ledet arbeidsgruppa.

<b>Medlem</b>	<b>Organisasjon</b>
Line Meinert Rød (leder)	Landbruks- og matdepartementet
Guro Bolstad	Landbruks- og matdepartementet
Harald Askilrud til 1.11.2021	Klima- og miljødepartementet
Nora Vågnes Traaholt fra 1.11.2021	Klima- og miljødepartementet
Nina Edholm	Klima- og miljødepartementet
Erling Aas-Eng	Norges Bondelag
Elin Marie H. Stabbetorp	Norges Bondelag
Eli Berge Ness	Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Vilde Haarsaker	Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Sekretariatet har bestått av Landbruksdirektoratet og Miljødirektoratet, og har vært ledet av førstnevnte.

<b>Medlem</b>	<b>Organisasjon</b>
Rannveig Bø Fløystad (leder)	Landbruksdirektoratet
Martina Skjellerudsveen	Landbruksdirektoratet
Helga Gunnarsdottir	Miljødirektoratet
Ingrid Kongsvoll	Miljødirektoratet

*Riksantikvaren som ressurs ved behov.*

## 1.3 Arbeidsgruppas forståelse av mandatet

Arbeidsgruppa skal legge fram et forslag til en fordelingsnøkkel for RMP der partene er omforent om det faglige grunnlaget for forslaget.

Forslaget skal fungere som beslutningsgrunnlag for jordbruksforhandlingene 2022. Arbeidet skal bygge videre på rapporten fra Landbruksdirektoratet av 3.2.2021 (Rapport 21/9, Forslag til fordelingsnøkkel for regionale miljøtilskudd), men alle momenter i rapporten kan tas opp til diskusjon.

Arbeidsgruppas anbefalinger publiseres som et notat som kan leses som et vedlegg til rapporten fra Landbruksdirektoratet.

Hensikten med Regionale miljøprogrammer og RMP-tilskudd er å oppnå miljømål og bidra til måloppnåelse i Nasjonalt miljøprogram. Å ta fordelingsnøkkelen i bruk skal legge til rette for økt samlet måloppnåelse. Dette innebærer at fordelingskriteriene kan føre til en omfordeling av tilskuddsmidlene mellom fylkene, fordi utfordringene i fylkene er ulike.

Det skal vektlegges å beskrive hvorfor arbeidsgruppa anbefaler en fordelingsmodell som fører til omfordelinger av midler mellom fylkene, og hvilken konsekvens en eventuell omfordeling mellom fylker vil ha. Arbeidsgruppa vil vurdere kriteriene i Landbruksdirektoratets forslag til fordelingsnøkkel på nytt, og eventuelt justere dem. Det er et mål at det skal gå tydelig frem hva som er arbeidsgruppas faglige begrunnelser, og hva som er politikk/verdivalg. Å vurdere fordelingen av midler innad i fylkene etter ny fylkesstruktur, samt betydningen av føringer for RMP-tiltak i jordbruksoppgjørene er ikke en del av mandatet, men skal omtales kort som bakgrunn for arbeidet.

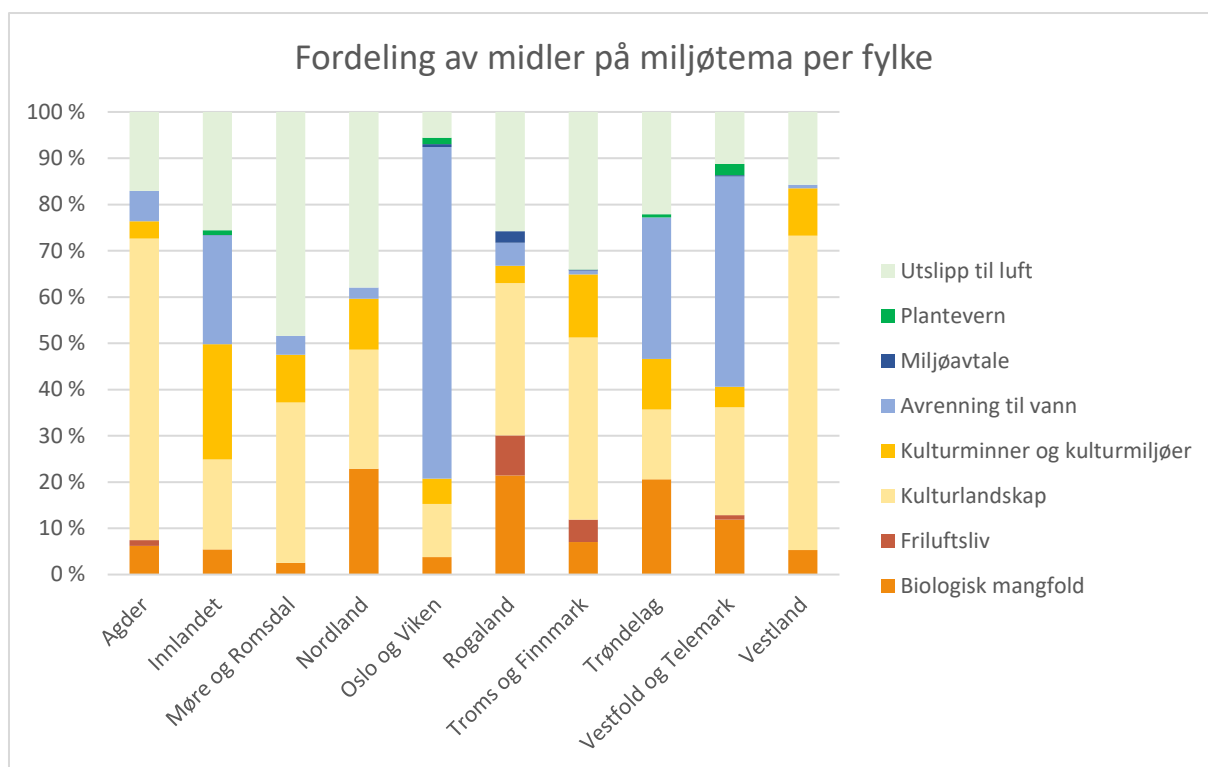
Arbeidsgruppa presiserer at fordelingsnøkkelen ikke skal innskrenke fylkenes regionale handlingsrom.

## 2 Hvilke miljøutfordringer skal regionalt miljøprogram løse i fylkene?

For tilstand, nasjonale miljømål, landbrukets miljømål og jordbrukets påvirkning innen de ulike miljøtemaene, henviser vi til omtale i Nasjonalt miljøprogram 2019–2022 og Helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidlene i jordbruket (2015). I kapitlene 2.1 og 2.2 vil vi legge vekt på å beskrive forskjeller i utfordringer mellom fylkene innen de to hovedområdene utslipp (utslipp til luft og avrenning til vann) og miljøgoder (kulturlandskap, biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer, friluftsliv).

Nasjonalt Miljøprogram (NMP) beskriver de miljømålene jordbruket har sektoransvaret for. Disse målene skal oppnås gjennom ulike økonomiske og juridiske virkemidler. RMP-tilskuddene er en av flere virkemidler som sammen benyttes for å nå miljømålene i NMP. I kapittel 2.3 beskrives hvilken rolle RMP-tilskuddene har, hvilke utfordringer ordningen er egnet til å løse, utfordringer der RMP er ett av flere virkemidler for å nå målene, og hvilke utfordringer RMP ikke kan/skal løse.

Figur 1 under viser hvordan fylkene fordeler midlene mellom de forskjellige miljøtemaene. Dette gir en indikasjon på hva de har identifisert som viktige miljøutfordringer i sitt fylke, men påvirkes også av føringer fra jordbruksavtalene (som f.eks. at bratt areal skal gis tilskudd i de fleste fylker, eller at det skal gis minst 50 000 kr per seter). Av figuren fremgår det for eksempel at Oslo og Viken prioriterer vannmiljø høyt, noe som avspeiler de kjente utfordringene i vannmiljøet rundt Oslofjorden. Sammenhengen mellom prioritering av midler per miljøtema og utfordringene i fylket er mindre tydelig i et fylke som Rogaland. Rogaland har den høyeste husdyrtettheten i landet og på Jæren er det store utfordringer med eutrofiering. Dette skulle tilsi at avrenning til vann og utslipp til luft ble prioritert høyere. En av årsakene til at andelen midler til utslipp til luft ikke er større, er at Rogaland har et generelt krav om at spredning av husdyrgjødsel skal skje om våren eller i vekstsesongen, og gir derfor ikke tilskudd til tiltaket *spredning av husdyrgjødsel i vår eller vekstsesong*. En annen grunn er at det er lite åpen åker, slik at det ikke brukes like mye penger på vannmiljøtiltak for slike områder som i andre fylker.



Figur 1: Bruk av midler fordelt på miljøtemaer per fylke i 2020.

De regionale miljøprogrammene og enkeltfylkenes prioritering av RMP-tiltak gir ikke grunnlag for å peke på fylker som har betydelig flere eller viktigere miljøgoder / miljøverdier pr. arealenhet enn andre fylker. Fylkene er forskjellige: noen har mye kystlynghei, noen har mye ugjødslende / magre beiteområder i hevd som har stort artsmangfold, noen peker på at de har mange kulturminner og kulturmiljøer, noen viser til sine landskapsvernområder, noen har mange setre i drift osv. Alle beskriver bredde og omfang av miljøgoder i jordbrukslandskapet i sitt fylke. Det samme er tilfellet på utslippsområdet. Valg av tiltak og prioriteringer av miljøtema henger til en viss grad sammen med de dominerende produksjonsformene i fylket. Fylker med stor andel åpen åker benytter for eksempel flere tiltak i miljøtema Avrenning til vann fordi de er mer relevante i denne produksjonsformen.

Fylkenes faktiske bruk av RMP-midler fordelt på tiltak og miljøtemaer det enkelte året er et resultat av oppmerksomhet omkring tiltaket, hvilke tiltak som er lagt inn i det regionale miljøprogrammet, tilskuddssatser og bondens gjennomføring av miljøtiltak. Som Figur 1 over viser, er det stor forskjell mellom fylkene når det gjelder andelen av RMP-midlene som benyttes til miljøgode- og utslippstiltak. I 2020 benyttet fylkene mellom ca. 20 % og over 80 % av sin RMP-ramme til miljøgode-tiltak. Fylkenes prioriteringer bygger på vurdering av hva som er de største miljøutfordringene i fylket. Fylker som har store vannmiljøutfordringer vil f.eks. kunne måtte bruke en stor del av rammen på det. Det betyr ikke at det er færre miljøverdier som er viktige å ta vare på her enn i andre fylker. Fylkene har også ulik historikk og praksis for samordning mellom RMP og bruk av andre tilskuddsordninger for miljøgode-tiltak knyttet til aktive bruk/jordbruksforetak. Fylkenes faktiske bruk av sin RMP-ramme gir derfor lite informasjon om forskjeller mellom fylkene mht. omfang av miljøgoder / miljøverdier.

## 2.1 Miljøgoder

Begrepet miljøgoder brukes her som en fellesbetegnelse på positive verdier i jordbrukets kulturlandskap (miljøtemaene: kulturlandskap, biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer og friluftsliv). Internasjonale klima- og miljøavtaler forplikter jordbrukssektoren til å sikre miljøverdier og ta miljøhensyn. Nasjonalt miljøprogram gir en oversikt over internasjonale avtaler Norge har sluttet seg til, og nasjonal politikk på området.

FNs konvensjon for biologisk mangfold (CBD) har blant annet som formål å bevare det biologiske mangfoldet. Under konvensjonen har Norge forpliktet seg til Aichi-målene, som er globale mål for å stoppe tapet av naturmangfold innen 2020. Avtaler på natur- og kulturarvområdet er blant annet UNESCOs konvensjon for vern av verdens kultur- og naturarv (1972) og den Europeiske landskapskonvensjonen (2000). Europarådets konvensjon om vern av den arkeologiske kulturarven (Valetta-konvensjonen 1992) og Europarådets konvensjon om vern av Europas faste kulturminner (Granada-konvensjonen 1985) er også sentrale avtaler for utfordringene knyttet til tap av arkeologi og forfall av kulturminner i jordbrukslandskapet. Norge har implementert disse forpliktelsene i nasjonal politikk og satt nasjonale mål. Siden Nasjonalt miljøprogram 2019–2022 ble skrevet, har det kommet ny tverrsektoriell tiltaksplan for bekjempelse av fremmede og skadelige arter, nasjonal tverrsektoriell tiltaksplan for ville pollinerende insekter og tverrsektoriell oppfølgingsplan for trua natur, som alle forplikter jordbruket til bidrag innen sektoren. RMP er et sentralt virkemiddel i jordbrukets innsats innenfor alle disse områdene. Det er gitt føring om at jord og jordhelse (som er knyttet til biologisk mangfold, men også andre miljøtemaer) skal inn i nasjonalt miljøprogram og også gjenspeiles i regionale miljøprogram.

I regionale miljøprogrammer har fylkene beskrevet og prioritert fylkets viktigste miljøgoder og viktige trusler mot miljøgodene. Miljøgodene kan påvirkes negativt av at arealene ikke lenger brukes til jordbruksproduksjon og at bygninger og anlegg går ut av bruk. Både endrede driftsformer, nydyrking og drenering kan føre til tap av arkeologiske kulturminner. Endrede driftsformer kan gi mindre artsmangfold enn fortidens produksjonsmåter.

Omdisponering av jordbruksjord til andre formål, for eksempel vei, jernbane, boligbygging mm. er redusert de siste årene, men er en større utfordring i enkelte fylker enn i andre. De senere årene har totalt jordbruksareal holdt seg relativt stabilt, ved at arealer som har gått ut av produksjon er erstattet av nydyrket areal. Arealer som tas ut av drift etter lang tids jordbruksproduksjon, har normalt flere miljøgoder enn nydyrkede arealer. Forfall av bygninger og andre kulturminner som følge av opphørt bruk skjer ofte parallelt med gjengroing av arealer. Det er likevel ikke grunnlag for å si at fylker med mye omdisponering generelt har størst utfordringer med ivaretagelse av jordbruksbaserte miljøgoder og dermed et større behov for RMP-midler.

Gjengroing av arealer fordi teiger eller deler av teiger ikke lenger brukes til jordbruksformål er en trussel mot miljøgoder i jordbrukslandskapet som alle fylker trekker fram. Endring i driftsmåter og størrelsen på jordbruksmaskiner er blant faktorene som påvirker hvilke arealer som er attraktive å drive. Gjengroing er også en konsekvens av redusert beiting i inn- og utmark. Gjengroing påvirker blant annet sammensetningen av plantesamfunn og fugleliv, og gjør at mange kulturminner ikke lenger er synlige og tilgjengelige verdier i landskapet. Fremmede arter utgjør en trussel særlig for gjengroingsarealer.

Jordbruksproduksjon utvikles over tid som alle næringer. Utvikling av kunnskap, teknologi, sorter og andre innsatsfaktorer har gjort effektivisering og intensivering av driften mulig. I hele landet, men spesielt der forholdene ligger til rette for korn- og grønnsaksproduksjon, har endringene ført til et mer spesialisert jordbruk med færre produksjoner per foretak. Mange viktige habitater som kantsoner, åkerholmer m.m. har veket plassen for store arealer med monokulturer. Andre følger av intensiveringen er at f.eks. seterdrift eller andre tradisjonelle driftsmåter er mindre lønnsomt enn før, noe som fører til tap av særegne naturtyper og kulturverdier. Det biologiske mangfoldet i jordbrukslandskapet er delvis skapt gjennom tidligere tiders produksjonsmetoder, med blant annet lite tilførsel av gjødsel og med høsting etter frømodning. Slike verdier kan ikke ivaretas bare gjennom å hindre gjengroing, men krever også spesifikk skjøtselsmetode.

Mange fylker trekker fram spesielle miljøgoder som man gir særlig oppmerksomhet i sitt regionale miljøprogram, som blant annet samiske og kvenske kulturminner, automatisk freda kulturminner truede arter som er avhengig av semi-naturlige naturtyper, setring, mv. Noen av disse miljøgodene står i fare for å gå tapt.

## 2.2 Utslipp

Begrepet utslipp brukes her som en fellesbetegnelse på negative effekter av jordbruksproduksjonen (miljøtemaene: Avrenning til vann, Utslipp til luft, Plantevern, Miljøavtale og Klimarådgeving). Mange tiltakene har i en effekt på målene i flere miljøtemaer. Nedlegging av husdyrgjødsel om våren eller i vekstsesongen reduserer utslipp av ammoniakk, men fordi det gjødsels på et gunstig tidspunkt for næringsopptak i planter, vil



tiltaket også redusere risikoen for avrenning til vannmiljøet. Nedenunder omtales allikevel miljøtemaene Utslipp til luft og Avrenning til vann i hvert sitt delkapittel.

## 2.2.1 Utslipp til luft

Utslipp til luft er en global utfordring der Norge har forpliktet seg til kutt i klimagassutslippene. I 2019 inngikk regjeringen og jordbruket en intensjonsavtale med mål om å redusere klimagassutslipp og å øke opptaket av karbon tilsvarende 5 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Gjennom klimaavtalen med EU skal Norge bidra med 40 prosent kutt i ikke-kvotepliktig sektor (inkl. jordbruk), innen 2030.

I 2020 var utslippene fra jordbrukssektoren på 4,5 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Det utgjorde 9,1 prosent av de totale klimagassutslippene i Norge og var en nedgang på 6,4 prosent siden 1990. Det meste av utslippene kommer fra dyrenes fordøyelse, spesielt fra drøvtyggere. Resten kommer fra bruk og lagring av husdyrgjødsel – og mineralgjødsel, dyrking av myrer og nedbryting av vekstrest, som halm, i jorda<sup>1</sup>. I 2019 utgjorde utslipp av metan fra dyrenes fordøyelse 50,4 prosent av utslippene, lystgass fra jord 36,6 prosent og utslipp fra lagring av husdyrgjødsel utgjorde 10,8 prosent. Lystgassutslipp fra jord kommer hovedsakelig fra spredning av mineralgjødsel og husdyrgjødsel og dyrking av myr. Utslipp fra mineralgjødsel er den største kilden<sup>2</sup>. Bedre nitrogenforvaltning er et viktig tiltak for å kunne redusere bruken av mineralgjødsel og lystgassutslipp fra jord.

De viktigste årsakene til nedgangen siden 1990 er mindre bruk av nitrogenholdig mineralgjødsel, mer bruk av kraftfôr i stedet for gras og bedre effektivitet i melkeproduksjonen. Framskrivningen av klimagassutslipp for jordbrukssektoren til Perspektivmelding 2020 viser at utslippet fra jordbrukssektoren er forventet å ligge på et relativt stabilt nivå fram mot 2050. Det er derfor behov for en forsterket innsats for å oppfylle målsetningen i intensjonsavtalen som gjelder utslipp fra jordbrukssektoren.

Jordbruket står for 95 prosent av ammoniakkutslippene i Norge. Bruk av husdyrgjødsel er den største kilden. Norge er forpliktet gjennom Gøteborgprotokollen til å redusere utslippene av ammoniakk med 8 prosent i forhold til utslippene i 2005. Utslippstall for 2020 viser at utslippene av ammoniakk gikk ned 0,3 prosent fra 2019 til 2020. For 2020 er utslippene beregnet til 28 598 tonn. Utslippene har blitt redusert med 6 prosent i 2020 ift 2005. Nedgangen fra 2019 til 2020 var 0,3 prosent, noe som særlig kan tilskrives nedgang i utslipp fra vegtrafikk, sannsynligvis på grunn av redusert reisevirksomhet på grunn av pandemien. Utslipp fra jordbruket ble redusert med 45 tonn, som særlig kan tilskrives nedgang i husdyrtall for noen dyregrupper, blant annet for melkeku, i 2020.

Breispredning er den vanligste spredemetoden i Norge, og kan gi store utslipp av ammoniakk og lystgass. Miljøvennlig spredning i form av nedlegging eller nedfelling på eng og raskere nedmolding på åker, er det tiltaket som gir størst reduksjon av ammoniakk og lystgass. Ved å redusere kontakten gjødsel har med luft reduseres tapet av nitrogen og mer kan tas opp direkte av plantene. Dette kan redusere behovet for bruk av mineralgjødsel og derav lystgass som dannes fra spredning av mineralgjødsel. I Klimakur 2030 ble tiltaket utredet til å kunne ha en utslippsbesparelse på 0,23 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i perioden 2021-2030<sup>3</sup>. Gjødselundersøkelsen i 2018 viste svært små endringer i mengdene husdyrgjødsel spredd med ulike metoder i forhold til undersøkelsen i 2013 (NIBIO 2019)<sup>4</sup>.

Figur 2 viser oversikt over andel av de samlede utslippene og andelen utslipp fra jordbruksareal per fylke. I RMP gis det tilskudd til mer miljøvennlige spredemetoder og bedre spredetidspunkt, som kan redusere direkte og indirekte lystgassutslipp fra jord. Fylkesvise tall for utslipp fra jord tas derfor med i oversikten i figuren. Totale

---

<sup>1</sup> [Klimagassutslipp fra jordbruk \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/tema/klimagassutslipp-og-avrenning/utslipp-til-luft/utslipp-til-luft-og-avrenning-til-vann)

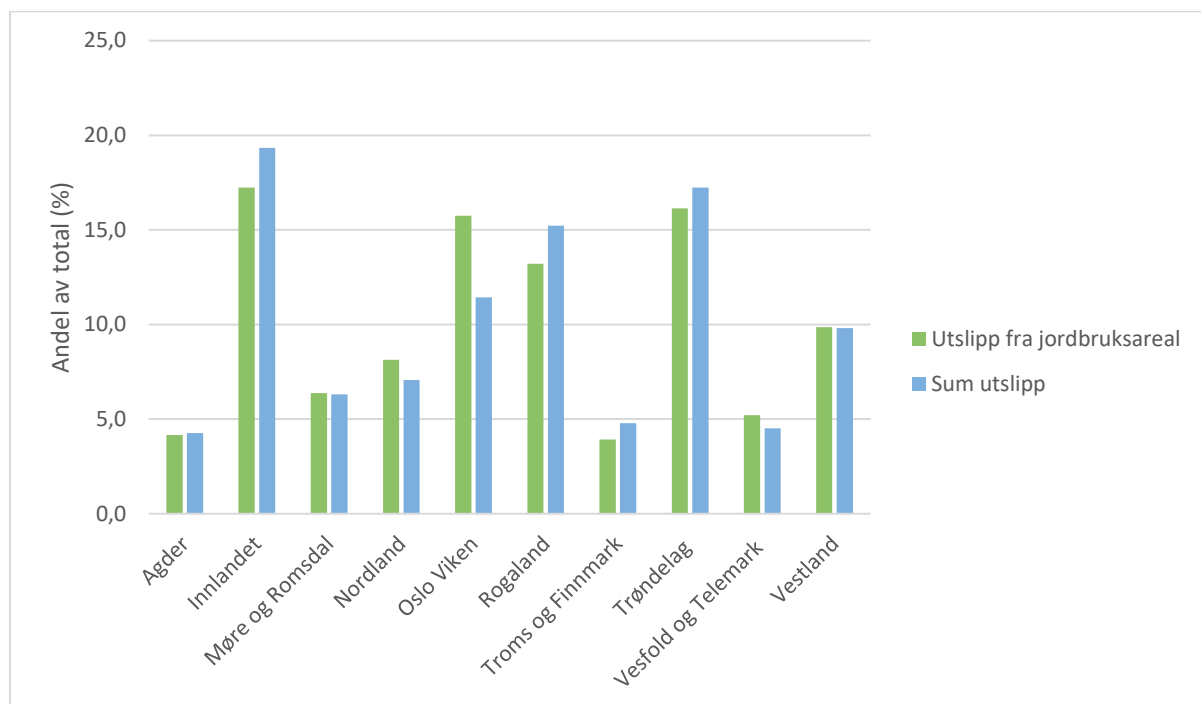
<sup>2</sup> [NIR Norway 2021.pdf](#)

<sup>3</sup> [Klimakur 2030 - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/tema/klimakur-2030)

<sup>4</sup> [m1589.pdf \(miljodirektoratet.no\)](#)

utslipp omfatter i tillegg til lystgassutslipp, utslipp fra husdyrenes fordøyelse og lagring av husdyrgjødsel. Innlandet har de største utslippene samlet og fra jordbruksareal, deretter Trøndelag, Rogaland og Oslo og Viken.

De fylkesvise utslippstallene i figur 2 beregnes ved at nasjonale tall fordeles til fylker og kommuner ved ulike fordelingsnøkler som antall husdyr, beregnet mengde nitrogen i husdyrgjødsel, fulldyrket jordbruksareal, beregnet areal organisk jord, mv. Utslipp fra jordbruksareal inkluderer utslipp av lystgass fra spredning av husdyrgjødsel og husdyrgjødsel sluppet på beite, utslipp fra bruk av kunstgjødsel, fra planterester og bruk av slam og annen organisk gjødsel, lystgass fra dyrking av myrjord og indirekte lystgassutslipp fra nedfall av ammoniakk og avrenning. Utslippene kan i stor grad forklares med antall husdyr i de ulike fylkene.



Figur 2 Andel (prosent) av samlede utslipp (lystgassutslipp, utslipp fra husdyrenes fordøyelse og lagring av husdyrgjødsel ) fordelt per fylke og andel (prosent) utslipp fra jordbruksareal (utslipp av lystgass fra spredning av husdyrgjødsel og husdyrgjødsel sluppet på beite, utslipp fra bruk av kunstgjødsel, fra planterester og bruk av slam og annen organisk gjødsel, lystgass fra dyrking av myrjord og indirekte lystgassutslipp fra nedfall av ammoniakk og avrenning) fordelt per fylke<sup>5</sup>.

### 2.2.2 Avrenning til vann

Arbeidet med å nå bindende mål etter Vanndirektivet som er implementert via vannforskriften går inn i ny planperiode (2022–2027 med måloppnåelse for god økologisk tilstand innen 2027 eller 2033 hvis utsatt frist).

Regjeringen ga berørte sektorer føringer for vannforvaltningsarbeidet i mars 2019. For jordbruk er den formulert slik: "Det er behov for forsterket innsats mot forurensning fra jordbruk for å oppnå målet om god tilstand i alle landbrukspåvirkede vannforekomster. I områder hvor iverksatte tiltak ikke er tilstrekkelige til at miljømålet god tilstand nås, innføres mer forpliktende krav. Herunder skal fylkesmennenes og kommunenes hjemler til å stille krav til gjennomføring av miljøtiltak tas i bruk der det er nødvendig for at miljømålene etter vannforskriften nås innen 2027, og senest innen 2033". Det påpekes videre i nasjonale føringer at: "Det eksisterende kunnskapsgrunnlaget viser at man ikke har oppnådd tilstrekkelig fremgang med gjeldende

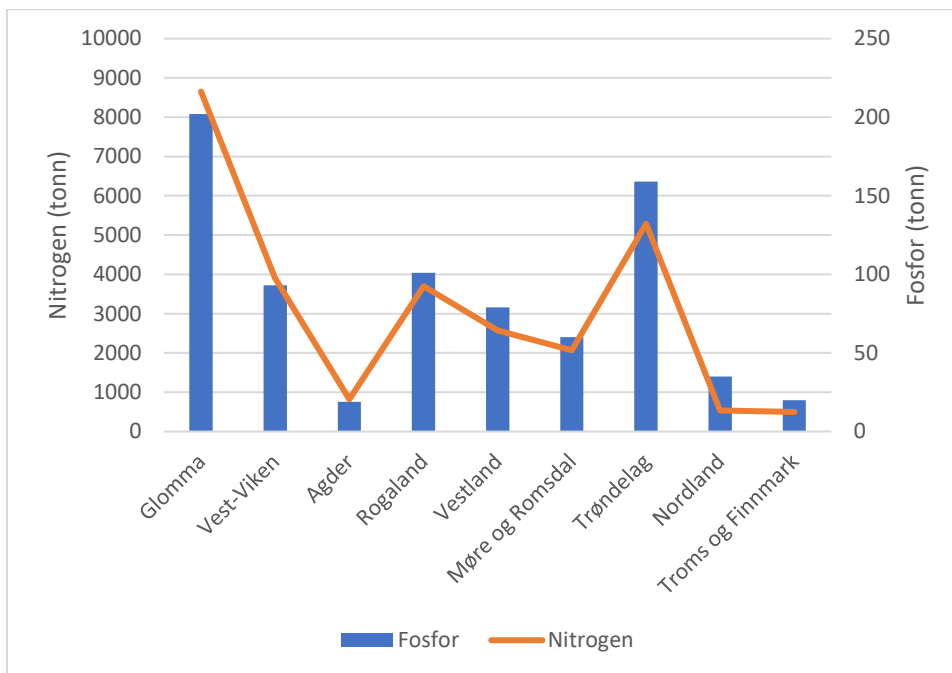
<sup>5</sup> [Utslipp av klimagasser i Norges kommuner og fylker - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/utslipp-av-klimagasser-i-norges-kommuner-og-fylker)  
[metodenotat klimagasstatistikk-for-kommuner.pdf \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/metodenotat-klimagasstatistikk-for-kommuner.pdf)

virkemidler knyttet til påvirkningen fra landbruk. Samtidig gjenstår mye usikkerhet og det er behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget. NIBIO viser til at mer nedbør og ustabile vintre har gitt økt avrenning som kamuflerer effekten av iverksatte tiltak. Effektene nedstrøms er også påvirket av andre forhold, som spredt avløp og værforhold”.

I Vann-Nett er diffus avrenning fra jordbruk den 3. største påvirkningen på elvene, nest etter sur nedbør og vannkraft, tilsvarende for innsjøer er 4. plass.

Jordbruks- og avløpssektorene som er de viktigste kildene til eutrofi har felles utfordringer i arbeidet med å redusere tilførselene av næringsstoffer og partikler til våre vassdrag og kystområder. De regionvise utfordringene er illustrert i Figur 3 med tilførselstall for henholdsvis fosfor og nitrogen fra jordbruk i vannregionene.

Tilførselene viser samlede tilførsler fra jordbruk for hele regionen og viser ikke antall eller omfang av resipienter som er påvirket, eller avstand fra dagens tilstand til miljømålet.



Figur 3 Gjennomsnittlige tilførsler av nitrogen og fosfor fra jordbruk i 2017-2019 per vannregion. Glomma er tilnærmet lik Innlandet, Østfold, Akershus og Oslo, mens Vest-Viken er tilnærmet lik Buskerud, Telemark og Vestfold

Oppdaterte overvåkningsdata (Vann-nett juni 2021) viser at antall eutrofe vannforekomster øker hvilket betyr at vi er lengre fra å nå miljømålene. Fosforinnholdet er for høyt i nærmere 300 innsjøer, og for 125 av disse er avstanden mellom dagens tilstand og miljømålet i vannforskriften stor. Det vil si at tilstanden er dårlig eller svært dårlig. Tilsvarende for elver er det 850 og 1070 som ikke når målene for henholdsvis fosfor og nitrogen. Leirelver er ikke inkludert i statistikken.

## 2.3 Forholdet til andre ordninger og regelverk

RMP-tilskuddene er en rettighetsbasert tilskuddsordning med årlig tildeling. Det vil si at hvis vilkårene for tiltaket (tilskuddet?) oppfylles, er søker berettiget tilskudd. Når fylket blir tildelt rammen for RMP vet man ikke hvor mange foretak som vil søke om tilskudd. Hvis antall søkere øker vil satsene per tiltak måtte reduseres sammenlignet med foreløpige satser eller fjorårets satser. Det gis tilskudd til tiltak som inngår i driften, og som ofte gjennomføres hvert år. Ordningen skal gi en målretting av miljøinnsatsen i jordbruket ut over de generelle, nasjonale ordningene, for eksempel Produksjons- og avløsertilskuddet (PT). RMP-tilskuddene har som hovedoppgave å stimulere til en ekstra innsats for å hindre utslipp til luft og vann og å ta vare på og utvikle miljøgodene i kulturlandskapet.

Andre tilskuddsordninger som har overlappende formål med RMP er tilskudd for dyr på innmarks- og utmarksbeite, tilskudd til tiltak i beiteområder, klima- og miljøprogrammet, utviklingsmidler økologisk landbruk, handlingsplan miljøvennlig bruk av plantevernmidler, spesielle miljøtiltak i landbruket (SMIL), Utvalgte kulturlandskap i jordbruket (UKL), og investerings- og bedriftsutviklingsmidlene i landbruket (IBU-midlene, forvaltet av Innovasjon Norge).

RMP-tilskuddene er utformet slik at de både skal finansiere tiltak som skal ivareta miljøgoder, noe man vil ha mer av, og tiltak for å redusere forurensning fra jordbruket, altså noe man vil ha mindre av. Man kan si at ordningen skal hindre forringelse av miljøet som helhet, både kulturmiljøet og naturen. Det er stor variasjon i hvor spesifikke tiltakene er. Eksempelvis er tiltaket «Drift av seter» i høy grad spisset mot det å ivareta en helt spesifikk verdi, mens tiltaket «Spredning av gjødsel i vår/vekstsesong» er et mer generelt tiltak som både skal oppnå reduksjon av avrenning til vann og reduserte klimagassutslipp.

I motsetning til RMP-tilskuddene som støtter aktiviteter som inngår i den vanlige driften, er Spesielle Miljøtiltak i Landbruket (SMIL) et investeringstilskudd. Bonden kan få støtte til å gjennomføre et større eller mindre prosjekt som vil være en engangforeteelse. Hvis bonden søker om midler til å etablere en fangdam, er dette noe som bare gjøres én gang og kan finansieres over SMIL, men vedlikehold og skjøtsel av fangdammen kan det gis tilskudd til gjennom RMP.

Utvalgte kulturlandskap i jordbruket er en tverrfaglig, felles satsing mellom Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet. Ordningen er et samarbeid mellom landbruks- og miljøforvaltningen på alle forvaltningsnivåer og det er frivillig for kommuner og grunneiere å bli med. Formålet med tilskudd til tiltak er å bidra til å sikre verdier knyttet til landskap, biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer, herunder sikre langsiktig skjøtsel og drift. I 2023 vil det være 51 utvalgte områder i Norge.

Endringer i gjødselvareregelverket forventes å få en sentral rolle i å regulere miljøutfordringene som finnes i områder med høy husdyrtetthet. RMP er et viktig virkemiddel for redusert avrenning og reduserte klimagassutslipp fra jordbruket, men andre virkemidler, så som dreneringstiltak i SMIL, har også stor betydning. Dagens tiltak for miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel kan ikke alene forventes å løse utfordringen med høy konsentrasjon av husdyrgjødsel i enkelte deler av landet. For å kunne redusere utslipp av klimagasser og ammoniakk fra husdyrproduksjonen er det i tillegg behov for store investeringer. Bedre lagerkapasitet og spredeutstyr, distribusjon av gjødsel gjennom bruk av biogassanlegg og endret fôringsstrategi er alle tiltak som ikke kan plasseres i RMP. Innovasjon Norge forvalter investeringsmidler over jordbruksoppgjøret som kan brukes til å gjennomføre prosjekter til for eksempel utbedring av gjødsellager. RMP-tiltaket Klimarådgiving er et tilskudd til individuell rådgiving, hvor rådgivier og bonden sammen gjennomgår produksjonens klimaavtrykket. På bakgrunn av denne gjennomgangen foreslår rådgiveren tiltak for å minske klimaavtrykket og for klimatilpasning. Foreslåtte tiltak begrenser seg ikke til RMP-tiltak, men kan også inkludere tiltak som fokus på redusert kalvedødelighet, innstilling av plog etc. og tiltak som er nevnt ovenfor. Dermed kan dette tiltaket indirekte bidra til reduksjon av klimagassutslipp ut over de spesifikke RMP-tiltakene i miljøtema *Utslipp til luft*.

For di RMP er en ordning som gir tilskudd til tiltak som gjennomføres årlig og stimulerer til endret jordbruksdrift i en mer miljøvennlig retning, er ordningen et viktig bidrag til å nå målene innenfor miljøtemaet «Avrenning til vann». Måloppnåelsen er avhengig av tiltak som hovedsakelig ligger i RMP. I åpenåkerjordbruket er RMP-tilskuddene helt sentrale for å løse eutrofiutfordringene, som for eksempel Ingen jordarbeiding om høsten.

Under PT ligger areal- og kulturlandskapstilskudd (AK-tilskudd) som har til formål å bidra til å skjømte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift, og til å holde jordbruksareal i drift. For å kunne motta AK-tilskudd uavkortet stilles det minimumskrav til jordbruksproduksjonens miljøhensyn (herunder krav om buffersone langs vassdrag og ivaretagelse av kulturlandskapet). Kulturlandskapstilskuddet er likt for hele landet, mens arealtilskuddet er differensiert mellom vekstgrupper og mellom regioner, med høyest satser for regioner der naturforholdene gjør det utfordrende å drive jordbruk. I PT ligger også for eksempel «Tilskudd for dyr på beite» og «Tilskudd til dyr på utmarksbeite». På samme måte som på forurensingsområdet, skal RMP støtte en ekstrainsats som går utover minstekravene for å oppnå miljømålene innenfor miljøgodene. I dette tilfellet gir RMP støtte til beiting av *verdifulle* jordbrukslandskap i innmark og utmark.

Oppsummert er formålet til RMP å stimulere til en ekstra innsats ut over minimumskravene, for å ivareta miljøgodene og å forhindre / begrense forurensing til vann og til luft fra jordbruket. RMP er ikke hovedvirkemidlet for å løse utfordringene med å opprettholde landbruket i hele landet. Fordi RMP er en årlig rettighetsbasert tilskuddsordning, egner denne ordningen seg ikke til å gi støtte til større investeringer eller å gjennomføre engangsprosjekter (f.eks. drenering, investering i gjødsellager/tak, eller hydrotekniske tiltak). RMP kan løse utfordringene det er å motivere bønder til å gjøre den ekstra innsatsen som er nødvendig år etter år (som å beite kystlynghei, dyrke fangvekster, eller unnlate å høstpløye) og integrere slike tiltak i den vanlige jordbruksdriften.

## 3 Om regionale miljøprogram og regionale miljøtilskudd

### 3.1 Føringer fra jordbruksavtalen

I Rapport 21/9 Forslag til fordelingsnøkkel for regionale miljøtilskudd s. 11–14 er jordbruksoppgjørens bevilgningsendringer for RMP, etablering av nye tiltak og avvikling av tiltak, føringer for utforming av enkelttiltak og føringer for prioritering av RMP-rammen i jordbruksavtalene i perioden 2006 – 2020 gjengitt. Oversikten viser at avtalepartene har hatt et aktivt forhold til tilskudd til regionale miljøprogram, både gjennom bevilgningsutvikling, beslutning om målretting, forenkling og nasjonal tiltaksmeny (4-årig instruks), gjennom føringer for fylkenes prioritering i disponering av sine økonomiske rammer (ofte i tilknytning til bevilgningsøkninger), og gjennom etablering og avvikling av RMP-tiltak. For 2005 ble det avsatt 350 mill. kroner til RMP, for 2022 er det avsatt 601 mill. kroner.

Instruksen og de regionale miljøprogrammene er fastsatt for 4 år – dagens instruks og miljøprogrammer gjelder for 2019–2022. Rullering av regionale miljøprogrammer og instruks er omfattende prosesser, og forskjellige fagmiljøer og fagpolitiske organisasjoner inviteres til å gi innspill. Når nye fylkesvise miljøprogrammer er fastsatt, skal innholdet formidles og veiledes om til kommunal forvaltning og til brukerne. Nye føringer midt i programperioden (etablering, avvikling og endret utforming av tiltak) påvirker den 4-årige avveiningen som er gjort i miljøprogrammet om hvilke tiltak som skal tilbys i fylket og prioriteringen mellom dem (satser). Fylkene melder om at regelendringer, særlig midt i programperioden, erfaringsvis fører til redusert søknadsmengde.

I dag fordeles tilskudd til RMP mellom fylkene hovedsakelig basert på historisk (tidligere års) fordeling. Når partene har økt RMP-rammen begrunnet i spesifikke forhold, har det ofte fulgt med føringer for bruken av midlene, slik det for eksempel ble gjort i jordbruksforhandlingene 2019:

«Partene er enige om at rammen for regionale miljøprogram økes med 35 mill. kroner for 2020, jf. tabell 7.6. Midlene fordeles etter ny fylkesinndeling fra 2020. Vannmiljøtiltak og særskilt tiltaket miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel skal prioriteres. Det skal også legges til rette for at tiltak for pollinatorsoner og truet natur innføres i alle regionale miljøprogram. Beiteskader forårsaket av vilt er et omfattende og voksende problem for jordbruket. Partene er enige om at øremerkingen til beitearealer for kortnebbgås og kvitkinngås over RMP økes med 1 mill. kroner til henholdsvis Trøndelag og Nordland. Den totale avsetningen til regionale miljøprogram blir 528,1 mill. kroner for 2020.»

### 3.2 Ny fylkesstruktur – hvilke konsekvenser har det hatt for RMP i de ulike fylkene?

Tabellene nedenunder viser fordelingen av rammen mellom de forskjellige miljøtema til de tidligere fylkene henholdsvis Oppland og Hedmark, og Hordaland og Sogn og Fjordane og de nye fylkene. Tabellen viser tall fra 2018 fordi fylkene i påvente av fylkessammenslåingen laget felles regionalt pforgram i 2019. Tabellene viser at disponering av samlet ramme for de tidligere fylkene ikke avviker i stor grad fra fordelingen per miljøtema i de nye fylkene. Internt kan det allikevel ha skjedd endringer i satser som har gjort at visse områder får en endret tildeling. Det er også eksempler på at kommuner har endret fylkestilhørighet uten at rammen har fulgt med.

Den største endringen som tabellen viser er en stor økning i midler til Utslipp til luft i både Innlandet og Vestland.

I de tilfellene hvor summen av beløpet er 0 kr, betyr det at fylket ikke har tiltak innenfor dette miljøtema. Innlandet har ikke tiltaket *Vedlikehold av turstier i jordbrukslandskapet*, og Vestland har ikke *Miljøavtale* eller *Ugrasharving i åker/Ugrasbekjempelse i radkulturer*. I tilfellene hvor feltet er tomt, betyr det at dette ikke fantest som miljøtema i 2018.

Tabell 1 Oversikt over fordeling av rammen mellom miljøtema i tidligere og nåværende fylker

Miljøtema	2018		2020
	Hedmark	Oppland	Innlandet
<b>Kulturlandskap</b>	3 005 520	24 280 947	24 180 905
<b>Biologisk mangfold</b>	2 198 800	4 148 010	6 922 535
<b>Kulturminner og kulturmiljøer</b>	12 758 200	20 894 033	31 132 730
<b>Friluftsliv</b>	0	0	0
<b>Avrenning til vann</b>	17 349 640	10 724 689	29 751 422
<b>Utslipp til luft</b>	13 224 212	3 221 920	32 118 265
<b>Plantevern</b>	702 240	722 950	1 318 300
<b>Miljøavtale</b>			30 600
<b>Sum tilskudd</b>	<b>49 238 612</b>	<b>70 488 759</b>	<b>125 454 757</b>

Tabell 2 Oversikt over fordeling av rammen mellom miljøtema i tidligere og nåværende fylker

Miljøtema	2018		2020
	Hordaland	Sogn og Fjordane	Vestland
<b>Kulturlandskap</b>	17 628 200	23 418 204	41 805 210
<b>Biologisk mangfold</b>	1 178 920	2 033 770	3 272 000
<b>Kulturminner og kulturmiljøer</b>	1 896 372	6 131 926	6 237 250
<b>Friluftsliv</b>	0	0	0
<b>Avrenning til vann</b>	540 715	0	479 940
<b>Utslipp til luft</b>	2 663 790	0	9 693 030
<b>Plantevern</b>	0	0	0
<b>Miljøavtale</b>			0
Sum tilskudd	23 907 997	31 583 900	61 487 430

## 4 Arbeidsgruppas framlegg til revidert fordelingsnøkkel

### 4.1 Hvordan nøkkelen skal brukes

I Landbruksdirektoratets forslag til fordelingsnøkkel til jordbruksforhandlingene 2021, kapittel 6, beskrives det hvordan en anbefaler at fordelingsnøkkelen bør brukes. Arbeidsgruppa stiller seg bak dette, og fremhever følgende hovedpunkter:

- Fordelingsnøkkelen gir partene et verktøy for en ny fordeling av midler mellom fylkene – en nullstilling og bedre transparens samt bedre måloppnåelse på tvers av sektorens klima- og miljømål.
- Fordelingsnøkkelen skal brukes til å fordele den nasjonale rammen på fylkene. *Fordelingsnøkkelen gir ingen føringer for fylkenes prioriteringer mellom miljøtemaer eller mellom tiltak.*
- Kriteriene skal i størst mulig grad ligge fast fra år til år. Tallgrunnlaget oppdateres hvert fjerde år (samtidig med rullering av RMP).
- Dersom det ønskes en endring i vektlegging mellom miljømål, kan vektingen av kriteriene og vektingen mellom de to hovedkategoriene endres i jordbruksoppgjørene, men det bør være et prinsipp om forutsigbarhet i fordelingsnøkkelen. Endret vekting bør derfor fortrinnsvis skje ved rulleringene.
- Øremerking av midler kan fremdeles benyttes ved behov, se omtale i kapittel 4.5.

### 4.2 Oppbygging av fordelingsnøkkelen

Landbruksdirektoratets forslag til modell for en fordelingsnøkkel var bygget opp av to hovedkategorier, *Miljøgoder* og *Utslipp*, hver med et sett av kriterier. To hovedkategorier videreføres. Det har vært diskutert om en tredje hovedkategori, utslipp til luft, burde vært inkludert. Arbeidsgruppas vurdering er at det for utslipp til luft og avrenning til vann vil være mange av de samme kriteriene som er aktuelle. Overlappingen mellom kategoriene ville dermed blitt unødvendig stor. For begge utfordringer gjelder det at problemene skyldes «ressurser på avveie». Se for øvrig vurdering i Landbruksdirektoratets rapport 21/9.

Hvert kriterium har en *vektfaktor*, slik at kriteriets effekt på fordelingen kan justeres. Hver hovedkategori har også en vektfaktor, for å kunne prioritere mellom dem på overordnet nivå.

I Landbruksdirektoratets forslag til modell var det to typer kriterier i hver kategori: *omfangskriterier*, som skal representere omfanget av jordbruksaktivitet i fylket, eller *risikokriterier*, som skal gjenspeile spesielle miljøverdier eller -utfordringer et fylke har utover den generelle miljøpåvirkningen jordbruksdrift medfører. For hvert av kriteriene får fylkene en skår basert på fylkets andel av det som måles i kriteriet.

#### 4.2.1 Alternative modeller

##### **Modell A – justering av kriterier og vekting**

Arbeidsgruppa har vurdert en modell (modell A) med lik oppbygging som den fra Landbruksdirektoratet (med omfangskriterier og risikokriterier), men med noen mindre endringer i kriteriene og vektingene sammenlignet med Landbruksdirektoratets forslag. Denne modellen (med kriterier og vektinger), samt utslagene på fylkesrammene den ville gitt, finnes i vedlegg A.

##### **Modell B – ny tilnærning til bruk av kriteriene**

Sekretariatet har deretter utviklet en alternativ modell (modell B) som presenteres under. Arbeidsgruppa anbefaler å bruke modell B, og vil derfor i kapittel 5 presentere utslag av denne og diskutere dem.

Utgangspunktet for å vurdere en alternativ modell, er at det i den opprinnelige modellen var en forskjell i hvordan omfangskriterier var valgt i de to kategoriene. For miljøgoder ble *det totale jordbruksarealet* brukt som omfangskriterium. Dette var begrunnet med at det vil finnes miljøgoder fra alt jordbruksareal. For utslippskategorien hadde man derimot (for areal) allerede gjort en spissing for omfangskriteriet (gått «et steg ned»), ved å velge *Areal korn og åpen åker*. Dette er et utvalg av jordbruksarealet.

I sum førte den ulike inngangen til de to miljøtemaene til at det i utslippskategorien ble gitt mange poeng til fylker med tydelige utslippsutfordringer. Men for miljøgoder ble det i stor grad gitt poeng etter hvor stort jordbruksareal et fylke har, uten å på samme måte tilgodese fylker som har spesielt mange miljøgoder som skal ivaretas.

Beitedyr og gjødseldyrenheter var de to resterende omfangskriteriene i nøkkelen. Disse overlapper til en viss grad (ikke alle gjødseldyr er beitedyr (f.eks. svin)). Totalt fikk dyr en tung vektning i nøkkelen. Dette var tilsiktet, på den måten at dyr både gir miljøgoder og gir utslippsrisiko, men arbeidsgruppa mente det kunne være *for* tungt vektet.

For å spisse nøkkelen mer i begge hovedkategorier, er det derfor utarbeidet en alternativ modell, der en *ikke deler inn kriteriene i omfangskriterier og risikokriterier*, men i større grad spisser kriteriene og vektningen mot det som representerer potensielle miljøgoder og potensielle utslippskilder. Kriteriet *Jordbruksareal i AR5* i hovedkategorien Miljøgoder, er erstattet med *Innmarksbeite AR5*. *Innmarksbeite AR5* vil, analogt til *Areal korn og åpen åker* være et mer spisset kriterium, som tilgodeser fylker med store arealer innmarksbeite som igjen vil være en indikasjon på hvor det er større potensiale for miljøgoder (se utfyllende begrunnelse i kapittel 4.3.1.5). Det betyr ikke at det ikke er miljøgoder fra alt jordbruksareal, bare at det er på de ekstensivt drevne arealene man vil ha *mest* miljøgoder. Bratt areal vektet også høyere, da dette er et viktig kriterium for miljøgoder og en arealtype som har vært sterkt prioritert i tidligere jordbruksoppgjør.

*Beitedyr i utmark og Gjødseldyrenheter* vektet lavere, fordi disse til sammen vil gi en relativt høy vektning av husdyr. Det kan diskuteres om dette i for liten grad tar hensyn til risiko for klimagassutslipp. Begrunnelse for å likevel gjøre det, er at det i RMP fortsatt er relativt få tiltak rettet mot klimagassutslipp, og at det dermed blir uforholdsmessig sterk vektning av husdyr (på bekostning av andre kriterier) om vektningen blir stående som i opprinnelig nøkkel. *Areal korn og åpen åker* vektet høyere når *Gjødseldyrenheter* vektet lavere, med begrunnelsen at å hindre avrenning til vann er et svært viktig formål for RMP, og derfor bør ha en høy vektning.

Kriteriene og vektningene arbeidsgruppa etter en helhetsvurdering anbefaler er vist i tabellene under. Ytterligere begrunnelser for kriteriene og vektningene er gitt i det resterende av kapittel 4.

Tabell 3: Hovedkategorier i fordelingsnøkkelen med foreslått vektning av disse.

Hovedkategori	Vektfaktor
Miljøgoder	0,50
Utslipp	0,50



Tabell 4: Kriterier og vekting i hovedkategorien Miljøgoder

Miljøgoder	Vektfaktor	Kriterier
Kriterier	0,30	Innmarksbeite AR5
	0,30	Beitedyr i utmark
	0,20	Bratt areal
	0,10	Semi-naturlige naturtyper
	0,10	Seter

Tabell 5: Kriterier og vekting i hovedkategorien Utslipp

Utslipp	Vektfaktor	Kriterier
Kriterier	0,60	Areal korn og åpen åker
	0,20	Gjødseldyrenheter (GDE)
	0,15	Vektet erosjonsrisikoklasse 1–4 for korn og åpen åker
	0,05	Husdyrtetthet (GDE/fulldyrka areal)

### Fordeler og ulemper med alternativ modell

I den opprinnelige modellen var kriteriene omtalt som enten omfangskriterier eller risikokriterier. Omfangskriterier skulle representere all jordbruksaktivitet i et fylke, siden all jordbruksaktivitet påvirker omgivelsene i større eller mindre grad. Disse ble vektet høyt. I tillegg hadde man risikokriterier som skulle gjenspeile spesielle miljøverdier/spesielle utfordringer. Som forklart over var det likevel ulik praktisering i utvelgelse av kriterier i kategoriene Miljøgoder og Utslipp. Det er i dette alternativet til modell lagt vekt på kriterier som sier noe om risiko, i stedet for å legge vekt på omfang av jordbruksaktivitet generelt i fylkene. Det gjør at man bare sitter igjen med kriterier som kan kalles risikokriterier, og det er ikke lengre hensiktsmessig å kalle det annet enn «kriterier» i hver kategori. Dette gir en enklere framstilling, som gjør det lettere å forstå hvordan nøkkelen er bygget opp og fungerer. Den tidligere distinksjonen mellom omfangskriterier og risikokriterier hadde ingen praktisk betydning (utregning av poeng fra de ulike kriteriene ble gjort likt), men dette kunne lett misforstås. Ved at den er enklere i oppbygging, vil den også kunne være enklere i bruk for avtalepartene.

Å ha omfangskriterier som i stor grad vektla totalt jordbruksareal for hovedkategorien miljøgoder, som også ble overlappet av flere andre kriterier, gjorde at dette «bufret» endringer i vekting av de andre kriteriene. En fikk altså små utslag i fylkesfordeling selv om man justerte vektingen på kriteriene. Dette gjorde at nøkkelen ikke fungerte godt nok til å gi uttelling til fylkene som skårer høyt på et kriterium som en respons på en økning i vektingen av det kriteriet. Ved ikke å inkludere totalt jordbruksareal, som også var vektet tungt i den alternative modellen, får den mer plastisitet og utfallene av endring i vektingen blir tydeligere. Totalt jordbruksareal er ikke egnet til å vise forskjeller i utslippsutfordringer og miljøgoder mellom fylkene, noe kriteriene har til hensikt å vise.

Samtidig er omfang av jordbruksareal også relevant for fordeling av midler mellom fylkene. Dette blir fanget opp av modellen, men det kan diskuteres om det burde vært sterkere representert fordi alt jordbruksareal har en risiko for tap av miljøgoder, og utslipp til vann og luft. Jordbruksareal er et forholdsvis «nøytralt» kriterium som vil tilgodese fylker etter omfang av jordbruksdrift.

#### 4.2.2 Om overlapping mellom kriterier

Når samme element inngår i flere kriterier i fordelingsnøkkelen (overlapper), kan en konkludere med at det virker som, eller innebærer, en uheldig dobbelttelling – dvs. at enkeltforhold samlet sett blir tillagt for stor vekt.

Når forslaget til nøkkel anbefaler at miljøgoder og utslipp hver skal vektet med en faktor 0,5 i fordelingsnøkkelen, er det det samme som å si at en deler rammen i to like store «pengesekker», hver med sine kriterier for fordeling mellom fylkene. Tilsvarende – når det foreslås at hovedkategori Utslipp fordeles etter 4 kriterier, med vektning 0,60 og 0,20, 0,15 og 0,05 (se Tabell 5: Kriterier og vektning i hovedkategorien UtslippTabell 5), innebærer det at «utslipps-midlene» fordeles med hhv 60 %, 20 %, 15 % og 5 %, på grunnlag av forskjellene mellom fylker som de enkelte kriteriene representerer.

Noen ganger inneholder flere kriterier i beregningen samme element (samme dekar jord, samme ku osv. regnes med i flere kriterier). Det er tilsiktet, og ikke en feil ved oppbyggingen av nøkkelen, men det er uheldig dersom man etter en kvalitativ eller verdibasert vurdering konkluderer at enkeltfaktorer blir tillagt for stor vekt i nøkkelen.

I den foreslåtte nøkkelen er det overlapp mellom miljøgode-kriteriet *beitedyr i utmark* og utslipp-kriteriet *gjødseldyrenheter*. Et dyr på beite vil representere en gjødseldyrenhet, men en gjødseldyrenhet vil ikke nødvendigvis være et dyr på beite, for eksempel en gris. Videre, vil beitedyr kun utgjøre en effekt for et miljøgode den tiden den har sitt fôropptak ute på beite.

Spørsmålet som bør stilles er om en slik delvis overlapping mellom kriterier og beregningsfaktorer i kriteriene fører til at for eksempel antall dekar eller antall husdyr blir for tunge faktorer i beregningen av fylkesfordeling av RMP-rammen. Dette er både et faglig og politisk spørsmål. Faglige begrunnelser for kriterier og vektning er gitt i kapitlene under.

I valg og sammensetning av kriterier har arbeidsgruppa lagt vekt på at overlapp mellom kriterier bare skal finnes der det er faglig grunnlag for det. Delvis og faglig fundert overlapping mellom kriterier gir en ønsket ekstravektning av viktige forhold.

#### 4.2.3 Tilnærming til to ulike miljøtemaer

RMP er en ordning som skal bidra til å nå mål både for miljøgoder og utslipp. Kriterier som er relatert til disse to miljøtemaene må derfor inngå i en fordelingsnøkkel. Men miljøtemaene «Miljøgoder» og «Utslipp» er diametralt forskjellige. For miljøgoder ønsker man mer av et gode, mens for utslipp ønsker man mindre av et onde. Kriteriene vil derfor slå ut på ulik måte i disse to kategoriene, og kan være utfordrende. Dette blir diskutert under.

##### **Miljøgoder**

Slik nøkkelen er bygget opp, vil fylker der det er nedgang i omfang av miljøgoder (som eksempelvis setre, eller semi-naturlige naturtyper) få en mindre del av rammen. Dette kan virke ulogisk, og forsterke problemet. I et fylke med en slik nedgang vil man i stedet kunne si at fylket behøvde en *større* del av rammen for å motvirke trenden. Samtidig vil ikke eksempelvis en seter som er nedlagt kunne støttes med RMP-midler eller et areal som ikke lenger er en slåttemark kunne holdes i hevd med støtte fra RMP. Slik kan det også ses på som logisk at rammen reduseres dersom miljøgoder tapes.

Det er mulig å gjøre noen tilpasninger i kriteriene/bruk av datagrunnlaget for å motvirke denne effekten. For miljøgoder er det aktuelt å, for noen kriterier, se på *potensialet* for miljøgoder heller enn det omfanget av kartlagte miljøgoder som finnes per dags dato. Dette gjelder for kriteriet jordbruksareal, og er omtalt i 4.3.1.4. Det vil ikke være ønskelig å gjøre det for alle kriterier da det for flere av kriteriene vil være utfordrende å finne et alternativt datasett/sette et referansetidspunkt og fordi det som nevnt over heller ikke vil bli riktig å tildele midler til miljøgoder som ikke eksisterer.

Det er også viktig å holde fast ved hvilke utfordringer RMP er ment å løse, ref. kapittel 2.3. Nedlegging av bruk, gjengroing og intensivering er eksempler på viktige drivere for negativ utvikling for miljøgoder i jordbruket. RMP, som en ordning med *miljøformål*, har i hovedsak ikke til oppgave å reversere denne utviklingen. Samtidig er det, i særdeleshet for tiltaket Drift av bratt areal, en del av formålet å stimulere til drift av bratte arealer. For andre tiltak i miljøtemaet Kulturlandskap er det formål om å holde arealene i hevd og ivareta et åpent kulturlandskap. Målrettede ordninger for skjøtsel og hevd kan også bidra til langvarig bruk av mer marginale områder.

## Utslipp

For utslippskategorien er utfordringen motsatt. Fylker der det drives jordbruk med økt risiko for forurensing, vil få en høyere ramme. Dette er tilsiktet fordi det i disse regionene trengs RMP-midler for å gjøre tiltak som reduserer forurensingen fra produksjonen. Dette kan tolkes som «premiering» av utslipp og kan gå i mot "forurensar betaler-prinsippet". Hadde man valgt å ha faktiske eller modellerte *utslipp i seg selv* som kriterier/datagrunnlag ville det vært en slik «premiering» av utslipp, og ikke så tydelig gitt incentiver til å redusere forurensningen. Da ville fylkets ramme gått ned dersom et fylke klarte å redusere utslippene sine. Derfor har vi valgt å i så stor grad som mulig ha kriterier som speiler *omfanget av aktiviteten* som har *risiko* for utslipp. På den måten får fylker med produksjon som har høy risiko for utslipp en større del av rammen. Når dette forhåpentligvis fører til høy tiltaksgjennomføring, reduseres utslippet per areal. RMP-rammen til fylket vil ikke reduseres av dette, da det altså er aktivitetsomfanget som legges til grunn. Reduserte utslipp reduserer ikke tilskuddsbehovet, nettopp fordi det kan være de årlige tilskuddene og tiltaksgjennomføringen som har ført til mindre utslipp. Dette gjør også at økologisk tilstand i vannforekomster i seg selv ikke bør være et kriterium, fordi det kan være et like stort behov for tiltak når tilstanden i en vannforekomst har blitt god som når den var dårlig. Det er viktig å ha med seg i denne diskusjonen at aktiviteten i seg selv – produksjon av mat og fôr – er ønsket og at det kun er utslippet man søker å redusere gjennom tiltak.

## 4.3 Vurdering av kriterier til fordelingsnøkkelen

### 4.3.1 Kriterier for miljøgoder

For kategorien miljøgoder foreslo Landbruksdirektoratet i rapport 21/9 *Jordbruksareal i drift og Beitedyr* som omfangskriterier, og *Bratt areal, Setre i drift og Semi-naturlige naturtyper* som risikokriterier. Arbeidsgruppen har valgt å erstatte kriteriene *Jordbruksareal i drift og Beitedyr* med *Innmarksbeite i AR5* og *Beitedyr i utmark*, se under. Resterende kriterier er vurdert som hensiktsmessige slik de var foreslått i rapporten fra direktoratet, til tross for at det er utfordringer knyttet til at en reduksjon i aktivitet for eksempel setre vil gi en nedgang i rammen (se kapittel 4.2.3 for diskusjon om dette). Det er også gjort en vurdering av om et ekstra kriterium for kulturminner burde inkluderes og om *Jordbruksareal i AR5* er et bedre kriterium enn *Jordbruksareal i drift*. *Jordbruksareal i AR5* benyttes i modell A, se vedlegg A.

#### 4.3.1.1 Vurdering av kriteriet Beitedyr

##### Om kriteriet

I Landbruksdirektoratets forslag ble kriteriet *Beitedyr* anbefalt. Det er definert som fylkets andel av antall beitedyr det er blitt innvilget tilskudd for i søknad om produksjonstilskudd (dyr på beite 12/16 uker). Dette kan inkludere beiting på både utmark og innmark. Det er krav om at minst halvparten av det daglige grovfôropptaket skal skje ved beiting. Det var i tillegg omregnet til dyreenheter/saueneheter, der 1 storfe tilsvarer 5 saueenheter og 1 geit tilsvarer 1,5 saueenheter. Dette for å regne inn forskjellen i grovfôropptaket for ulike dyreslag.

## Vurdering av kriteriet

For kriteriet slik det er utformet i dag, regnes det om fra dyr til saueenheter. Det vil si at 1 storfe teller like mye som 5 sau, og 1 geit teller like mye som 1,5 sauer. Dette er gjort for å ta hensyn til at dyra har ulike beitekapasitet. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved om det er riktig for dette formål å regne om dyretallene til saueenheter. Storfe gis i større grad tilleggsfôring med dyrka grovfôr mens de er på beite. Den nytten dyr av ulike dyreslag har som landskapsskjøttere henger heller ikke nødvendigvis sammen med hvor stort opptak av grovfôr de måtte ha på beite. Det er skjøtsel av verdifulle jordbrukslandskap, og skjøtsel av spesifikke elementer i landskapet (som kulturminner) samt utnytting av utmarksressurser som er formålet for de fleste beitetiltakene i RMP. Totalt innvilges det tiltak til beiting for om lag 93 mill kroner. Det desidert største tiltaket målt i kroner utbetalt er drift av beitelag (32 mill. kroner i 2020), hvor formålet er å legge til rette for utnyttelse av beiteressurser i utmarka.

Det har vært tatt opp til diskusjon om det er mer riktig å bruke Beitedyr i utmark (se 4.3.1.2) som kriterium. Det innvilges som nevnt om lag 93 mill. kroner til beitetiltak i RMP. Om man fordeler dette på utmarksarealer og innmarksarealer får man at om lag 52 % brukes til utmarksarealer (av dette er altså drift av beitelag største tiltak).

## Arbeidsgruppas konklusjon

Arbeidsgruppa anbefaler at kriteriet erstattes med beitedyr i utmark, se begrunnelse i kapittel 204.3.1.2

### 4.3.1.2 Vurdering av kriteriet Beitedyr i utmark

#### Om kriteriet

Et alternativt kriterium, Beitedyr i utmark, ble vurdert i Landbruksdirektoratets rapport. Dette er definert som fylkenes andel av antallet dyr som er på utmarksbeite i minimum 5 uker. Tallgrunnlaget vil også her vært hentet fra søknader om produksjonstilskudd.

#### Vurdering av kriteriet

Det opprinnelige kriteriet omfattet både dyr som beiter på innmark og dyr som beiter i utmark, så en endring til kriteriet Beitedyr i utmark vil være å ikke telle med de dyrene som kun beiter på innmark, eller < 5 uker i utmark. Argumentet mot å bruke Beitedyr i utmark som kriterium er at det i RMP er tiltak rettet både mot beiting i utmark og i innmark, og altså en omtrent lik fordeling av tilskuddsmidler til disse to ulike arealkategoriene. Også beitingen på innmark gir viktige miljøgoder. På den annen side kan andel beitedyr i utmark, i større grad enn beitedyr generelt, være en indikator for hvor stor grad det er av ekstensiv drift i et fylke, som igjen er forbundet med større omfang av miljøgoder fra landbruket. Utmarksareal er heller ikke representert ved andre kriterier i nøkkelen, noe som tilsier at dette kommer inn all den tid en god del av tilskuddsmidlene brukes på utmarksarealer.

Også her kunne man omregnet til saueenheter for å ta hensyn til ulik beitekapasitet. Det er på den annen side slik at storfe gjerne har kortere beitesesong enn småfe. Storfe vil oftere ligge tett ned mot minstekravet (5 uker) mens sau/lam gjerne har en beitesesong fra mai–september (med variasjoner etter hvor man er i landet). Dette tilsier at en slik omregning ikke er hensiktsmessig, og heller gir en for tung vektning av verdien av storfe på beite.

Effekten av å endre kriterium fra Beitedyr til Beitedyr i utmark er at fylkene Rogaland og Trøndelag får noe mindre uttelling, mens Vestland og (i mindre grad) Nordland får økt uttelling. Dette skyldes altså forskjeller hos fylkene i andel dyr på beite 12/16 uker og dyr på utmarksbeite. Endringen fra Beitedyr (foreslått av Landbruksdirektoratet i rapport 21/9) til Beitedyr i utmark gjelder både for modell A og modell B.

## Arbeidsgruppas konklusjon

På bakgrunn av at kriteriet Beitedyr i utmark i større grad enn Beitedyr kan gi en indikasjon på hvilke fylker som har stor grad av ekstensiv drift og dermed større omfang av miljøgoder, anbefales det å benytte dette kriteriet i stedet. Det omregnes ikke til saueenheter. Vektingen er satt til 0,3. Dette er en relativt høy vekting i hovedkategorien miljøgoder. Begrunnelsen for det er at mange tiltak i RMP retter seg mot beiting, og at beitedyr i stor grad kan bidra til å opprettholde miljøgodene i jordbrukslandskapet og i utmark.

### 4.3.1.3 Vurdering av kriterium for automatisk fredede kulturminner

#### Om kriteriet

Det har vært vurdert om det er hensiktsmessig med et eget kriterium for forekomst av automatisk fredede kulturminner på jordbruksareal, med uttrekk av data fra databasen Askeladden. Dette for å få et kriterium som spesifikt representerer disse.

#### Vurdering av kriteriet

Generelt antar man at de beste landbruksområdene har høyest forekomst av automatisk fredede arkeologiske kulturminner. Grunnen er at disse områdene er blitt brukt over et lengere tidsepoke enn andre områder, og dermed vil man finne flere spor etter tidligere bruk i akkurat de samme områdene. Det er å anta at man derfor vil finne flest kulturminner i de store landbruksfylkene, som Rogaland, Trøndelag, Innlandet og Viken. Kriteriet *Innmarksbeite i AR5* og *Areal korn og åpen åker* vil derfor også vise potensialet for forekomst av kulturminner. Det er mulig å gjøre et uttrekk fra Askeladden for denne typen kulturminner på jordbruksareal, men ulik grad av kartlegging kan påvirke fordelingen av funn.

## Arbeidsgruppas konklusjon

Arbeidsgruppa vurderer at tilføyning av et nytt kriterium for kulturminner ikke tilfører ekstra spesifitet i nøkkelen og at det derfor ikke bør inkluderes. Arealkriteriene er dekkende for også denne kategorien av miljøgoder.

### 4.3.1.4 Vurdering av kriteriet Jordbruksareal AR5

#### Om kriteriet

I forslag til fordelingsnøkkel fra Landbruksdirektoratet var *Jordbruksareal i drift* foreslått som kriterium. Med jordbruksareal i drift mente man de arealene som det blir søkt og gitt produksjonstilskudd for. Arbeidsgruppa har vurdert å endre dette til *Jordbruksareal AR5*. Med jordbruksareal menes da arealer kartlagt som fulldyrka, overflatedyrka og innmarksbeite i AR5 (NIBIO). Kriteriet skal fange opp potensialet for miljøgoder generelt i fylkene. Dette inkluderer biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer, friluftsliv-verdier og kulturlandskapsverdier. Dess større jordbruksareal, dess flere miljøgoder er det antakelig å ta vare på.

#### Vurdering av kriteriet

Ved å bruke jordbruksareal kartlagt i AR5 som kriterium, vil man få med arealer som per dags dato ikke er i drift (ikke søkes produksjonstilskudd for), men som har potensiale til å drives. Som kriterium for miljøgoder kan det vise hvilket areal det er sannsynlig å finne miljøgoder knyttet til jordbruksdrift på. Også arealer ute av drift vil kunne inneha miljøverdier som bør skjøttes med RMP-midler. Å bruke AR5-areal motvirker også problemet som er trukket fram i kapittel 4.2.3 (at nedgang i aktivitet vil medføre nedgang i midler). Endringen fra jordbruksareal i drift til jordbruksareal i AR5 vil dermed i relativt stor grad unngå at nøkkelen fører til at en nedgang i omfang av miljøgoder vil gi en lavere ramme. Ulempene med å bruke AR5 som tallgrunnlag er at fylker med mindre aktivitet, og mindre jordbruksareal å ha RMP-tiltak på, likevel får medregnet dette arealet som grunnlag for tildeling av midler. Se for øvrig omtale i kapittel 4.2.3.

## Arbeidsgruppas konklusjon

Arbeidsgruppa anbefaler at kriteriet *Jordbruksareal i drift* endres til *Jordbruksareal i AR5*. Det anbefales at dette kriteriet får den høyeste vektingen i hovedkategorien miljøgoder i modell A (se vedlegg A). For modell B erstattes

Jordbruksareal i AR5 med Innmarksbeite i AR5. Se avsnitt 4.3.1.5 under for en omtale av dette kriteriet, og avsnitt 154.2.1 for en omtale av hvorfor innmarksbeite benyttes i stedet for alt jordbruksareal i modell B.

#### 4.3.1.5 Vurdering av kriteriet Innmarksbeite i AR5

##### Om kriteriet

Kriteriet er definert som fylkenes andel av innmarksbeiteareal kartlagt i AR5. Datagrunnlaget er således basert på statistikk fra AR5. Kriteriet skal fange opp potensialet for miljøgoder generelt i fylkene. Dette inkluderer biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer, friluftslivverdier og kulturlandskapsverdier.

##### Vurdering av kriteriet

For at et areal skal klassifiseres som innmarksbeite må det blant annet ha tydelig kulturpreg, med grasrik og engliknende vegetasjon. Det kan også ha noe tresetting. Minst halvparten av arealet må være dekket av kulturmarksgrasarter og beitetålende urter<sup>6</sup>.

Innmarksbeiter er en viktig arealtype i jordbrukslandskapet. Denne typen beitemark har ofte vært i langvarig bruk, og i begrenset grad blitt gjødslet. Dette har fremmet en særegen sammensetning av arter som er avhengig av beiting, og som en i begrenset grad finner på andre områder. Ulike dyreslag beiter ulikt, og fremmer ulike arter. Dette bidrar ytterligere til mangfold. Innmarksbeitene har ofte elementer som trær av ulike arter, steiner, busker, osv. Totalt sett gir det disse arealene kvaliteter som leveområder for f.eks. fugler og insekter, herunder pollinatorer. Det er også innslag av steingjerder og andre kulturminner. Kvalitetene til innmarksbeitene gjør at de oppleves som viktige for opplevelsen av det norske kulturlandskapet.

Innmarksbeiter vil altså være arealer der det er høyere sannsynlighet for å finne miljøgoder enn andre jordbruksarealer (fulldyrka og overflatedyrka arealer). Dette gjør at innmarksbeiter er et aktuelt kriterium i fordelingsnøkkelen. Det vil i større grad enn Jordbruksareal i drift (som var foreslått i Landbruksdirektoratets rapport 21/9) være spesifikt rettet mot miljøgoder.

Selv om innmarksbeiter ofte har kvalitetene som nevnt over, vil det være ulik bruk av arealer som er klassifisert som innmarksbeiter. I noen områder blir for eksempel innmarksbeiter gjødslet, noe som gjør at de mister arter som er avhengig av næringsfattig jordsmonn. Rogaland er det fylket som har størst andel innmarksbeite som er godkjent som spredeareal for husdyrgjødsel. Dette fylket er også det eneste som fører statistikk over hvor mye innmarksbeite som blir gjødslet. Andre fylker har også innmarksbeite som gjødsles, men fører ikke statistikk. Omtrent halvdel av innmarksbeite blir gjødslet enten med kustgjødsel eller husdyrgjødsel. Det vil gi en negativ effekt for artsmangfoldet og dermed som kriterie for miljøgode. Ved bedre tallgrunnlag for hvor mye gjødsel som tilføres hvilke arealer, kunne noe av arealet eventuelt ekskluderes. Dette er en ulempe ved kriteriet, som gjør det mindre spesifikt enn f.eks. kriteriet *Semi-naturlige naturtyper*. Kartleggingsgraden er imidlertid god (i motsetning til kriteriet *Semi-naturlige naturtyper* der utvalget av områder som er kartlagt ikke er arealrepresentativt, se rapport 21/9 fra Landbruksdirektoratet), og datasettet det bygger på blir jevnlig vedlikeholdt. Kriteriet kan også fungere som indikator for områder der det er ekstensiv drift generelt og dermed høyere forekomst av miljøgoder.

En annen ting som kan være uheldig med Innmarksbeite i AR5 som kriterium er at dette er en arealtype som representerer beitende dyr, og vil på den måten indirekte gi dyr større betydning i modellen sammenlignet med jordbruksareal i sin helhet.

##### Arbeidsgruppas anbefaling

Arbeidsgruppa anbefaler at *Innmarksbeite i AR5* benyttes som kriterium i fordelingsnøkkelen. Det gir representasjon for områder med høyere forekomster av miljøgoder enn fulldyrket areal og overflatedyrket areal. Av denne grunn, samt fordi kartgrunnlaget er godt, anbefaler arbeidsgruppa en relativt høy vektning (0,3).

---

<sup>6</sup> NIBIO BOK 5 (5) 2019: AR5 Klassifikasjonssystem

### 4.3.2 Kriterier for utslipp

For hovedkategorien Utslipp foreslo Landbruksdirektoratets i rapport 21/9 *Areal korn og åpen åker og Gjødseldyrenheter* som omfangskriterier, og *Erosjonsklasse 2–4* og *Husdyrtetthet* som risikokriterier. I foreslått modell (modell B) benyttes ikke betegnelsene *omfangskriterie* og *risikokriterier*. *Areal korn og åpen åker* og *Erosjonsrisikoklasse 2–4* anses å ha mest relevans for vannmiljø og *Gjødseldyrenheter* og *Husdyrtetthet* mest relevans for klimagass og ammoniakkutslipp. Begge deler er imidlertid relevante for begge måloppnåelser siden husdyrgjødsel også påvirker vannmiljø. Angående husdyrgjødsels påvirkning på vannmiljø, er det i stor grad mengden gjødsel per dekar som er avgjørende. Som nevnt tidligere, er dette regulert i gjødselverforskriften og ikke gjennom RMP. Tiltak på åpenåker bidrar både til redusert avrenning av næringsstoffer og jordpartikler og til bedre jordhelse og karbonbinding (fangvekster, diverse grastiltak og diverse tiltak knyttet til direktesåing).

Arbeidsgruppa har valgt å endre kriteriet for erosjonsrisikoklasser, og endre vektningen mellom kriteriene. Bakgrunn for dette finnes i de følgende underkapitlene. Alternative kriterier for vannmiljø, er vurdert uten at det har ført til at arbeidsgruppa har funnet det hensiktsmessig å inkludere noen av disse.

#### 4.3.2.1 Vurdering av kriteriene Gjødseldyrenheter (GDE) og Husdyrtetthet

##### Om kriteriene

Kriteriet *Gjødseldyrenheter (GDE)* er fylkenes andel av gjødseldyrenheter. GDE er en omregning av gjødsel fra ulike dyreslag til en felles enhet basert på næringsstoffinnholdet i gjødsel. En gjødseldyrenhet tilsvarer en utskilt mengde fosfor på om lag 14 kg i husdyrgjødsel.

Kriteriet *Husdyrtetthet* er definert som gjødseldyrenheter per dekar omsøkt fulldyrka jord. Kun fulldyrka jord er inkludert siden det er på disse arealene man har konsentrert produksjon og risiko for utslipp til luft og vann er størst. Det er tatt utgangspunktet i fulldyrka jord som er godkjent som spredeareal. Fylkene fører ikke statistikk over innmarksbeite som er godkjent som spredeareal finnes det ikke data for, eller hvor mye gjødsel som spredes på disse arealene. Rogaland er det fylket som har mest innmarksbeite godkjent som spredeareal og de eneste som har detaljert data på dette. Innmarksbeite utgjorde i 2018 1.6 millioner dekar, av dette ble det spredt husdyrgjødsel på ca 420.000 dekar (27%). Dette arealet utgjør en liten andel av det totale spredeareale nasjonalt og er derfor ikke medregnet.

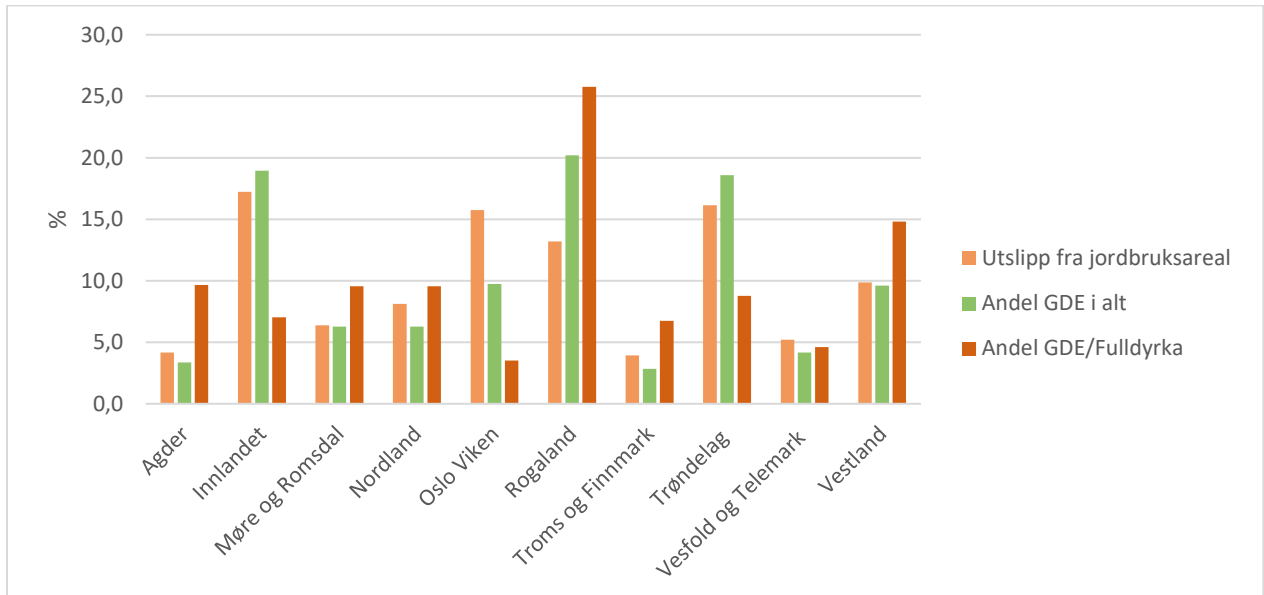
##### Vurdering av kriteriene

Figur 5 viser hvordan andel utslipp fra jordbruksareal sammenfaller med andel gjødseldyrenheter (av totalt antall GDE nasjonalt) og husdyrtetthet. Utslipp og gjødseldyrenheter sammenfaller ganske bra, men for husdyrtetthet (GDE/fulldyrka) varierer det noe. Dette kan tyde på at det ikke er en tydelig sammenheng mellom husdyrtetthet og risiko for utslipp til luft. Innlandet har nesten den samme andelen GDE som Rogaland, men har et høyere utslipp samtidig med en vesentlig lavere husdyrtetthet sammenlignet med Rogaland. Det samme antall husdyr vil gi samme mengde utslipp i form av klimagasser, men en høyere husdyrtetthet gir større mengde husdyrgjødsel per areal og dermed en risiko for tap av næringsstoffer til vann. Forskjellene i husdyrtetthet mellom Innlandet og Rogaland er at begge fylker har tilnærmet likt antall husdyr, men Innlandet har et mye større jordbruksareal. Innlandet har et høyere utlipp fra jordbruksareal (i form av lystgass etc.) fordi fylket har en større andel åpen åker som medfører et høyere forbruk av kunstgjødsel.

Som nevnt tidligere, er det viktigste tiltaket for å redusere utslipp til luft og vann fra husdyr, å redusere gjødselmengden per areal. Dette er regulert i gjødselverforskriften og tiltak spesifikt for å redusere gjødselmengden finnes som sagt ikke i RMP. Områder med høy husdyrtetthet vil få en akkumulering av fosfor i jorden over tid. Disse jordene har derfor høyere risiko for fosfortap gjennom erosjon, eller andre transportmekanismer. Overskudd av vannløslige N-forbindelser tapet gjennom avrenning av vann fra jordet. RMP-tiltaket kantsoner i eng og åpen åker er til en viss grad relevant her da det reduserer avrenning av næringsstoffer til vann. Det viktigste for å redusere utslipp er at nitrogenet forvaltes på en bærekraftig måte, det gjelder både i områder med høy og lav tetthet

Det skal understrekes at de fylkesvise utslippstallene beregnes ved at nasjonale tall fordeles til fylker og kommuner ved ulike fordelingsnøkler som antall husdyr, beregnet mengde nitrogen i husdyrgjødsel, fulldyrket

jordbruksareal, beregnet areal organisk jord, mv. Det kan ha betydning for kvaliteten til datagrunnlaget i denne sammenhengen. Andel utslipp fra jordbruksareal i figur 5 (også vist som blå søyle i figur 2) inkluderer: utslipp av lystgass fra spredning av husdyrgjødsel og husdyrgjødsel sluppet på beite, utslipp fra bruk av kunstgjødsel, fra planterester, bruk av slam og annen organisk gjødsel, lystgass fra dyrking av myrjord og indirekte lystgassutslipp fra nedfall av ammoniakk og avrenning.



Figur 4: Sammenfall mellom andel (prosent) utslipp fra jordbruksareal, andel av landets GDE og andel husdyrtetthet (GDE/fulldyrka) per fylke. Utslipp fra jordbruksareal inkluderer utslipp av lystgass fra spredning av husdyrgjødsel og husdyrgjødsel sluppet på beite, utslipp fra bruk av kunstgjødsel, fra planterester og bruk av slam og annen organisk gjødsel, lystgass fra dyrking av myrjord og indirekte lystgassutslipp fra nedfall av ammoniakk og avrenning.

#### Arbeidsgruppas konklusjon

Arbeidsgruppa anbefaler *Gjødseldyrenheter* som et kriterie for utslipp til luft siden kriteriet vil representere de største kildene til utslipp innenfor jordbrukssektoren. Det faglige grunnlaget for å bruke *Husdyrtetthet* som kriterie for utslipp til luft er mer usikkert. Argumentet for å inkludere husdyrtetthet som et kriterier er at husdyrtetthet representerer en forhøyet risiko for forurensing i form av tap av næringsstoffer til vann. Tiltakene under miljøtema Utslipp til luft reduserer også avrenning til vann gjennom å optimere plantenes opptak av næringen og dermed redusere risikoen for næringsstoffer på avveie. Sammen med kantsoner i eng og åpen åker, er disse relevante RMP-tiltak som reduserer avrenning til vann i områder med høy husdyrtetthet. Arbeidsgruppa anbefaler at kriteriet inkluderes i modellen, men at det vektet lavt (0,05).

#### 4.3.2.2 Vurdering av kriteriet Erosjonsrisikoklasse 2–4 for arealer med korn og åpen åker

##### Om kriteriet

Kriteriet er vurdert i Rapport 21/9 *Forslag til fordelingsnøkkel for regionale miljøtilskudd* og her ble det anbefalt at kriteriet skulle benyttes. Kriteriet omfatter andelen av korn og åpen åker som faller innenfor erosjonsrisikoklasse 2, 3 og 4 og benytter nye erosjonsrisikokart. Arbeidsgruppa har valgt å revurdere dette kriteriet, og kommet frem til at alle erosjonsrisikoklasser skal inkluderes. Dette vurderes i eget delkapittel.

##### Vurdering av kriteriet

Kriteriet bygger på erosjonsrisikoklassene (EK) og at det er størst erosjon i de høyeste erosjonsrisikoklassene. Kriteriet inkluderer imidlertid ikke koblingen mellom jordbruksareal og tilstanden i vannforekomster. I områder med flate areal er andel av transporten av jordpartikler, fosfor og nitrogen via grøftene høy. Her påvirkes vassdragene av arealer som er i erosjonsrisikoklasse 1 og 2 og hvor grøfteavrenningen ledes direkte ut i vassdrag. Deler av disse jordbruksarealene er ofte også flomutsatte. Eksempel på dette er Vestre Vansjø hvor det viste seg



at tilførslene fra de relativt flate jordbruksarealene i nærområdet til innsjøen var dobbelt så høye som tidligere antatt, og at mesteparten av tilførselen kom via grøftene fra arealer med liten erosjonsrisiko.

NIBIOs forsøk på Kjelle ved Bjørkelangen i Haldenvassdraget hvor over 90 % av arealene er i EK 1 og 2 sannsynliggjør at grøfteavrenningen utgjør en betydelig del av den totale avrenningen fra arealer i lavere EK. Tiltak som kun har effekt på overflateavrenning (gras/stubb i dråg og buffersoner), har forholdsvis liten effekt på grøfteavrenning og dermed den totale tilførsler til vassdrag der flate arealer dominerer. Forsøket på Kjelle viser at vårpløying (bruk av RMP tiltaket *Ingen jordarbeiding om høsten*) reduserer avrenning av totalfosfor og partikler sammenlignet med høstpløying. I flate områdene med vannforekomster som er påvirket av avrenning fra jordbruket vil bruken av dette tiltaket være viktig.

Svakheten ved kriteriet er derfor at det i for liten grad fanger opp betydningen av tilførselen av fosfor fra erosjonsrisikoklasse 1. Det vil si arealer som har lite tap per dekar, men stort totaltap fordi arealene ofte er store. Erosjonsrisikoklasse 1 er dog indirekte inkludert her fordi arealet overlapper med arealet for korn og åpen åker, men får her ingen ekstra påplussing på samme måte som ER 2 – 4.

### **Arbeidsgruppas konklusjon**

Arbeidsgruppa anbefaler å ikke bruke kriteriet *Erosjonsrisikoklasse 2 – 4 for arealer i korn og åpen åker* da det vurderes at erosjonsrisikoklasse 1 også burde inkluderes. Se neste kapittel.

#### **4.3.2.3 Vurdering av kriteriet Vektet erosjonsrisikoklasse 1 – 4**

##### **Om kriteriet**

Nye erosjonsrisikokart ble tatt i bruk høsten 2021 og erstatter gamle kart fra 1991. Kartene er basert på PESERA modellen som inkluderer en rekke erosjonsprosesser; flateerosjon, fureerosjon og jordtap gjennom drenerør. Kriteriet *Vektet erosjonsrisikoklasse 1 – 4* benytter dette datagrunnlaget.

##### **Vurdering av kriteriet**

I Rapport 21/9 ble kriteriet *Erosjonsrisikoklasse (2-4) for arealer med korn og åpen åker* anbefalt å bruke. Erosjonsrisikoklasse (EK) 1 ble utelatt på bakgrunn av tanken om at risikokriteriene skulle være et utsnitt av omfangskriteriet, en metode for å «skru opp» for nettopp risikoen (representert i modell A). Etter diskusjon i arbeidsgruppa og redegjørelse for effekten av grøfteavrenning på flate arealer, er bruken av alle erosjonsrisikoklasser undersøkt fordi dette blir prinsipielt mer riktig og konsekvent. EK 1 – 4 vil totalt overlape arealet for korn og åpen åker, og i Rapport 21/9 står det at kriteriet derfor ikke vil tilføre modellen noe nytt. Men ved bruk av forskjellig vekting av erosjonsrisikoklassene vil modellen vise hvor risikoen er høy og lav.

Vektingen tar utgangspunkt i estimert jordtap i den nye modellen for erosjonsrisikoklassene som er vist i tabellen nedenunder. Vektingen gjøres på bakgrunn av gjennomsnittlig jordtap i hvert intervall. Denne verdien er deretter dividert på summen av gjennomsnittene for alle fire klasser. Andelen av arealet for korn og åpen åker blir multiplisert med andelen areal i hver EK og deretter vektingen av EK. Vektingen er diskutert med NIBIO for kvalitetssjekk.

En stor andel av arealet for korn og åpen åker er klassifisert for erosjonsrisiko, men ikke alt. For å ekstrapolere de kartlagte områdene til også å dekke de ikke-kartlagte områdene, blir den prosentvise andelen av de ulike erosjonsrisikoklassene i hvert fylke ganget med fylkets areal for korn og åpen åker. Slik blir hele arealet for korn og åpen åker klassifisert for erosjonsrisiko. Deretter blir andelen av hver erosjonsrisikoklasse ganget med en koeffisient (vekting), som er utregnet basert på jordtapintervallet.

Tabell 6 Estimert jordtap i de 4 erosjonsrisikoklassene og vekting av klassene basert på intervallet for jordtap

Erosjonsrisikoklasse	Jordtap	Vekting
1 Lav erosjonsrisiko	0 – 50 kg/daa/år	0,02
2 Middels erosjonsrisiko	50 – 200 kg/daa/år	0,08
3 Høy erosjonsrisiko	200 – 800 kg/daa/år	0,3
4 Svært høy erosjonsrisiko	> 800 kg/daa/år	0,61

Vektingen gir en påplussing av verdien for andelen av hele areal for åpen åker (se figur 8, svart fargekode). Andelen arealer i EK 4 blir ganget med koeffisienten 0,61, mens andelen av arealer i EK 1 blir ganget med 0,02 som gir en liten påplussing. Det vil si at arealer i høyere erosjonsklasser får en større vekting, men at også arealer i erosjonsrisikoklasse 1 medregnes (med en lavere vekting). Intervallene som er satt for jordtap er her avgjørende for størrelsen på arealene som faller innunder hver EK. Konsekvensen av at EK 1 og 2 har et intervall på 0 – 200 kg/daa/år gjør at store arealer faller inn i denne klassen.

Svakheten ved å bruke EK som kriterie er at risiko for erosjon og grøfteavrenning ikke er satt i sammenheng med miljøtilstanden i resipienten. Det finnes vannforekomster med dårlig tilstand i områder med EK 1 og 2 som har behov for tiltak, men denne sammenstillingen finnes det foreløpig ikke datagrunnlag for, se diskusjon i foregående avsnitt (4.3.2.2).

#### Arbeidsgruppas konklusjon

Arbeidsgruppa anbefaler at dette kriteriet tas i bruk og vektes med 0,15.

#### 4.3.2.4 Vurdering av kriteriet Vannforekomster med dårlig tilstand/svært dårlig tilstand der hovedpåvirkningen er jordbruk

##### Om kriteriet

Kriteriet ble vurdert i rapport 21/9, men forkastet på grunn av stor usikkerhet til datagrunnlaget. Dette kriteriet er likevel tatt opp på nytt og vurdert nedenunder fordi det ville være nyttig å kunne vise koblingen mellom jordbrukspraksis og økologisk tilstand i vannforekomster.

##### Vurdering av kriteriet

Utgangspunktet for vurderingen av kriteriet er at fylker med mange vannforekomster med dårlig eller svært dårlig tilstand har bruk for flere midler til å gjennomføre tiltak. Ulempene med kriterier knyttet til elver og innsjøer som ikke når miljømålene er at rammen vil reduseres i takt med at vannforekomstene når miljømålene som følge av gjennomføring av tiltak innen jordbruk. Årlige arealtiltak i jordbruket vil imidlertid fortsatt være nødvendige for å forhindre at ikke avrenningen øker igjen og forverrer tilstanden.

##### Arbeidsgruppas konklusjon

Arbeidsgruppa anbefaler ikke å benytte dette kriteriet da det er usikkerheter i datagrunnlaget, komplisert å beregne, og at oppnåelse av miljømålene vil bety redusert ramme, men ikke redusert behov for tiltak.

#### 4.3.2.5 Vurdering av kriteriet Prosentvis jordbruksareal i nedbørsfelt

##### Om kriteriet

Kriteriet *Prosentvis jordbruksareal i nedbørsfelt* beregner andelen jordbruksareal i nedbørsfeltet til den enkelte elven, innsjøen eller delnedbørsfelt.

##### Vurdering av kriteriet

Kriteriet er interessant fordi det vil fange opp omfanget av jordbruksareal som potensielt utgjør en belastning på vannmiljøet. Det ville være behov for detaljert karlegging og kunnskap om grenseverdien for den enkelte vannforekomsten for kva som er for høy belastning. Dette ville for eksempel vise behovet for mer omfattende tiltak (tiltak på større areal) for å nå miljømålene i et delnedbørsfelt hvor 30 eller 50 prosent av nedbørsfeltet er jordbruksareal enn hvis det kun var 5 % er jordbruksareal.

##### Arbeidsgruppas konklusjon

Arbeidsgruppa vurderer at arbeidet med å komme fram til et kriterium basert på dette er en omfattende jobb som ikke kan utføres innen tidsfristen for dette arbeidet. Arbeidet måtte eventuelt settes ut til NIBIO eller andre relevant forskningsmiljøer. Kriteriet kan muligens vurderes videre før rullering om fire år for å få en mer treffsikker og ensartet vurdering av jordbrukets påvirkning på vannforekomstene.

#### 4.3.2.6 Vurdering av kriteriet: Teotil, avrenning av fosfor og nitrogen til vassdrag og kyst

##### Om kriteriet

*Teotil* er et kriterium som benytter data for avrenning av henholdsvis fosfor og nitrogen til vassdrag og kystområder er vurdert. Som et resultat av algeoppblomstringen i Nordsjøen i 1988 ble modellen *Teotil* (Teoretiske tilførsler) utarbeidet. Den beregner tilførsler av fosfor og nitrogen via vassdrag eller direkte til kystområdene. Jordbruk er en egen kategori og det er NIBIO som har gjort denne beregningen. Beregningene for jordbrukets tilførsler er kun avhengige av vekstfordeling (hentet fra Søknaad om Produksjons-tilskudd) og RMP-tiltak (jordarbeiding etc, hentet fra eStil). I tillegg benyttes det avrenningskoeffisienter.

##### Vurdering av kriteriet

For å vurdere om avrenningstall fra *Teotil* kan brukes som et kriterium har vi gjort følgende foreløpige regnestykke: For hver vannregion har vi beregnet gjennomsnittsverdien for årene 2017-2019 for tilførsler av henholdsvis fosfor og nitrogen. Videre har vi summert de totale tilførslene og beregnet hver vannregions prosentvise andel. Her kunne vi valgt å kun ta andelen fosfor, men har i stedet tatt utgangspunkt i gjennomsnittet for hvert av nærings saltene og siden gjennomsnittet av andel for henholdsvis P og N.

Avrenningsstallene er vannregionvise slik at gamle vannregion Glomma omfatter dataene for tidligere Akershus, Østfold, Oslo, store deler av tidligere Hedmark og Oppland. Tidligere Buskerud var en del av vannregion Vest-Viken. For å kunne benytte disse tallene må NIBIO involveres for å utregne tallene fylkesvis. NIBIO har bekreftet at det er mulig. De vannregionvise tilførslene av fosfor og nitrogen er vist i figur 3.

##### Arbeidsgruppas konklusjon

Fylkenes prosentvise andel av fosfor- og nitrogentilførslene er lagt inn i modellen for fordelingsnøkkelen, og kriteriet er testet med forskjellige vektinger. Resultatet gir ikke store endringer i fordelingen. Arbeidsgruppa konkluderer at et kriterium basert på utslipp vil føre til reduserte tildelinger hvis et fylke gjennomfører tiltak som reduserer utslippene og anbefaler derfor ikke at dette inngår som et kriterium.

## 4.4 Vurdering av vektingen av kriteriene

### Om vekting av kriteriene

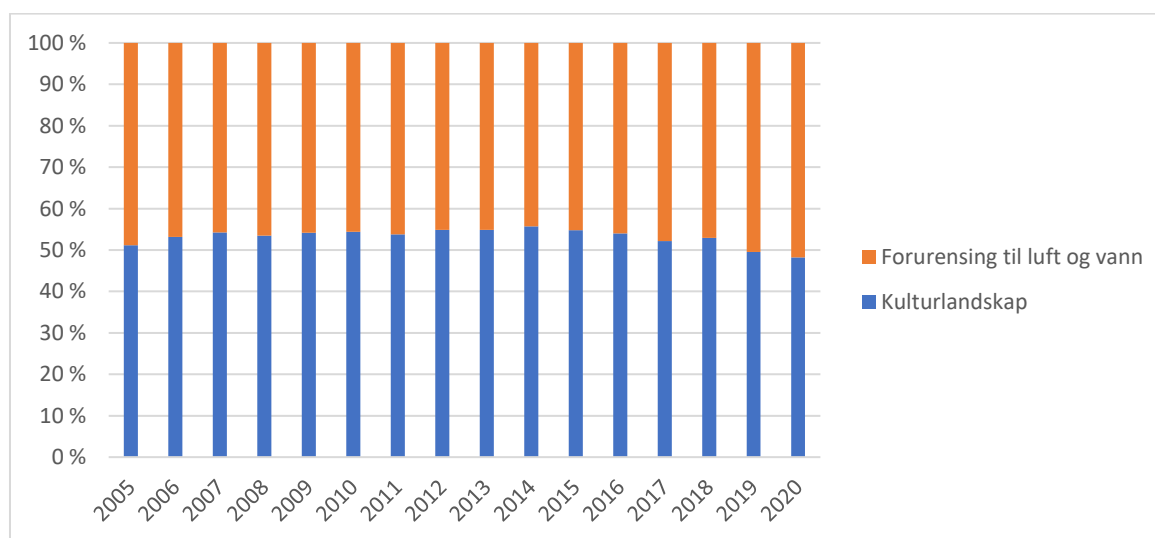
Vekting av kriteriene er både et faglig spørsmål og et politisk spørsmål. Arbeidsgruppa har valgt kriterier som skal representere jordbruksaktiviteten i fylket, og kriterier som skal vise risiko for særskilte miljøgoder eller utslipp.

Man kunne argumentere for at vektingen bør gjenspeile målene for jordbrukets miljøinnsats. Kriteriene er valgt ut med sikte på å dekke alle miljøtemaer. Da det i Nasjonalt miljøprogram ikke er sagt at noen miljøtemaer er viktigere enn andre, og vi heller ikke har indikatorsett og målinger som tilsier at enkelttemaer har lavere eller høyere måloppnåelse enn andre, har det ikke vært naturlig å vektlegge enkelttemaer særskilt i nøkkelen.

Vektingen av kriteriene er først og fremst et politisk spørsmål som partene bør ta stilling til. Forslag til vekting fra arbeidsgruppa er gitt under omtalen av de ulike kriteriene. Dersom partene på et senere tidspunkt ønsker å endre vektingen (fordi det er et ønske å forsterke innsatsen for et miljøtema) kan dette gjøres. Det er dog viktig med forutsigbarhet for fylkene med tanke på tildelinger de vil få, som igjen vil gi forutsigbarhet for næringen med tanke på satser og tiltak for de regionale miljøtilskuddene. Det vil derfor fortrinnsvis være ved rulleringene at vektingen skal endres, men det kan også gjøres i jordbruksoppgjør dersom det er særskilte behov.

### Om vektingen mellom hovedkategoriene

Arbeidsgruppa anbefaler en lik vekting mellom miljøgoder og utslipp. Dette er begrunnet med at regionale miljøtilskudd har hatt en todelt målsetting fra start, og bruken av midler totalt sett for landet har vært omtrent likt fordelt mellom disse to hovedkategoriene, med noe utvikling mot mer til utslipp de senere år, se Figur 5. Det foreligger ingen kvantitativ (eller kvalitativ) prioritering mellom de ulike miljøtemaene i Nasjonalt miljøprogram. Det er internasjonale forpliktelser og nasjonale mål for alle miljøtemaer. En lik vekting i fordelingsnøkkelen mellom hovedkategoriene betyr at en legger like mye vekt på utslipp som miljøgoder, og samsvarer altså med dagens fordeling av midler på landsbasis. Dersom det fastsettes en ulik vekting av ulike miljøformål i førende dokumenter (som Nasjonalt miljøprogram) kan dette tale for å endre vektingen, men i dagens situasjon finner ikke arbeidsgruppa at det er hensyn som tilsier en ulik vekting av disse hovedkategoriene.



Figur 5: Figuren viser fordelingen i bruk av RMP-midler mellom de to hovedkategoriene utslipp og miljøgoder på landsbasis fra RMP ble opprettet i 2005 og frem til 2020. Fra og med 2019 ble tiltak i hovedkategorien utslipp tildelt mer midler enn tiltak i hovedkategorien miljøgoder.

Det er viktig å presisere at vektingen ikke er førende for hvert enkelt fylkes bruk av midler, bare for fordeling av rammen mellom fylkene. Det gjør også at vektingen alene ikke styrer hvilken måloppnåelse man får for hvert miljøtema. Måloppnåelsen er en funksjon av både fordeling mellom fylkene og den prioriteringen fylkene selv gjør for bruken av sin ramme. Vektingen i nøkkelen påvirker måloppnåelsen ved å fordele midlene slik at de treffer der behovene er størst.

## 4.5 Om mulighet for øremerking, føringer og prioriteringer

Som nevnt og eksemplifisert i kapittel 3.1 kan det komme ulike føringer/styrings signaler fra jordbruksoppjøret om fylkenes bruk av midler.

Man kan kategorisere styringssignalene fra jordbruksavtalen på følgende måte:

- Øremerking av midler: Det settes av et bestemt beløp som et eller flere fylker *skal* bruke på en spesifikk problemstilling, eksempelvis øremerking av midler til beitearealer for gås i Nordland og Trøndelag.
- Føring: Avtalepartene gir en konkret føring på f.eks. satsen for et tiltak (eksempelvis minimum 50 000 kr per seter i Jordbruksoppjøret 2018) eller at alle fylker skal ha tilskudd til et bestemt tiltak i sine programmer.
- Prioritering: Avtalepartene signaliserer at bestemte miljøtemaer eller tiltak skal prioriteres, men uten en konkret angivelse av beløpsmessig omfang.

Det vil unntaksvis kunne være behov for tildeling av midler til et fylke som ikke kan fanges opp gjennom en fordelingsnøkkel som bygger på et begrenset sett forhåndsdefinerte kriterier, eller gjennom særskilte satsinger et enkelt år. Det vil eksempelvis være enkelte miljøutfordringer som er regionale av natur som ikke fanges opp. Et eksempel på dette er kombinasjonen av ensidig åkerbruk og stor andel jordbruksareal til delnedbørfelt med mange sårbare resipienter (for eksempel grunne innsjøer) på det sentrale Østlandet som drenerer til Oslofjorden. I slike særlige tilfeller, der det er behov for spesielle satsninger som tilfellet er med Helhetlig tiltaksplan for Oslofjorden, kan øremerking til ett eller flere fylker brukes. Det samme gjelder dersom det skal gjøres pilotprosjekter for tiltak i enkeltfylker. En øremerking er å se på som en del av totalrammen som brukes til ett fylke. Totalrammen minus øremerking er det som fordeles med bruk av fordelingsnøkkelen. Dersom øremerkingen ikke gjøres på nytt neste år, vil hele den nasjonale rammen det året fordeles med fordelingsnøkkelen. Det vil komme tydelig fram i nøkkelen hvilke øremerkinger som er gjort. Arbeidsgruppa anbefaler en restriktiv praksis for bruk av øremerking fordi det kan være vanskelig å trekke grenser mellom hva som er såpass særegent at det bør gis en øremerking. Arbeidsgruppa anbefaler at det i hovedsak benyttes ved tidsavgrensede satsinger.

Føringer (slik de er definert i listen over) og prioriteringer vil fortsatt være «verktøy» avtalepartene har for å styre fylkenes bruk av RMP-midler, for å i sum få best mulig måloppnåelse for RMP-midlene. Det er likevel, som omtalt i kapittel 3.1, ønskelig at disse føringene kommer i forbindelse med rulleringer for å gi fylkene og søkerne forutsigbarhet, og viktig at det regionale handlingsrommet beholdes.

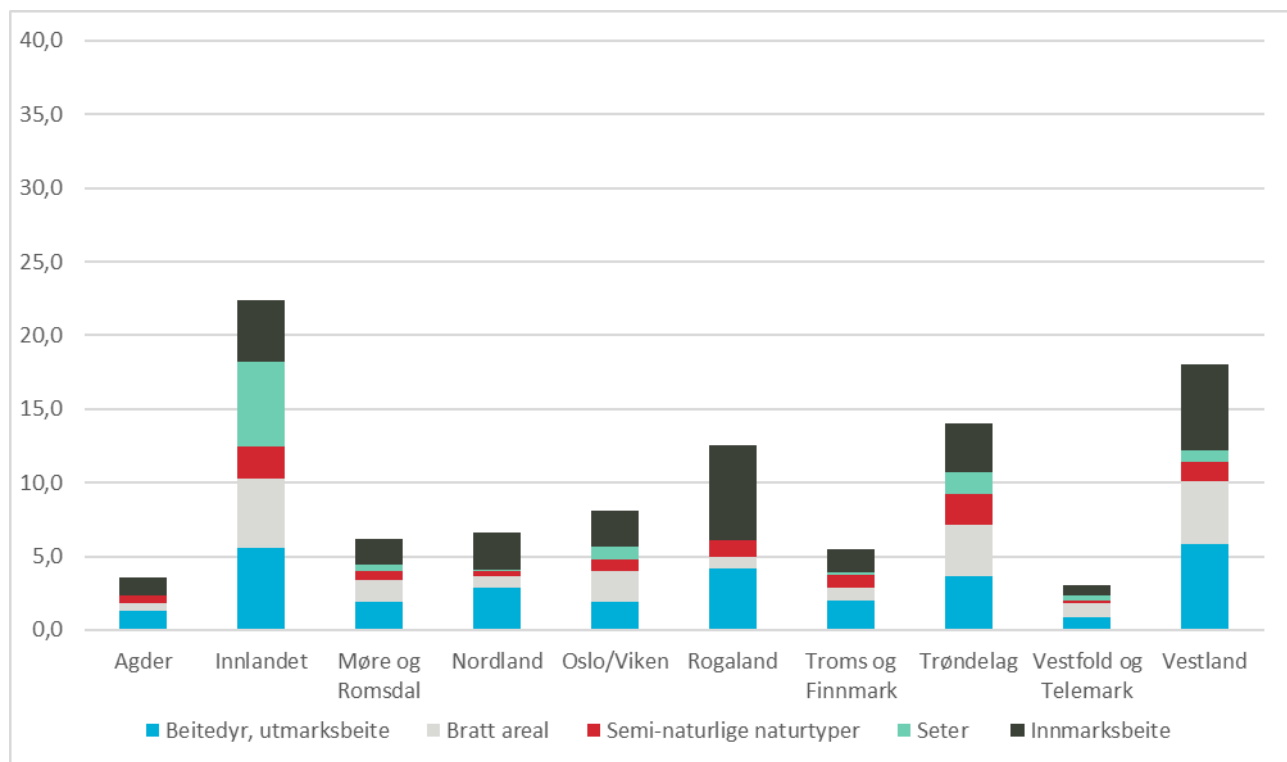
## 5 Vurdering av revidert fordelingsnøkkel og omfordelingseffekter av denne

### 5.1 Hvordan nøkkelen kvantitativt slår ut på fordeling av midler

Formålet med kapittelet er å vise hvilken endring som vil skje i tildelingen av midler til hvert fylke dersom den foreslåtte nøkkelen innføres. Det forklarer også kort hvorfor utslagene skjer. Vurdering av *effekten* av disse endringene vil gjøres i kapittel 5.3 og 5.4.

Figurene under viser hvor mange poeng hvert fylke har fått på hvert av kriteriene i nøkkelen. Poeng er et produkt av fylkets andel av kriteriet og vektningen dette kriteriet er gitt. Innlandet har for eksempel 57,1 prosent av landets setre. Dette er altså fylkets *andel* av kriteriet. Dette ganges med vektningen av kriteriet, 0,1 i foreslått nøkkel. Dette gir  $57,1 * 0,1 = 5,7$  poeng til Innlandet for dette kriteriet. Dess flere poeng totalt dess større del av den

nasjonale rammen vil fylket få<sup>7</sup>. Vi har valgt å vise hver hovedkategori for seg. Ved en 50/50 vektning av hovedkategoriene vil poengene i hver kategori telle likt for fordeling av fylkesrammene.

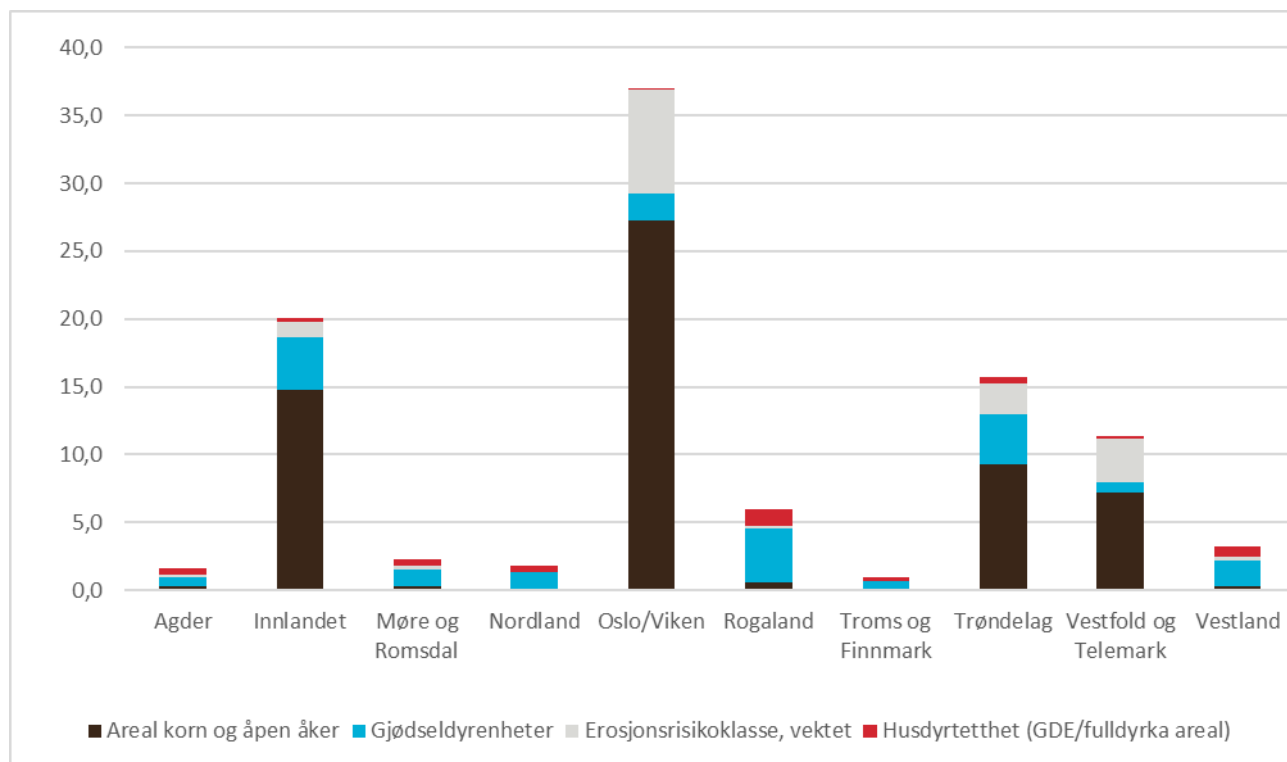


Figur 6: Poeng for hvert fylke for de ulike kriteriene i hovedkategorien Miljøgoder

Som forklaring til figurene kan vi ta for oss Innlandet som eksempel. Jmfør nøkkelen skårer fylket høyt på kriteriene *Innmarksbeite* i AR5 og *Beitedyr i utmark*, som begge er høyt vektet, og også på de resterende

<sup>7</sup> Totalt poengsum for hver hovedkategori ganges med vektningen til hovedkategoriene, slik at man får en totalpoengsum for hvert fylke. Denne totalpoengsummen ganges med [totalrammen/100] og gir rammen til det enkelte fylke. Det vil si at ett poeng i hver kategori fordeler 0,5 % av totalrammen når fordelingen mellom hovedkategorier er 50/50.

kriteriene. Fylket har både en stor andel av landets setre og bratte areal, og et nokså stort areal med semi-naturlige naturtyper. Dette til sammen gjør at de får mange poeng i denne kategorien.



Figur 7: Poeng for hvert fylke for de ulike kriteriene i hovedkategorien Utslipp

For hovedkategorien Utslipp får også Innlandet mange poeng relativt, men betraktelig lavere enn Oslo/Viken. Oslo/Viken har det største arealet korn og åpen åker, som er vektet høyt i nøkkelen. De har også en høy skår på kriteriet Vektet erosjonsrisikoklasse 1–4. Dette viser at fylket har et stort areal der det er potensiale for utslipp (kriteriet areal korn og åpen åker), og også stor andel av det arealet som er ekstra utsatt (stort areal i høyere erosjonsrisikoklasser og klasse 1). Dermed får de mange poeng i nøkkelen. Rogaland på sin side får sine poeng i utslippskategorien på grunn av at de har en stor andel av landets gjødseldyrenheter.

Modellen mangler et mer treffsikkert kriterium for å kunne si noe om hvor risikoen for avrenning fra landbruk til vassdrag er størst. Arbeidsgruppa har anbefalt ikke å benytte avrenningsdata beregnet ved bruk av TEOTIL-modellen fordi kriteriet ville redusert rammen til fylker som reduserer avrenning gjennom økt tiltaksgjennomføring. Denne modellen er allikevel svært nyttig. En forbedret modell vil gi bedre kunnskap om hvilken effekt vannmiljøtiltak i landbruket har og hvor behovet for tiltak er størst. En forbedret TEOTIL-modell vil bedre kunne beregne landbrukets påvirkning på omkringliggende vannmiljøet.

Tabell 7 viser fylkesfordelingen av RMP-midler i 2005 (oppstart av RMP), 2021 og ved bruk av nøkkelen arbeidsgruppa foreslår (med utgangspunkt i 2021-rammen) (modell B). Det er også vist endring i prosent mellom 2021-rammene og rammene hvis revidert nøkkel ble brukt.

Tabell 7: Fordeling av midler for RMP i 2005, 2021 og ved revidert nøkkel som foreslått av arbeidsgruppa. \*2021 er brukt som referanse for lettere å kunne sammenligne med utfallet av Landbruksdirektoratets foreslåtte nøkkel (Rapport 21/9).

Fylker	2005		2021*			Revidert nøkkel*			Forskjell 2021 og revidert nøkkel	
	Ramme i mill. kroner	Andel av nasjonal ramme (prosent)	Ramme i mill. kroner	Andel av nasjonal ramme (prosent)	Kroner per AR5 jordbruksareal	Ramme i mill. kroner	Andel av nasjonal ramme (prosent)	Kroner per AR5 jordbruksareal	Endring i mill.kroner sammenlignet med tildeling 2021	Endring i fylkesramme (prosent)
<b>Oslo og Viken</b>	92,0	26,3	136,9	24,8	6,21	124,5	22,6	5,65	-12,4	-9,1
<b>Innlandet</b>	87,2	24,9	124,5	22,6	5,60	117,0	21,2	5,26	-7,5	-6,0
<b>Vestfold og Telemark</b>	24,2	6,9	36	6,5	5,02	39,7	7,2	5,54	3,7	10,4
<b>Agder</b>	7,3	2,1	16,4	3,0	4,31	14,1	2,6	3,72	-2,3	-13,9
<b>Rogaland</b>	20,0	5,7	41,9	7,6	3,94	51,1	9,3	4,80	9,2	22,0
<b>Vestland</b>	38,5	11,0	61,3	11,1	5,92	58,4	10,6	5,64	-2,9	-4,7
<b>Møre og Romsdal</b>	13,9	4,0	22,2	4,0	3,59	23,4	4,2	3,78	1,2	5,4
<b>Trøndelag</b>	44,1	12,6	71,3	12,9	3,94	81,8	14,8	4,52	10,5	14,7
<b>Nordland</b>	13,3	3,8	25,5	4,6	3,39	23,3	4,2	3,10	-2,2	-8,7
<b>Troms og Finnmark</b>	9,5	2,7	15,2	2,8	2,83	17,8	3,2	3,31	2,6	17,0
<b>SUM</b>	350,0	100,0	551,2	100,0		551,2	100,0		0,0	



## 5.2 Et alternativt blikk på fylkesfordeling – kroner per dekar jordbruksareal i drift

I rapport 21/9 ble det vist til hvordan den opprinnelige fordelingen (i 2005) mellom fylkene ble etablert. Det var en sum av rammene for tidligere tilskuddsordninger (tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon, driftsvansketilskudd til brattlendte bruk, tilskudd til dyrking av fôr i fjellet, tilskudd til organisert beitebruk, tilskudd til endra jordarbeiding og fylkesvise midler til informasjons- og utviklingstiltak) og en «skjønnsmessig andel» av post 74 Direkte tilskudd. Om vi fordeler 2005-rammen per dekar jordbruksareal i drift spenner tildelingen fra 2,00 kr/daa i Rogaland til 4,44 kr/daa i Oslo og Viken, se Tabell 8.

Tabell 8: Rammer i RMP uttrykt som kroner per dekar jordbruksareal. Jordbruksareal er definert som "I drift" (jordbruksareal i drift, statistikk fra søknader om produksjonstilskudd) og "AR5" (areal klassifisert som fulldyrka, overflatedyrka og innmarksbeite i AR5). \*Det finnes ikke statistikk fra AR5 versjon 2005.

	2005		2021	
	I drift (kr/daa)	AR5* (kr/daa)	I drift (kr/daa)	AR5 (kr/daa)
Oslo og Viken	4,44	-	6,74	6,21
Innlandet	4,13	-	6,19	5,60
Vestfold og Telemark	3,60	-	5,63	5,02
Agder	2,39	-	5,41	4,31
Rogaland	2,00	-	4,20	3,94
Vestland	4,35	-	7,52	5,92
Møre og Romsdal	2,33	-	4,37	3,59
Trøndelag	2,66	-	4,34	3,94
Nordland	2,24	-	4,66	3,39
Troms og Finnmark	2,64	-	4,50	2,83
Landssnitt	3,41	-	5,60	4,86

Nest høyest ramme per areal hadde Vestland med 4,35 kr/daa. Innlandet hadde 4,13 kr/daa, mens Trøndelag lå på 2,66 kr/daa. Det har ikke vært mulig å finne tallfestede begrunnelser for den opprinnelige fordelingen, men det faktum at f.eks. ordningen for driftsvansketilskudd inngikk i RMP 2005, kan kanskje forklare noe av Vestlands høye ramme målt per dekar (Vestland har 21,5 % av landets bratte areal). Fylket har likevel ikke mer bratt areal enn Innlandet (23,6 %), som også har mange setre og også hadde tilskudd til endra jordarbeiding, så det er vanskelig å forklare i dag hvorfor f.eks. Innlandet lå lavere per dekar enn Vestland. Oslo og Viken hadde en relativt høy ramme per dekar. Det er grunn til å tro at dette var fordi tilskudd til endra jordarbeiding inngikk.

I dagens fordeling (2021) har naturligvis antall kroner per dekar steget som følge av økning i den nasjonale rammen. Som vist i rapport 21/9 har det vært gjort prioriteringer gjennom jordbruksoppkjørene som har endret fordelingen mellom fylkene noe. Jordbruksarealet har også endret seg, noe som også har påvirket kroner per dekar, men hovedtrekkene i hvilke fylker som får mest per dekar jordbruksareal i drift er relativt uendret. Vi ser at i 2021 har Vestland høyest ramme per jordbruksareal i drift, foran Oslo og Viken. Deretter følger Innlandet og Vestfold og Telemark. Rogaland har også i 2021 lavest fylkesramme per dekar jordbruksareal

Tabellen viser at det kan være gode grunner for å ikke bare sammenligne effekten av en fordelingsnøkkel med dagens fylkesrammer. Det er verdt å stille spørsmål om forskjellene i beregnet ramme per arealenheter i 2021 (Tabell 7) framstår som velbegrunnede i dag. Dersom svaret er nei, er historisk (nåværende) fordeling av RMP-rammen mellom fylkene ikke godt egnet som eneste utgangspunkt for å vurdere om nøkkelen gir en fylkesfordeling av midlene som gir best mulig miljømål- oppnåelse.

### 5.3 Hvordan påvirker omfordeling av RMP-rammen mellom fylkene graden av måloppnåelse / miljøeffekt?

I dette kapitlet belyser vi momenter som bør ligge til grunn ved vurdering av konsekvensene en ny fylkesvis fordeling av RMP-rammen. For vurderinger som gjelder hvert enkelt fylke, se kapittel 5.4.

#### **Tilpassing av regionale miljøprogrammer og satser til tildelt ramme**

Statsforvalteren skal tilpasse sin virkemiddelbruk i RMP til den årlige fylkesrammen. Når rammen forandres kan Statsforvalteren øke eller redusere satsene for enkelttiltakene, og kan i forbindelse med at RMP rulleres hvert 4. år redusere eller øke antall tiltak som tas inn i det regionale miljøprogrammet. Når et fylke øker eller reduserer satsene, påvirker det både tilskudd / kostnad pr enhet miljøtiltak og oppslutning om tiltaket. Tilskuddet skal være et incitament til bonden for å gjennomføre tiltak. Satsen gir sjelden en eksakt dekning av bondens økte kostnad eller reduserte inntekt ved å tilpasse driftspraksis for å oppfylle kriteriene for tilskuddet (for eksempel etablere pollinatorvennlige soner). Økt tilskudd forventes å øke interessen for tiltaket, og motsatt. Når antallet tiltak i det regionale miljøprogrammet reduseres, blir virkemiddelbruken spisset mot miljøtemaer som vurderes som mest kritisk, og når antallet tiltak økes, kan en større andel av relevante miljøtemaer i fylket tilgodeses. Det er dog andre faktorer enn satsnivå som påvirker graden av tiltaksgjennomføring. Høyere satser fører ikke nødvendigvis til større omfang/areal av tiltak hvis bonden ikke har nødvendig informasjon om tiltaket: Det er for eksempel viktig at bonden lett finner informasjon om søknadsprosessen og forstår hva som skal til for å være berettiget tilskudd, men bonden skal også ha kunnskap om hvordan tiltaket gjennomføres med gode resultat og ha en oppfattelse av at tiltaket har en effekt.

#### **Optimal måloppnåelse og miljøeffekt av RMP-midlene**

Det er statsforvalternes ansvar å søke å fastsette en optimal sammensetning av RMP-tiltak og -satser ut fra målet om størst mulig miljøeffekt av virkemiddelbruken. Da vil enhver økning av fylkesramma antas gi økt miljøeffekt og enhver reduksjon gi redusert effekt i fylket. Å faktisk fastsette en optimal virkemiddel-sammensetning krever detaljert kunnskap om miljøutfordringene i fylket, både med hensyn til miljøgoder og utslipp, og tilgjengelige data og hjelpemidler som gjør det mulig både å kvantifisere omfang og styrkegrad av den enkelte miljøutfordringen og å veie den opp mot alle andre miljøutfordringer i jordbruket i fylket. Et fullstendig kunnskapsgrunnlag finnes ikke. Fylkene må kombinere tilgjengelig kunnskap med skjønsmessige vurderinger.

Jordbruksavtalepartene har ansvaret for å søke å fordele RMP-midlene mellom fylkene slik at det legger til rette for at samlet bruk av midlene gir en optimal måloppnåelse og miljøeffekt. En nasjonal fordelingsnøkkel for RMP skal være et hjelpemiddel for å ivareta dette ansvaret. Fordelingsnøkkel skal ut fra kunnskapsgrunnlaget inneholde kriterier og vektning for en fylkesfordeling som legger til rette for størst mulig samlet (nasjonal) måloppnåelse og miljøeffekt. Dersom innføring av fordelingsnøkkel resulterer i en omfordeling av RMP-midler mellom fylkene, er hensikten at dette skal føre til økt samlet måloppnåelse og miljønytte. Det er fremdeles Statsforvalterne som gjør faglige prioriterer slik det er beskrevet over.

#### **Endringer påvirker gjennomføring av RMP-tiltak**

Det er den enkelte bondes valg hvert år om å gjennomføre RMP-tiltak som gir miljøeffekten av RMP-midlene. Valget bygger blant annet på motivasjon for tiltaket, erfaring med tiltaket, oppfattelse av tiltakets miljøeffekt, bondens kostnad i tid og penger ved gjennomføring av tiltaket, tilskuddsnivået og planleggingshorisonten. Bonden søker selv nødvendig informasjon, og forvaltningen, FoU og rådgivning bidrar til at informasjon og kunnskap, god og praktikabelt regelverk og rådgivning utvikles og tilbys. Alle endringer i tiltaksutforming og -satser reduserer bondens planleggingshorisont. Erfaring viser at regelendringer og satsreduksjoner i RMP på kort sikt reduserer oppslutningen om enkelt-tiltak, mens satsøkninger øker oppslutningen.

Når fylkesrammene blir endret som følge av innføring av fordelingsnøkkelen, vil mange ha en oppfatning av om forandringen er riktig, både i forvaltningen, interesseorganisasjonene og i næringa selv. Bøndene som brukere av RMP-tilskuddet har en forventning om at både hvilke RMP-tiltak som tilbys og tilskuddsnivået er relativt stabilt over tid. Omlegging av jordbrukspraksis slik at man oppfyller kravene til et antall RMP-tiltak, krever ofte både planlegging og forberedelser. Det er behov for god informasjon / veiledning til brukerne om RMP generelt. Særlig stort er informasjonsbehovet i forkant av rullering av RMP, og om resultatet av rulleringsprosessen i form av endringer i fylkenes sammensetning av Regionale miljøprogrammer og endringer i reglene for det enkelte tiltaket. Dersom fylkene forventer at det blir mulig eller nødvendig å gjøre endringer i satser, som følge av fylkesrammer eller økt/reduert interesse for enkelte RMP-tiltak, er det også viktig at brukerne får god informasjon om dette så tidlig som mulig.

Som nevnt tidligere i kapittel 2.3 er det ikke alltid RMP er løsningen på miljøutfordringene i fylket, og det vil være et «tak» der mer midler ikke fører til bedre måloppnåelse. Det kan hende det er andre og mer målrettede tiltak som må til for å løse for eksempel utfordringene med klimagassutslipp i fylket. Statsforvalteren setter de satsene de mener skal til for god tiltaksgjennomføring i sitt fylke og dette nivået varierer mellom fylkene. Fordi det varierer hvilket støttenivå som vil gi utløsende effekt kan noen fylker ha behov for en større ramme selv om utfordringene synes like. -Bonden er veldig bevisst på om et tiltak er lønnsomt å gjennomføre på sin gård. Denne overveien, med alle de faktorene det innebærer, er spesifikk fra bonde til bonde og det gjør at det ikke er mulig å snakke om en terskelverdi for hva en sats burde være for at et tiltak blir gjennomført. En undersøkelse foretatt blant kornbønder i tidligere Østfold og Akershus<sup>8</sup> viser at erfaring med tiltaket er en viktig faktor for at tiltaket blir gjennomført påfølgende vekstsesong. Dette understreker viktigheten av kontinuitet og fortusigbarhet i ordningen. I samme rapport finner de at det ikke er en statistisk sammenheng mellom økt tilskudd og gjennomføring av tiltaket *Ingen jordarbeiding om høsten*, men finner at det er en sammenheng mellom sansynligheten for tiltaksgjennomføring og oppfattelsen av at tiltaket har en positiv effekt på vannmiljøet. I sluttfasen av arbeidet med dette notatet har rapporten «Barrierer og muligheter for gjennomføring av vannmiljøtiltak» (NIBIO 2022) kommet. Rapporten undersøker motivasjonsfaktorer for tiltaksgjennomføring, men har ikke ligget lit grunn for dette arbeidet. Arbeidsgruppa understreker at innføring av en fordelingsnøkkel må følges opp av målrettet og helst omforent informasjon til næringa om bakgrunnen for og innhold i fordelingsnøkkelen og de valg som er gjort.

#### 5.4 Konsekvenser måloppnåelse i fylkene

Tabellen nedenunder viser utbetalete midler for RMP 2020 per fylke og er bakgrunnsdata for figur 1. I teksten under vil vi gi en kort omtale av mulige konsekvenser for hvert fylke dersom modellen som er foreslått, med foreslåtte vektinger, blir innført. Dersom vektingen endres vil utslagene på de fylkesvise rammene bli annerledes. Dermed vil det også gi andre konsekvenser for måloppnåelse i fylkene. Som nevnt i det foregående avsnittet, avhenger konsekvensene av endringer i fylkesrammene av mange faktorer, og det er derfor ikke mulig å gi en konkret vurdering av konsekvensene for måloppnåelse i de ulike fylkene. Ved å peke på de utfordringene som fylket selv prioriterer i dag, vil vi gi et innblikk i hvilke viktige miljøverdier/utfordringer som kan bli påvirket av endring i rammene.

---

<sup>8</sup> Bechmann, Marianne, og Asbjørn Veidal. "Kornprodusenters motivasjon for vannmiljøtiltak-Spørreundersøkelse i Østfold og Akershus." NIBIO Rapport (2020).

Tabell 9: Bruk av RMP-midler til ulike miljøtemaer for søknadsomgangen 2020.

	Biologisk mangfold	Friluftsliv	Kulturlandskap	Kulturminner og kulturmiljøer	Avrenning til vann	Miljøavtale	Plantevern	Utslipp til luft	Totalsum
<b>Agder</b>	1 019 683	215 738	10 765 335	614 434	1 092 456			2 813 158	<b>16 520 804</b>
<b>Innlandet</b>	6 778 720		24 248 349	31 023 200	29 353 473	30 600	1 318 300	31 855 150	<b>124 607 792</b>
<b>Møre og Romsdal</b>	562 902		7 648 136	2 281 333	906 360			10 692 114	<b>22 090 845</b>
<b>Nordland</b>	5 836 100		6 580 360	2 806 083	621 340			9 698 125	<b>25 542 008</b>
<b>Oslo og Viken</b>	5 178 801		15 664 642	7 457 887	97 839 627	801 000	1 924 450	7 606 355	<b>136 472 762</b>
<b>Rogaland</b>	9 096 010	3 651 804	13 992 364	1 583 974	2 108 385	1 054 730		10 926 000	<b>42 413 267</b>
<b>Troms og Finnmark</b>	1 075 750	741 825	6 042 575	2 093 440	125 670	25 850	1 680	5 227 360	<b>15 334 150</b>
<b>Trøndelag</b>	14 796 558		10 820 455	7 885 650	21 970 178		479 280	15 887 719	<b>71 839 840</b>
<b>Vestfold og Telemark</b>	4 238 316	365 260	8 330 396	1 567 240	16 253 456	99 750	863 790	4 030 920	<b>35 749 128</b>
<b>Vestland</b>	3 249 000		41 455 005	6 252 250	464 940			9 599 090	<b>61 020 285</b>
<b>Totalsum</b>	<b>51 831 840</b>	<b>4 974 627</b>	<b>145 547 617</b>	<b>63 565 492</b>	<b>170 735 885</b>	<b>2 011 930</b>	<b>4 587 500</b>	<b>108 335 991</b>	<b>551 590 882</b>

### Generelt for fylker med vannmiljøutfordringer

En utredning (Niva under arbeid) av tilstand, omfang og utvikling i eutrofe innsjøer viser at eutrofien er særlig utbredt i følgende områder: tidligere Akershus og Østfold, Hadeland, områdene på begge sider av Mjøsa, Drammensregionen, tidligere Vestfold, Jæren og Nordhordland. I Trøndelag er eutrofien særlig merkbar i deler av elvene. Forverring av tilstanden i flere innsjøer, og i Oslofjorden indikerer at det trengs mer omfattende tiltak. Klimaendringene har også en forsterkende virkning i negativ retning. Regjeringen har lagt fram en helhetlig tiltaksplan for Oslofjorden hvor reduserte tilførsler fra jordbruk og avløp er essensielle for å bedre tilstanden.

Som det nevnes i kapittel 2.2.2, viser eksisterende kunnskapsgrunnlag at man ikke har oppnådd tilstrekkelig fremgang med gjeldende virkemidler knyttet til påvirkningen fra landbruket. Den økologiske tilstanden i flere av fylkenes vassdrag er i dag dårlig. I motsetning til tiltak som reduserer utslipp til luft, har vannmiljøtiltak steds spesifikk resipienter, og det er viktig at tiltak blir gjennomført i riktig omfang og på riktig sted. Da det ikke finnes datagrunnlag for å vise en sammenheng mellom jordbruksaktivitet og den økologiske tilstanden i vannforekomstene, vil nøkkelen ikke presist kunne gjenspeile hvor behovet for RMP midler til vannmiljøtiltak er størst. Konsekvensen av redusert ramme for fylker med store vannmiljøutfordringer kan være at fylket reduserer satsene til vannmiljøtiltak, noe som potensielt kan føre til redusert gjennomføring av vannmiljøtiltak. Alternativet er å nedprioritere andre miljøtema for å kunne beholde satsene på vannmiljøtiltak.

Bruk av regionale forskrifter for vannmiljø som et juridiske virkemidler er også relevant som metode for å spisse tiltak mot vassdrag som har dårlig økologisk tilstand. Dette må sees i sammenheng med de økonomiske virkemidlene som RMP og SMIL.

**Innlandet:** De miljøtemaene Innlandet prioriterer høyest er Utslipp til luft (26 %), Kulturminner og kulturmiljøer (25 %) og Avrenning til vann (24 %). Tiltak som er prioritert innenfor hvert miljøtema er henholdsvis *Spredning av husdyrgjødsel om våren og eller i vekstsesongen, Drift av seter og Ingen jordarbeiding om høsten*.

Endringen av rammen ved eventuell innføring av ny fordelingsnøkkel vil være på -7,5 millioner kroner, hvilket kan medføre reduksjoner for de høyest prioriterte miljøtemaene dersom fylket ikke nedprioriterer de resterende miljøtemaene i stedet.

I følge figur 2 har Innlandet de høyeste utslippene fra jordbruksarealet i form av lystgass og utslipp fra husdyrproduksjon. Figur 3 viser også at Innlandet, som en del av Glomma vannområde, har de høyeste utslippene av nitrogennitrogen og fosforfosfor til vannmiljøet. Det er økt eutrofiering i Mjøsa og det er behov for økt tiltaksgjennomføring på jordbruksarealer på begge sider av innsjøen. Det vil derfor være uheldig hvis redusert ramme resulterer i redusert gjennomføring av vannmiljøtiltak og tiltak innenfor Utslipp til luft.

**Oslo og Viken** er det fylket som bruker klart størst andel av rammen på vannmiljøteiltak. 72 % av fylkesrammen går til miljøtema Avrenning til vann. 98 millioner kroner går til dette miljøtema, og av dem går ca. halvdelen til tiltaket *Ingen jordarbeiding om høsten*, 13 millioner kroner til *Grassdekte kantsoner i åker*, 12 millioner kroner til *Grass på arealer utsatt for flom og erosjon*. Etter miljøtema Avrenning til vann kommer miljøtema Kulturlandskap, hvor 11% av rammen brukes.

Oslo og Viken vil få en reduksjon av rammen på 12,4 millioner kroner dersom den nye fordelingsnøkkelen innføres. Med utgangspunkt i hvordan fylket prioriterer mellom miljøtemaene, og som det er skissert i avsnittet over om generelle konsekvenser for fylker med vannmiljøutfordringer, er det vanskelig å se hvordan Oslo og Viken kan nedprioritere andre miljøtema mer for å beholde nåværende satser for tiltak i miljøtema Avrenning til vann. Fylket har store vannmiljøutfordringer i ferskvann og økte tiltaksgjennomføring er også nødvendig ifbm Helhetlig plan for Oslofjorden

**Vestfold og Telemark** har en lignende prioritering mellom miljøtemaene som Oslo og Viken, og bruker 45 % av fylkesrammen på miljøtema Avrenning til vann og 23% til Kulturlandskap. Over 60 % av midlene innenfor Avrenning til vann går til *Ingen jordarbeiding om høsten*.

I sitt Regionale Miljøprogram trekkes det frem at antall foretak har gått drastisk ned, men mengden areal i drift er stabilt da enhetene har blitt større. Dette er en utfordring for de mere marginale områder som blir preget av gjengroing pga. effektivisering. Deler av fylket har store vannmiljøutfordringer i ferskvann og økte tiltaksgjennomføring er også nødvendig ifbm Helhetlig plan for Oslofjorden.

Hvis ny fordelingsnøkkel innføres, vil rammen til Vestfold og Telemark øke med 10,4% (3,7 millioner kroner). Dette er midler som vil kunne forsterke innsatsen for å forhindre gjengroing. Ettersom vannmiljø er et viktig satsningsområde i dette fylket, vil de kunne ta inn flere tiltak eller øke satsene på eksisterende tiltak.

**Trøndelag:** Trøndelag har et mangfoldig jordbruk med både lettdrevne arealer der drifta gjerne blir intensivert, og mer marginale områder der det er risiko for at arealer går ut av drift. Dette fører til at miljøutfordringene er sammensatte. Det er både avrenningsutfordringer fra korn- og deler av husdyrområdene, og fare for forringelse av kulturlandskapsverdier og biologisk mangfold knyttet til jordbruket i de mer marginale områdene. Fylket har også en betydelig del av jordbrukets klimagassutslipp, slik Figur 2 Andel (prosent) av samlede utslipp (lystgassutslipp, utslipp fra husdyrenes fordøyelse og lagring av husdyrgjødsel ) fordelt per fylke og andel (prosent) utslipp fra jordbruksareal (utslipp av lystgass fra spredning av husdyrgjødsel og husdyrgjødsel sluppet på beite, utslipp fra bruk av kunstgjødsel, fra planterester og bruk av slam og annen organisk gjødsel, lystgass fra dyrking av myrjord og indirekte lystgassutslipp fra nedfall av ammoniakk og avrenning) fordelt per fylke. Det er derfor behov for tiltak innen de fleste av miljøtemaene i RMP. Oversikten over bruk av midler i 2020 viser at fylket fordeler midlene nokså jevnt til de ulike miljøtemaene, med unntak av Friluftsliv og tilgjengelighet, Miljøavtale og Plantevern. Fylket bruker mest midler til vannmiljøtiltak (20,9 mill. kroner). Deretter følger biologisk mangfold og utslipp til luft med omom lag 15 mill. kroner hver. Trøndelag har tidligere fått øremerkede midler til beitearealer for kortnebbgås og kvitkinngås (senest 1 mill. kroner fra 2019, inngår i miljøtemaet biologisk mangfold). Dette er ikke hensyntatt i ny nøkkel.

Dersom den foreslåtte fordelingsnøkkelen innføres, vil Trøndelag få en stor økning i rammen (14,7 %, tilsvarende 10,5 mill. kroner). Det er grunn til å tro at fylket vil kunne få økt måloppnåelsen på de ulike temaene med noe økte satser eller tilføyelse av flere tiltak.

**Agder:** Grovfôrproduksjon med husdyr er den dominerende driftsformen i Agder. Agder benytter 65 % (10,7 mill. kroner) av rammen sin på tiltak innenfor miljøtema Kulturlandskap, hvorav 4,3 millioner kroner går til tiltaket Beiting av verdifulle jordbrukslandskap i innmark. Agder brukte i 2020 2,8 mill. kroner til tiltak for reduserte utslipp til luft. Ved innføring av foreslått fordelingsnøkkel vil rammen reduseres med 2,3 millioner kroner, den største nedgangen av fylkene på -13,9 %. Dette kan gå ut over nevnte områder, dersom ikke fylket i stedet velger å skjære ytterligere ned på øvrige tiltak.

**Møre og Romsdal** er et typisk husdyrfylke, med tung vekt på storfe og med grovfôrproduksjon på mer enn 90 % av jordbruksarealet. Utslipp til luft er trukket fram som største utfordring, samtidig som det er et fylke med

betydelige kulturlandskapsverdier (fra Regionalt miljøprogram for Møre og Romsdal 2019–2022). Dette avspeiles i bruken av midler. Fylket bruker 48 % av rammen sin på miljøtema Utslipp til luft, og 35 % av rammen går til Kulturlandskap. Da de benytter relativt få tiltak sammenlignet med de fleste andre fylker, kan en økning av rammen på 1,2 millioner kroner muligens føre til at flere tiltak blir innført. Alternativt vil satsene kunne økes på eksisterende tiltak. Fylkets satser innenfor utslipp til luft er i lavere sjikt sammenlignet med resten av landet, selv om dette altså er et prioritert område i Møre og Romsdal.

**Troms og Finnmark:** I regionalt miljøprogram for Troms og Finnmark trekkes kulturlandskap, kulturmiljøer og kulturminner og utslipp til luft fram som viktige miljøtemaer. Gjengroing er en utfordring både for kulturlandskapet og biologisk mangfold tilhørende det. Det er mindre utfordringer knyttet til vannmiljø sammenlignet med andre fylker, og lite bruk av sprøytemidler. Dette gjenspeiles i bruken av RMP-midler. Om lag 6 mill. kroner brukes til kulturlandskapstiltak, 5 mill. kroner går til utslipp til luft og 2 mill. kroner går til ivaretagelse av kulturminner og kulturmiljøer. Med ny fordelingsnøkkel vil Troms og Finnmark få en økning på 2,6 mill. kroner, noe som er en prosentvis kraftig økning (17 %). Gitt prioriteringene i deres RMP, er det sannsynlig at det vil kunne gi ytterligere stimulans til skjøtsel av kulturlandskapet, eller en økt bruk av midler til miljøtemaet Biologisk mangfold, der fylket i dag ikke har så mange tiltak selv om det henger tydelig sammen med utfordringene nevnt under Kulturlandskap. Andre prioriteringer, av f.eks. utslipp til luft og ytterligere bruk av midler til kulturminneskjøtsel, kan så klart også forekomme.

**Nordland:** Nordland har definert landskapet og kulturminnene, artene, vannet, klimaet og gårdens ressurser som satsningsområder i sitt regionale miljøprogram (Regionalt miljøprogram for Nordland 2019–2022). De bruker 23 % av rammen på tiltak innen biologisk mangfold, 26 % til kulturlandskap og 38 % til tiltak mot utslipp til luft. Nordland har tidligere fått øremerkede midler til beitearealer for kortnebbgås og kvitkinngås (senest 1 mill. kroner fra 2019, inngår i miljøtemaet biologisk mangfold). Dette er ikke hensyntatt i ny nøkkel. Totalt får Nordland en relativt stor nedgang på 8,7 % av rammen (2,2 mill. kroner).

**Vestland:** Vestland har lagt vekt på kulturlandskapsverdier i sitt regionale miljøprogram. Viktige utfordringer er gjengroing av kulturlandskapet som går ut av drift, nedgang i beitebruk i utmark og stølsdrift og tap og forringelse av verdier i kulturlandskapet. Samtidig er også utslipp av klimagasser fra jordbruket og avrenning og forurensing til vassdrag nevnt som utfordringer som må håndteres. Vestland bruker da også en betydelig del av midlene (41 mill. kroner av totalt 61 mill. kroner) til miljøtemaet kulturlandskap. Hhv. 6 mill. kroner og 3 mill. kroner går til kulturminner og kulturmiljøer (inkl. setring) og biologisk mangfold. 9,6 mill. kroner går til utslipp til luft.

Vestland får en nedgangen i ramme på -4,7 %). Dette tilsvarer 2,9 mill. kroner (regnet ut fra 2021-rammer). Fylket har mange kulturlandskapsverdier som er avhengig av fortsatt drift for å opprettholdes. Utslipp til luft-tiltak er også blitt prioritert i fylket, noe det også har vært føringer om nasjonalt. Reduksjonen i ramme vil føre til lavere satser på eksisterende tiltak, og tiltak kan bli tatt ut av forskriften. Det er vanskelig å predikere hva det vil ha å si for gjennomføringen av tiltak, ref. diskusjonen i kapittel 5.3. Likevel kan man si at det erfaringsmessig er behov for midler til drift av tungdrevne arealer, når drivere ellers i jordbruket går i retning rasjonalisering og større enheter. Vestland har som nevnt tidligere hatt en høy ramme per jordbruksareal, og de har hatt høye satser på enkelte av tiltakene sine sammenlignet med andre fylker. Det kan være det er et større behov for høyere satser i dette fylket enn andre steder, men det kan også være at tiltak vil bli gjennomført med noe lavere satser og at miljøeffekten av midlene totalt sett er bedre med fordelingen som følger av ny nøkkel.

**Rogaland:** Rogaland er et fylke med stor variasjon, noe som avspeiles i deres prioritering mellom miljøtemaene. Rogaland har store områder med bratt areal og kystlynghei, og den høyeste husdyrtettheten i landet. Rogaland er det fylket som bruker størst andel av rammen på miljøtema Friluftsliv og Miljøavtale sammenlignet med de andre fylkene. De tre høyest prioriterte miljøtemaer hhv. Kulturlandskap (33 %), Utslipp til luft (26 %) og Biologisk mangfold (21 %).

Ved innføring av ny fordelingsnøkkel kan Rogaland potensielt få den største økning av alle fylkene, en økning i fylkesrammen på 9,2 millioner kroner, det vil si 22 % økning. Noe av årsaken til denne økningen er at Rogaland ved oppstarten av RMP hadde den laveste rammen per dekar (se tabell 10). Gitt den store mengden husdyrgjødsel til disposisjon i fylket vil den økte rammen kunne benyttes til å styrke bruken av tiltak i miljøtema

Avrenning til vann og Utslipp til luft. I fylkets RMP er det satt geografiske begrensninger for hvor bonden kan få tilskudd til disse tiltakene. Områder med vassdrag med dårlig økologisk tilstand har vært prioritert. Fra og med 2021 (med effekt i 2022), har fylket fjernet begrensningene for hvor i fylket bonden kan få tilskudd for tiltak i miljøtema Utslipp til luft. Beregninger foretatt av Statsforvalteren i Rogaland estimerer at dette vil koste ca. 9 millioner kroner.

## 5.5 Innfasing av ny fordelingsnøkkel

### 5.5.1 Tidspunkt for innfasing

I mandatet står det at arbeidet med fordelingsnøkkelen bør harmoniseres med rulleringen av RMP. Når det gjelder innføring av fordelingsnøkkelen vil det bety å ta hensyn til når fylkenes nye programmer skal utarbeides og tre i kraft. Det er hensiktsmessig å innføre fordelingsnøkkelen, med de omfordelinger det måtte ha, samtidig som fylkene får nye programmer. Det er i rulleringen pakken av tiltak for et fylke settes sammen, og sammensetningen av tiltak vil avhenge mye av rammen fylket har til rådighet. Fylkene begynner arbeidet med rulleringen av sine programmer høsten 2022, og ny programperiode starter søknadsomgangen/vekstsasjonen 2023. For søknadsomgangen 2023 er det utbetaling i 2024. Det vil si at dersom ny fordelingsnøkkel skal gjelde fra og med ny programperiode (2023), må de nye fylkesvise rammene gjelde fra budsjettåret 2024. Det er likevel nødvendig for fylkene å vite omtrent hvordan fordelingen vil bli allerede høsten 2022, da store endringer i rammene som nevnt over vil ha stor innvirkning på utarbeidningen av de fylkesvise forskriftene for regionale miljøtilskudd (hvilke tiltak som skal inkluderes, hvilke satser som skal settes m.m.).

### 5.5.2 Alternative modeller for innføring

**Direkte innføring i 2023:** Ved en direkte innføring bruker man fordelingsnøkkelen slik den framgår av dette notatet på den nasjonale rammen som blir bestemt for budsjettåret 2024. Fylkene må tilpasse sine nye programmer slik at de passer til de nye rammene. Mange fylker vil oppleve betydelige endringer i rammen fra et år til et annet.

**Gradvis innføring:** Det vil være mulig å gi fylkene en gradvis overgang til de nye rammene. Dette kunne vært løst ved at en ga deler av økningen/reduksjonen over 2 eller flere år. Dersom en setter som premis at innføring skal skje i forbindelse med rulleringen av grunnene nevnt over, vil det være uheldig med en gradvis innfasing av fordelingsnøkkelen, fordi endring i rammene vanligvis vil føre med seg endring i tiltak/satser. Det vil heller altså være bedre å gjøre hele endringen fra ett år til et annet, fordi man samtidig lager nytt program og ny forskrift.

**Økning av ramme for å unngå/minske nedgang i ramme:** I fordelingsnøkkelen som legges fram her er det noen fylker som vil få mer enn om dagens fordeling ble videreført, og noen som vil få mindre. Et alternativ for å unngå reduserte rammer er å øke den totale rammen for RMP ved innføring av fordelingsnøkkelen. Hvis nøkkelen skal innføres i den form den er presentert her, og det ikke gis øremerkinger, må RMP få en totalramme på 698,5 mill. kroner for at ingen fylker skal få redusert ramme. Dette vil også innebære at noen fylker får en svært stor økning i sin ramme. Beregningen er gjort med utgangspunkt i 2022-rammene. Dersom rammene endres i 2023, vil også totalrammen som trengs for å gjøre at ingen fylker går i minus endres.

Tabell 10: Faktiske rammer i 2022 og rammer ved en økning av totalrammen til 731 mill.kroner som er den økningen som må gjøres dersom ingen fylker skal få nedgang i rammen ved innføring av ny nøkkel.

Fylker	Rammer 2022 (mill. kroner)	Andel av rammen i 2022 (prosent)	Rammer med ny fordelingsnøkkel og økt totalramme (mill.kroner)	Andel av rammen med ny fordelingsnøkkel (prosent)	Endring i fylkesramme (prosent)	Endring i ramme sammenlignet med tildeling 2022 (mill.kroner)
Oslo og Viken	149,2	24,8	157,7	22,6	5,7	8,5
Innlandet	135,8	22,6	148,3	21,2	9,2	12,5
Vestfold og Telemark	39,3	6,5	50,3	7,2	28,1	11,0
Agder	17,9	3,0	17,9	2,6	0,0	0,0
Rogaland	45,7	7,6	64,8	9,3	41,7	19,1
Vestland	66,8	11,1	74,1	10,6	10,9	7,3
Møre og Romsdal	24,2	4,0	29,6	4,2	22,5	5,4
Trøndelag	77,8	12,9	103,7	14,8	33,3	25,9
Nordland	27,8	4,6	29,5	4,2	6,1	1,7
Troms og Finnmark	16,6	2,8	22,5	3,2	35,7	5,9
<b>SUM</b>	<b>601,1</b>	<b>100,0</b>	<b>698,5</b>	<b>100,0</b>		<b>97,4</b>

**Økt total ramme med påplussing til fylker som går i minus:** Av Tabell 7 framgår det at 5 fylker får redusert ramme, til sammen 27,9 mill. kroner (obs, basert på 2021-rammer. For 2022 ville tilsvarende tall vært 29,7 mill. kroner). En kunne tenke seg en innføring der en økte RMP-ramma tilsvarende, og fordelte økningen til de aktuelle fylkene slik at ingen gikk i minus. Ved neste års fordeling av rammer ville man likevel stå i tilsvarende situasjon, med behov for ekstra tildeling til disse fylkene hvis de ikke skulle gå i minus dersom nøkkelen brukes slik den er tenkt til å brukes. Dette vil i sum føre til et system der nøkkelen egentlig ikke brukes.

**Øremerkinger til fylker som går i minus:** Om man bruker øremerkingsfunksjonen innebærer det at det blir færre kroner å fordele totalt med nøkkelen, slik at man må øremerke større beløp per fylke enn det de faktisk går i minus for at de skal gå i null. Dette vil også måtte videreføres i kommende år, slik at man i prinsippet ikke bruker fordelingsnøkkelen.

**Konklusjon:** Av alternativene som er nevnt i dette avsnittet anbefaler arbeidsgruppa å innføre fordelingsnøkkelen direkte, med eller uten økning i rammen samtidig. . Fordelen med å innføre nøkkelen nye rammer direkte er at det vil sammenfalle i tid med utarbeidelse av nye programmer. Dette vil si at ny fordelingsnøkkel innføres fra og med søknadsomgangen/vekstsasjonen 2023, som har 2024 som budsjettår. Dette gjelder både om rammen økes eller ikke økes.



## 6 Tilråding fra arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa har lagt omforent mandat og rapporten *Forslag til fordelingsnøkkel for regionale miljøtilskudd* fra Landbruksdirektoratet fra februar 2021 til grunn for sitt arbeid. Som det fremgår av mandatet har det også vært viktig for arbeidsgruppa at det ligger gode faglige vurderinger knyttet til måloppnåelse for klima og miljø til grunn for den fordelingsnøkkel som foreslås.

Hensikten med fordelingsnøkkel er å gi avtalepartene et transparent verktøy for fordeling av midler mellom fylkene som skal bidra til bedre måloppnåelse på tvers av klima- og miljømål. Vektingen av kriteriene arbeidsgruppa foreslår er både et faglig og et politisk spørsmål knyttet til prioriteringer av målområder. Arbeidsgruppa mener det bør være et viktig prinsipp at kriteriene i størst mulig grad skal ligge fast fra år til år for å gi fylkene mest mulig forutsigbarhet i sin planlegging av forvaltning av regionale miljøtilskudd og næringen forutsigbarhet med tanke på satser og tiltak. Endringer i kriterier og vekting av disse bør i all hovedsak justeres i forbindelse med rullering av de regionale miljøprogrammene, hvert fjerde år.

Arbeidsgruppa foreslår en noe forenklet versjon av fordelingsnøkkel som ble presentert i direktoratets opprinnelige forslag fra februar 2021. Arbeidsgruppa foreslår som direktoratet at fordelingsnøkkel baserer seg på to hovedkategorier, Miljøgoder og Utslipp, som hver vektet 50 %. Arbeidsgruppa foreslår imidlertid at det for hver hovedkategori ligger et forenklet kriteriesett til grunn. Disse kriteriene skal representere miljøgoder og risiko for forurensing i jordbrukslandskapet i det enkelte fylke. Ved å ikke inkludere totalt jordbruksareal, som også var vektet tungt i direktoratets foreslåtte modell, blir utfallet av endring i vekting av kriteriene som representerer miljøgoder og risiko for forurensing tydeligere.

Et viktig prinsipp for de regionale miljøprogrammene er det regionale handlingsrommet. Nøkkel gir ikke føringer for fylkenes bruk av midlene. Fordelingsnøkkel arbeidsgruppa foreslår vil fortsatt ha rom for at avtalepartene i forbindelse med de årlige jordbruksforhandlingene kan initiere ulike typer prioriteringer i de regionale miljøprogrammene gjennom hhv. øremerking av midler til spesifikke problemstillinger, særskilte føringer eller prioriteringer av bestemte miljøtemaer.

Den foreslåtte fordelingsnøkkel vil føre til omfordeling av midler mellom fylkene sammenliknet med dagens fordeling, men av ulik størrelse. Arbeidsgruppa mener imidlertid at den foreslåtte nøkkel er bedre faglig begrunnet og på sikt vil den bidra til bedre måloppnåelse enn bruk av den eksisterende nøkkel. Arbeidsgruppa mener at kriteriet om tilførsler av næringsalter til vannmiljø på sikt bør forbedres for å bedre gjenspeile utfordringene i fylkene. Et slikt arbeid vil danne et bedre grunnlag for vektingen av midler til vannmiljøtiltak.

Arbeidsgruppa tilrår avtalepartene at det fastsettes en fordelingsnøkkel i jordbruksforhandlingene 2022 og legges til grunn for fylkenes regionale miljøprogram fra søknadsomgangen 2023. Hvordan modellen innføres må diskuteres i forhandlingene med bakgrunn i bevilgningen som fastsettes.

## VEDLEGG A: Presentasjon av modell A

I Landbruksdirektoratets forslag til modell i rapport 21/9 var det to typer kriterier i hver kategori: *omfangskriterier*, som skal representere omfanget av jordbruksaktivitet i fylket, eller *risikokriterier*, som skal gjenspeile spesielle miljøverdier eller -utfordringer et fylke har utover den generelle miljøpåvirkningen jordbruksdrift medfører. For hvert av kriteriene får fylkene en skår basert på fylkets andel av det som måles i kriteriet.

Arbeidsgruppa har vurdert en modell (modell A) med lik oppbygging som den fra Landbruksdirektoratet (med omfangskriterier og risikokriterier), men med følgende endringer i kriterier og vektning:

- *Jordbruksareal i drift* er erstattet av *Jordbruksareal i AR5*. Se begrunnelse i avsnitt 4.3.1.4 i notatet.
- *Beitedyr* er erstattet av *Beitedyr i utmark*. Se begrunnelse i avsnitt 4.3.1.2 i notatet.
- *Erosjonsrisikoklasse 2–4* er erstattet av *Vektet erosjonsrisikoklasse 1–4*. Se begrunnelse i avsnitt 4.3.2.2 og 4.3.2.3.
- Vektingen av kriteriene Gjødseldyrenheter og Husdyrtetthet er endret. Se begrunnelse i avsnitt 4.3.2.1.

Tabellene under viser kriteriesettene med foreslått vektning for hovedkategoriene (tabell A2 og A3), og foreslått vektning mellom hovedkategorier. Tabell A4 viser utslag på for fylkene med denne modellen, gitt vektingen som er vist i tabell A1–A3.

Figurene A1 og A2 fremstiller forskjellene i utfall på fylkenes rammer med modell A og modell B.

Tabell A1: Hovedkategorier med vektinger

Hovedkategori	Vektfaktor
Miljøgoder	0,50
Utslipp	0,50

Tabell A2: Kriterier og vektinger i hovedkategorien miljøgoder

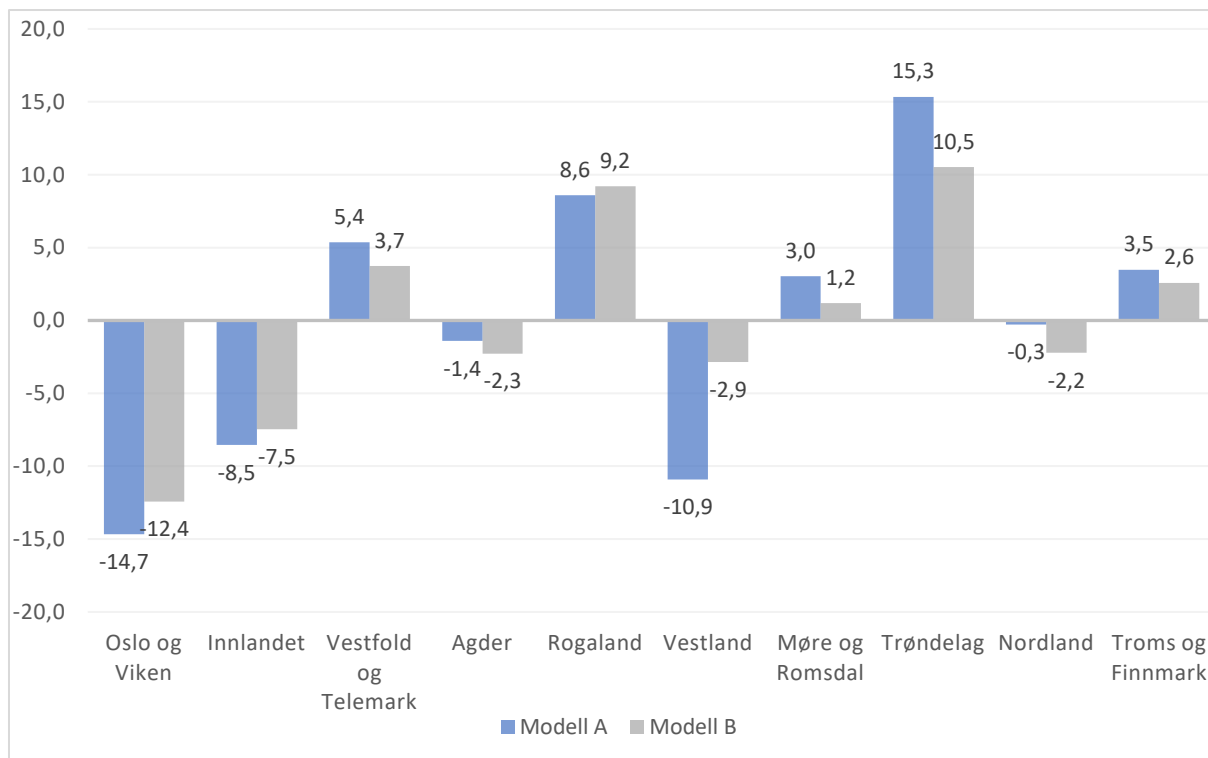
Miljøgoder	Vektfaktor	Kriterier
Omfangskriterier	0,40	Jordbruksareal i AR5
	0,30	Beitedyr, utmarksbeite
Risikokriterier	0,10	Bratt areal
	0,10	Semi-naturlige naturtyper
	0,10	Seter

Tabell A3: Kriterier og vektinger i hovedkategorien utslipp

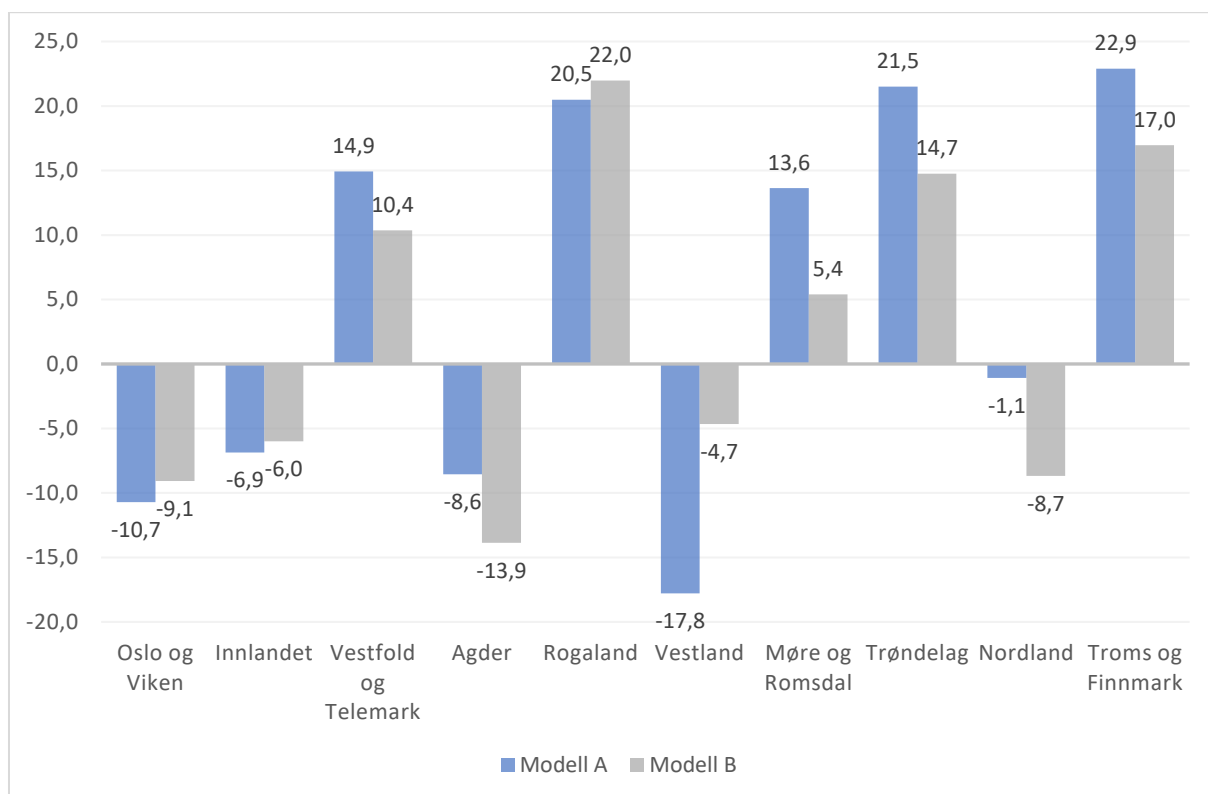
Utslipp	Vektfaktor	Kriterier
Omfangskriterier	0,40	Areal korn og åpen åker
	0,35	Gjødseldyrenheter (GDE)
Risikokriterier	0,20	Vektet erosjonsrisikoklasse 1–4
	0,05	Husdyrtetthet (GDE/fulldyrka areal)

Tabell A4: Utfall av modell A på fylkenes rammer, gitt vektingen som er vist i tabell A1–A3.

Fylker	2005		2021*			Revidert nøkkel*			Forskjell 2021 og revidert nøkkel	
	Ramme i mill. kroner	Andel av nasjonal ramme (prosent)	Ramme i mill. kroner	Andel av nasjonal ramme (prosent)	Kr per AR5 jordbruksareal	Ramme i mill. kroner	Andel av nasjonal ramme (prosent)	Kroner per jordbruksareal	Endring i mill.kroner sammenlignet med tildeling 2021	Endring i fylkesramme (prosent)
<b>Oslo og Viken</b>	92,0	26,3	136,9	24,8	6,21	122,2	22,2	5,54	-14,7	-10,7
<b>Innlandet</b>	87,2	24,9	124,5	22,6	5,60	116,0	21,0	5,21	-8,5	-6,9
<b>Vestfold og Telemark</b>	24,2	6,9	36	6,5	5,02	41,4	7,5	5,77	5,4	14,9
<b>Agder</b>	7,3	2,1	16,4	3,0	4,31	15,0	2,7	3,94	-1,4	-8,6
<b>Rogaland</b>	20,0	5,7	41,9	7,6	3,94	50,5	9,2	4,75	8,6	20,5
<b>Vestland</b>	38,5	11,0	61,3	11,1	5,92	50,4	9,1	4,86	-10,9	-17,8
<b>Møre og Romsdal</b>	13,9	4,0	22,2	4,0	3,59	25,2	4,6	4,08	3,0	13,6
<b>Trøndelag</b>	44,1	12,6	71,3	12,9	3,94	86,6	15,7	4,79	15,3	21,5
<b>Nordland</b>	13,3	3,8	25,5	4,6	3,39	25,2	4,6	3,35	-0,3	-1,1
<b>Troms og Finnmark</b>	9,5	2,7	15,2	2,8	2,83	18,7	3,4	3,48	3,5	22,9
<b>SUM</b>	350,0	100,0	551,2	100,0		551,2	100,0		0,0	



**Figur A1: Endring i millioner kroner fra dagens fordeling (2021-rammer) for hhv. modell A og modell B.**



**Figur A2: Endring i prosent fra dagens fordeling (2021-rammer) for hhv. modell A og modell B.**