

Utredning av innretningen av kvalitets- og distriktstilskudd for storfekjøtt

Rapport nr. 13/2026

27.02.2026





Rapport:	Utredning av innretningen av kvalitets- og distriktstilskudd for storfekjøtt
Dato:	27.02.2026
Rapport-nr.:	13/2026
Forsidebilde:	Oskar Puschmann, NIBIO

Innhold

Innhold	3
Sammendrag	4
1 Innledning	5
1.1 Mandat og bakgrunn for arbeidet	5
1.2 Organisering av arbeidet	6
1.3 Data og tallgrunnlag	6
2 Dagens situasjon	7
2.1 Distriktstilskudd	7
2.2 Kvalitetstilskudd	8
2.3 Fordeling av tilskuddene i 2025	8
2.4 Arealgrunnlag grovfôr og kartlegging av framfôringsenheter	10
3 Utvikling i tilskuddene	15
3.1 Kvalitetstilskudd	15
3.2 Distriktstilskudd	19
4 Alternative tiltak	26
4.1 Tak på antall kilogram for kvalitets- og distriktstilskudd per produsent per år	26
4.2 Tak på tilskuddsbeløp	27
4.3 Tak på antall dyr tilskuddene kan utbetales for	29
4.4 Endring av satser/omfordeling av bevilgningen	29
4.5 Innføring av soner i kvalitetstilskuddsordningen	30
4.6 Utvidelse av husdyrkonsesjon med nytt dyreslag	30
4.7 Drøfting av tiltak og valg av videre retning	30
5 Forvaltning av et tak på antall kilogram kvalitets- og distriktstilskudd	32
5.1 Tilbakebetaling av tilskudd fra produsenter som overstiger taket	32
5.2 Stoppe utbetalinger til produsent når taket er nådd	32
5.3 Etterutbetale kvalitets- og distriktstilskudd for storfe	33
6 Utfordringer ved innføring av tak	35
6.1 Innledning	35
6.2 Utfordringer knyttet til tilbakebetaling av tilskudd fra produsenter som overstiger taket	35
6.3 Utfordringer knyttet til å stoppe utbetalinger til produsent når taket er nådd	36
6.4 Utfordringer knyttet til å etterutbetale pristilskudd for storfe	38
6.5 Omgåelse og mulighet for kontroll for alle måtene å innføre tak	39
7 Avsluttende vurdering-måloppnåelse	41

Sammendrag

Landbruks- og matdepartementet (LMD) ga som et resultat av jordbruksforhandlingene i Prop. 149 S (2024–2025) s. 161, Landbruksdirektoratet i oppgave å kartlegge produksjonen på framføringsenheter for storfe og med grunnlag i kartleggingen utrede eventuelle endringer i innretningen på kvalitets- og distriktstilskuddene for storfekjøtt. Jordbruksavtalepartene har vært involvert i utredningen gjennom en referansegruppe.

Kvalitetstilskudd for storfe ble innført fra 2014, etter føringer fra jordbruksoppgjøret året før. Formålet med tilskuddet har vært å stimulere til økt storfekjøttproduksjon og bidra til bedre kjøttkvalitet.

Distriktstilskuddet skal utjevne forskjeller i inntekter og kostnader i produksjon i distriktene. Det første distriktstilskuddet for kjøttproduksjon ble gitt i et Nord-Norge-tilskudd i 1973. I etterfølgende år ble landet delt i ulike tilskuddssoner.

Etter en gjennomgang av statistikk over utbetalinger av tilskudd, vurderer Landbruksdirektoratet at innretningen av kvalitetstilskudd for storfekjøtt og distriktstilskudd for storfekjøtt er i tråd med og understøtter formålet med ordningene. Analysen av arealgrunnlaget og dyretallene har vist at framføringsenheter ikke skiller seg ut fra resten av storfekjøttprodusenter når det gjelder arealgrunnlaget målt i antall dekar per storfeenhet og antall øvrig storfe per mordyr. Det er en spredning i de tallene blant alle storfekjøttprodusenter. Direktoratet har likevel utredet ulike alternative måter å endre ordningene på bakgrunn av problemstillingene som deler av referansegruppen har løftet, herunder om det er behov for tak på kvalitets- og distriktstilskuddene. På bakgrunn av kartleggingen vår, fremstår imidlertid omfanget av store utbetalinger til enkeltforetak å være marginalt. Gjennomgangen viser at alle mulige løsninger har omfattende konsekvenser, både forvaltningsmessige, systemtekniske og rettslige. I tillegg vil gjennomføringen potensielt også komme i strid med tilskuddenes formål.

I kapittel 7 drøftes ordningenes måloppnåelse og konklusjon. Direktoratet konkluderer med å fraråde å gjøre endringer i innretningen av kvalitets- og distriktstilskudd for storfekjøtt.

1 Innledning

1.1 Mandat og bakgrunn for arbeidet

I jordbruksoppgjøret 2025 ble det bestemt at innretningen på kvalitets- og distriktstilskudd for storfekjøtt skulle utredes, jf. Prop. 149 S (2024-2025) s. 152:

Landbruksdirektoratet skal kartlegge produksjonen på framføringsenheter for storfe (både kjøttfe og dyr av melkeraser), herunder utviklingen i struktur, geografisk fordeling og arealgrunnlag grovfôr for foretakene. Med grunnlag i kartleggingen utredes ev. endringer i innretningen på kvalitets- og distriktstilskuddene for storfekjøtt.

Bakgrunnen for utredningen ble fremmet i jordbrukets krav til forhandlingene:

[k]valitetstilskuddet for storfekjøtt utbetales som distriktstilskudd basert på antall kilo kjøtt. Det er ingen begrensning på utbetalingene etter antall kilo, og jordbrukets forhandlingsutvalg ser med bekymring på om den manglende avgrensningen bidrar til en uheldig tilpasning med større framføringsenheter for storfe frikobla fra gårdens areal. Husdyrproduksjon bør drives mest mulig i tråd med gårdens ressursgrunnlag. Det er ønskelig å stimulere til en utvikling med flere og spredte besetninger. Det vil også begrense konsekvensene ved smittsomme sykdommer.¹

Dagens regelverk for utbetaling av kvalitets- og distriktstilskudd har ingen begrensninger på hvor mye tilskudd et foretak kan motta.

Kvalitetstilskudd ble innført fra 2014, etter føringer fra jordbruksoppgjøret i 2013. Det var en underdekning av storfekjøtt i det norske markedet som skyldtes en nedgang i antall melkekyr, uten at antall ammekyr hadde økt tilsvarende. Formålet med kvalitetstilskuddet var å stimulere til økt produksjon av storfekjøtt, og samtidig bidra til bedre kjøttkvalitet.²

Distriktstilskudd er en del av pristilskuddsordningen som er hjemlet i forskrift 19. des 2008 nr. 1490 om pristilskudd i landbrukssektoren. Formålet med tilskuddene er å «... øke inntekter, redusere kostnader og utjevne distriktsforskjeller i produksjon og omsetning av jordbruksprodukter i tråd med de målsetninger Stortinget har fastsatt.», jf. forskriften § 1.

Distriktstilskuddet vil bidra til en inntekts- og produksjonsutvikling i kjøttproduksjonen som bidrar til å opprettholde bosettingen og sysselsettingen i distriktene, gjennom å utjevne inntekter i lønnsomheten i produksjonen.³ Sonegrensene, som avgjør hvilken sats man mottar av distriktstilskudd, er basert på både objektive og subjektive kriterier. Dette er blant annet vekstvilkår, topografi og transportavstander.⁴

Etter dagens regelverk kan produsentene øke produksjonen av storfekjøtt uten begrensning, og dermed motta tilskudd fra staten. I kapittel 2 gjennomgås blant annet omfanget av utbetalingene. Jordbrukets forhandlingsutvalg har fremmet ulike hensyn i bakgrunnen for utredningen. Dette er imidlertid ikke en del av mandatet for utredningen. Det framgår av mandatet at Landbruksdirektoratet først og fremst skal kartlegge produksjonen på framføringsenheter for storfe. Med grunnlag i kartleggingen kan vi utrede ev. endringer i innretningen på tilskuddene. I vurderingen av behovet for ev. endringer i innretningen vil vi ta utgangspunkt i å vurdere om dagens innretning av kvalitets- og distriktstilskudd ivaretar formålene med tilskuddsordningene.

Eventuelle tiltak må være praktisk gjennomførbare for at forvaltningen skal kunne sikre god kontroll av ordningen. Det er opp til jordbruksavtalepartene å gjøre en vurdering av om det er ønskelig å innføre endringer og hvilke av tiltakene som da skal velges.

¹ Jordbruksforhandlingene 2025, bondelaget.no, s. 58.

² Utredning av kvalitetstilskudd for storfe, rapport nr. 13/2023, s. 3, Landbruksdirektoratet.

³ Forenkling av sonegrenser for distriktstilskudd melk og kjøtt, Rapport fra en partssammensatt arbeidsgruppe, 6.3.2006, pkt. 2.3.

⁴ Evaluering av sonegrenser for distriktstilskudd i Stjørdal kommune, rapport nr. 12/2024, s. 6.

I denne utredningen tar vi ikke stilling til hvilken effekt eventuelle endringer i statlige pristilskudd skal ha på struktur-, pulje-, sesongtillegg, eller andre tillegg som slakteriene utbetaler på eget initiativ. Dette er opplysninger som ikke rapporteres til Landbruksdirektoratet og som av den grunn er vanskelig å vurdere.

Vi har innrettet utredningsarbeidet ut ifra mandatet fra jordbruksoppgjøret 2025.

1.2 Organisering av arbeidet

Landbruksdirektoratet opprettet i september 2025 en prosjektgruppe som fikk ansvar for gjennomgangen. Prosjektgruppen har bestått av Patricia Hofmo Risopatron, Vilde Martine Bakken, Ekaterina Gavenas og Emilie Gundersen. I tillegg har prosjektgruppen mottatt innspill og informasjon fra andre i Landbruksdirektoratet.

Det ble i oktober 2025 nedsatt en referansegruppe som har hatt følgende sammensetning:

Tabell 1 Medlemmer i referansegruppe

Organisasjon	Deltakere
Landbruks- og matdepartementet	Håkon Grotli
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Marianne Lunåsmo
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Ola Lie
Norges Bondelag	Anders Huus
Norges Bondelag	Konrad Kongshaug

Det har vært avholdt møter med referansegruppen 8. oktober 2025, 5. desember 2025 og 14. januar 2026. Referansegruppen har vært tilgjengelig til å besvare spørsmål underveis i arbeidet.

1.3 Data og tallgrunnlag

I utredningen har vi brukt data om slaktemengder som slakteriene har rapportert inn til Landbruksdirektoratet i perioden 2013 - 2025. Slaktemengder og tilskuddsutbetalinger er hentet fra fagsystemet Leveransedatabasen (LDB).

I tillegg har vi brukt data om grovfôrareal og antall dyr fra søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket i 2025.

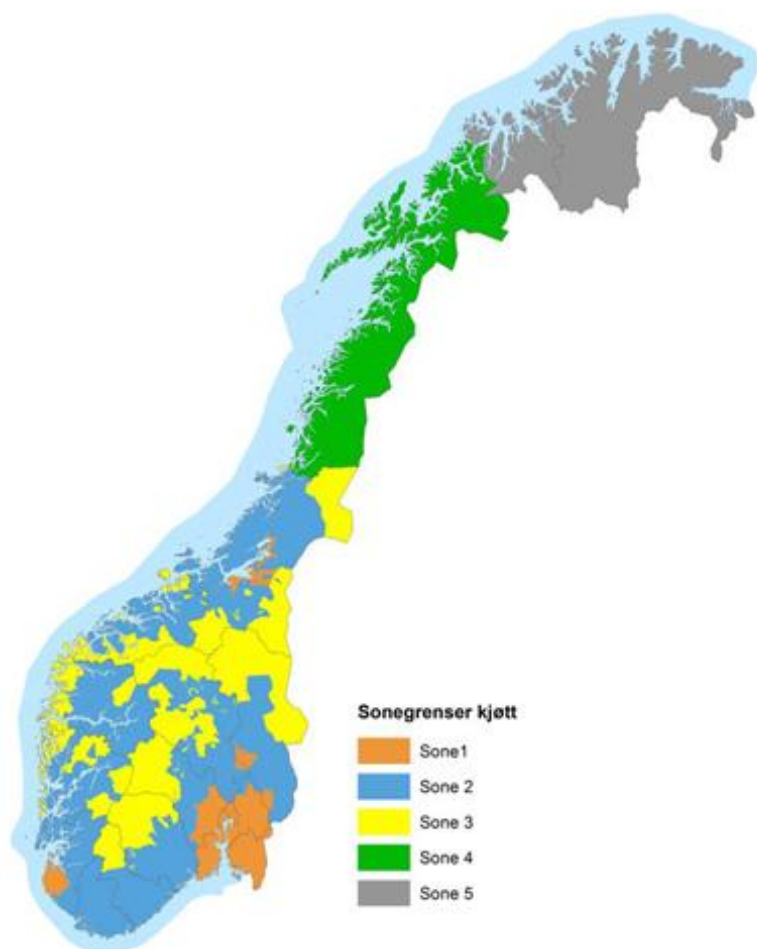
2 Dagens situasjon

Dette kapittelet gir en oversikt over hvordan ordningene er innrettet i dag. Det gis en oversikt over statistikk i utbetalinger av tilskuddene og mengde slakt i 2025 samt oversikt over arealgrunnlag grovfôr.

2.1 Distriktstilskudd

Distriktstilskuddet skal bidra til en inntekts- og produksjonsutvikling i kjøttproduksjonen som medvirker til å opprettholde bosettingen og sysselsettingen i distriktene gjennom å utjevne ulikheter i lønnsomheten i produksjonen.

Det første distriktstilskuddet for kjøttproduksjon ble gitt i form av et Nord-Norge-tilskudd i 1973.⁵ De følgende årene fikk flere deler av landet rett til tilskudd, og landet ble delt i ulike tilskuddssoner. Dagens inndeling i soner vises i figur 1 og følger av Sonekart for distriktstilskudd kjøtt.⁶ Det er plasseringen av driftssenter til foretaket som bestemmer sone. Det utbetales ikke tilskudd til foretak med kjøttproduksjon i sone 1.



Figur 1 Sonekart for distriktstilskudd kjøtt i Norge

Det følger av pristilskuddsforskriften § 4 annet ledd at distriktstilskudd kan gis til produsent for slakt av gris, sau, lam, geit, kje, okse, ku, kvige og kalv som er omsatt. Tilskuddet gis per kg slakt og formidles av slakteriene.

⁵ Evaluering av sonegrenser for distriktstilskudd kjøtt i Stjørdal kommune, rapport 12/2024, Landbruksdirektoratet.

⁶ [Sonekart for distriktstilskudd kjøtt](#) (NIBIO).

2.2 Kvalitetstilskudd

Kvalitetstilskudd for storfe ble innført fra 2014 som følge av vedvarende underdekning av storfekjøtt.

Formålet med kvalitetstilskuddet er å stimulere til økt produksjon av kjøtt med høy kvalitet.⁷ Det stilles krav til slakteklasse i henhold til EUROP klassifiseringssystemet.⁸

Tilskuddet gis per kg omsatt slakt etter satser fastsatt i jordbruksavtalen. Det er slakteriene som formidler tilskuddet.

2.3 Fordeling av tilskuddene i 2025

Dette kapittelet omtaler hvor mye som ble utbetalt i kvalitets- og distriktstilskudd. Kapittelet skal vise fordelingen av utbetalingene til produsentene.

2.3.1 Kvalitetstilskudd storfekjøtt

I 2025 ble det utbetalt i underkant av 472 millioner kroner i kvalitetstilskudd storfekjøtt til 9 138 storfekjøttprodusenter.

Tabell 2 viser hvordan utbetaling av tilskudd ble fordelt per intervall og tilsvarende mengde kjøtt per intervall. 72,4 prosent av den totale utbetalingen gikk til 34 millioner kg storfeslakt som utgjør nærmere 74 prosent av samlet mengde.

Tabell 2 Fordeling av mengde storfeslakt og utbetaling av kvalitetstilskudd storfe per intervall i 2025

Kvalitetstilskudd (kr)	Antall foretak	Samlet utbetaling (kr)	Andel av utbetalingen	Mengde storfeslakt (kg)	Andel av total mengde
Under 250 000	8 892	341 907 510	72,4 %	34 122 171	73,9 %
250 000 – 499 999	175	57 757 882	12,2 %	5 480 342	11,9 %
500 000 – 749 999	38	22 993 167	4,9 %	2 130 355	4,6 %
750 000 – 999 999	17	14 955 535	3,2 %	1 415 377	3,1 %
Over 1 000 000	16	34 308 073	7,3 %	3 034 182	6,6 %
Totalt	9 138	471 922 167	100 %	46 182 427	100 %

I tabell 3 finner vi oversikt over gjennomsnittlig utbetaling og mengde storfeslakt per foretak i angitt intervall. Over 97 prosent av alle foretak fikk under 250 000 kroner utbetalt i kvalitetstilskudd. 16 av 9 138 foretak fikk over 1 000 000 kroner i kvalitetstilskudd, dette utgjør 0,18 prosent av alle storfekjøttprodusenter som mottok kvalitetstilskudd i 2025.

⁷ [Prop 1 S \(2025 - 2026\) Underpost 73.15 Pristilskott kjøtt.](#)

⁸ Utredning av kvalitetstilskudd for storfe, rapport 13/2023, Landbruksdirektoratet.

Tabell 3 Gjennomsnittlig utbetaling og mengde storfeslakt per intervall kvalitetstilskudd i 2025

Kvalitetstilskudd (kr)	Antall foretak	Andel av antall foretak	Gjennomsnittlig utbetaling (kr)	Gjennomsnittlig mengde storfeslakt per foretak (kg)
Under 250 000	8 892	97,3 %	38 451	3 837
250 000 – 499 999	175	1,9 %	330 045	31 316
500 000 – 749 999	38	0,4 %	605 083	56 062
750 000 – 999 999	17	0,2 %	879 737	83 257
Over 1 000 000	16	0,2 %	2 144 255	189 636
Totalt	9 138	100 %	51 644	5 054

2.3.2 Distriktstilskudd storfekjøtt

I 2025 ble det utbetalt over 450 millioner kroner i distriktstilskudd til 9 213 storfekjøttprodusenter. 2 045 storfekjøttprodusenter fikk ikke utbetalt distriktstilskudd fordi de hadde driftssenter plassert i sone 1 med sats 0 kroner. Totalt var det 11 258 storfekjøttprodusenter i 2025.

Tabell 4 viser hvordan utbetaling av distriktstilskudd ble fordelt per intervall på 250 000 kroner. Over 9 000 produsenter fikk under 250 000 kroner utbetalt i distriktstilskudd, dette utgjør over 80 prosent av den totale utbetalingen og står for over 65 prosent av total mengde storfekjøtt.

Tabell 4 Fordeling av distriktstilskudd storfe i 2025

Distriktstilskudd (kr)	Antall foretak	Samlet utbetaling (kr)	Andel av den totale utbetalingen (kr)	Mengde storfeslakt (kg)	Andel av total mengde
Ingen utbetaling	2 045	0		18 763 183	22,6 %
Under 250 000	9 018	366 542 323	81,3 %	54 124 479	65,3 %
250 000 – 499 999	156	52 176 019	11,6 %	5 712 021	6,9 %
500 000 – 749 999	24	14 463 515	3,2 %	1 711 193	2,1 %
750 000 – 999 999	8	6 786 492	1,5 %	969 482	1,2 %
Over 1 000 000	7	10 606 242	2,4 %	1 597 388	1,9 %
Totalt	11 258	450 574 591	100 %	82 877 745	100 %

I Tabell 5 finner vi oversikt over samlet mengde storfeslakt per intervall distriktstilskudd og gjennomsnittlig mengde storfeslakt i angitt intervall.

Tabell 5 Mengde storfeslakt per intervall utbetalt distriktstilskudd i 2025

Distriktstilskudd (kr)	Antall foretak	Andel av antall foretak	Gjennomsnittlig utbetaling (kr)	Gjennomsnittlig mengde storfeslakt per foretak (kg)
Ingen utbetaling	2 045	18,2 %	0	9 175
Under 250 000	9 018	80,1 %	40 646	6 002
250 000 – 499 999	156	1,4 %	334 462	36 616
500 000 – 749 999	24	0,2 %	602 646	71 300
750 000 – 999 999	8	0,1 %	848 312	121 185
Over 1 000 000	7	0,1 %	1 515 177	228 198
Totalt	11 258	100 %	40 023	7 362

Over 98 prosent av alle produsentene fikk inntil 250 000 kroner utbetalt i distriktstilskudd, herav 22 prosent som ikke fikk distriktstilskudd. 0,06 prosent av alle storfekjøttprodusenter fikk over 1 000 000 kroner i distriktstilskudd i 2025.

Tabell 6 viser beløp og mengde storfeslakt som ble berettiget distriktstilskudd og kvalitetstilskudd fordelt per sone distriktstilskudd. Kvalitetstilskudd per i dag er ikke differensiert per sone. På landsbasis er det 56 prosent av alt storfeslakt som var berettiget kvalitetstilskudd. Andel per sone varierer noe, andelen er lavest i sone 5 på 32 prosent og høyest i sone 2 på 57 prosent.

Tabell 6 Fordeling av distriktstilskudd og kvalitetstilskudd i 2025 per sone distriktstilskudd

Sone	Antall foretak DT	Utbetaling DT (kr)	Samlet mengde storfeslakt DT (kg)	Antall foretak KT	Utbetaling KT (kr)	Samlet mengde storfeslakt KT (kg)	Andel storfeslakt som får KT
1	2 030	0	18 763 183	1741	106 863 168	10 256 772	55 %
2	6 131	233 555 283	44 517 967	4 912	263 913 299	25 585 890	57 %
3	2 099	98 453 519	12 243 910	1 668	65 004 471	6 606 952	54 %
4	864	104 883 695	6 543 095	725	33 785 352	3 475 060	53 %
5	134	13 682 095	809 591	92	2 355 876	257 753	32 %
Totalt	11 258	450 574 591	82 877 745	9 138	471 922 167	46 182 427	56 %

2.4 Arealgrunnlag grovfôr og kartlegging av framføringsenheter

Dette kapittelet gir en oversikt over arealgrunnlaget foretakene disponerer, samt antall morder og øvrig storfe per foretak. Tallene er hentet fra søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket i 2025. Morder inkluderer tall for ammekyr og melkekyr summert for begge halvårene og dividert på to. Øvrig storfe er summen av tallene for begge halvårene dividert på to.

Areal tall er summen av fulldyrket eng, overflatedyrket eng, innmarksbeite (faktor 0,6 er brukt ved omregning) og andre grovfôrvekster til fôr.

Forholdet mellom morder og øvrig storfe viser hvor mange øvrig storfe det er per morder. Verdier over 2, samt ingen morder i 2025, kan indikere innkjøp av øvrig storfe.

Storfeenhet er summen av øvrig storfe multiplisert med omregningsfaktor 0,36 og mordyr. Faktoren baserer seg på arealutnyttelse per husdyr ved fastsettelse av tilskuddsberettiget grovfôrareal per foretak. Det følger av tabell 7.12 i Jordbruksavtalen 2025–2026 at maksimalavgrensning av grovfôrareal per øvrig storfe utgjør i snitt 36 prosent av grovfôrarealet per ammeku/melkeku i alle soner. Når vi regner om antall øvrig storfe til storfeenheter, multipliserer vi antall øvrig storfe med 0,36. Mordyr utgjør én storfeenhet.

Videre er det regnet ut grovfôrareal per storfeenhet, som viser antall dekar foretaket disponerer per storfeenhet.

Landbruksdirektoratet har sammenstilt tall for utbetalt kvalitets- og distriktstilskudd, tilskuddsberettiget mengde med antall mordyr, antall øvrig storfe, antall øvrig storfe per mordyr, antall storfeenheter, sum grovfôrareal og antall dekar grovfôrareal per storfeenhet. Tallene gjelder 2025.

Landbruksdirektoratet har analysert tallene i forsøk på å kartlegge omfanget av framføringsenheter.

Forholdstallet for antall dekar grovfôrareal per storfeenhet er ment som indikasjon på hvor mye areal et foretak disponerer basert på antall storfeenheter foretaket har. Gjennomsnittet på landsbasis for antall dekar grovfôrareal per storfeenhet er på 11,8. Foretakene med antall storfeenhet lavere enn 1 er ikke inkludert fordi det gir kunstig høy verdi for antall dekar grovfôrareal per storfeenhet. Antall foretak totalt vil derfor avvike fra tallene oppgitt i forrige kapittel. Ser man på gjennomsnittet per distriktstilskuddsone, er det en tydelig trend at verdien øker i høyere soner for distriktstilskudd, se tabell 7.

Tabell 7 Gjennomsnittlig antall dekar grovfôrareal per storfeenhet per sone distriktstilskudd

Sone distriktstilskudd	Gjennomsnittlig antall dekar grovfôrareal per storfeenhet
1	8,5
2	11,3
3	13,5
4	17,2
5	19,4
Hele landet	11,8

Tabell 8 gir en noe mer detaljert oversikt over antall foretak fordelt på ulike arealintervaller per storfeenhet.

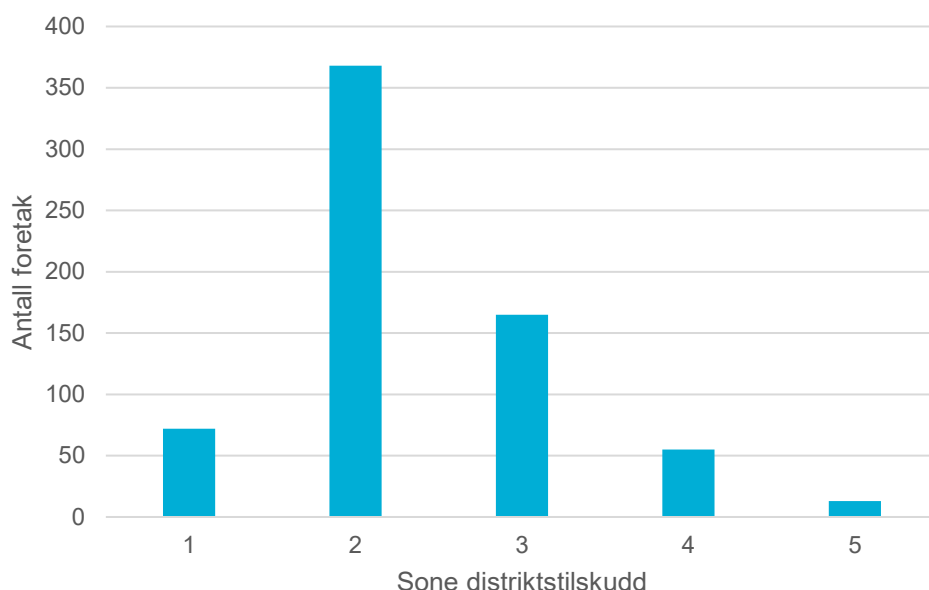
Tabell 8 Fordeling av antall foretak per intervall areal per storfeenhet per sone distriktstilskudd

Intervall grovfôrareal per storfeenhet, daa	Sone1 (%)	Sone 2 (%)	Sone 3 (%)	Sone 4 (%)	Sone 5 (%)	Hele landet
0 - 5	699 (34%)	1031 (51%)	223 (11%)	73 (4%)	6 (0,3%)	2 032 (100%)
6 - 10	906 (17%)	3 076 (59%)	931 (18%)	298 (6%)	39 (1%)	5 250 (100%)
11 +	381 (10%)	1 938 (51%)	910 (24%)	480 (13%)	86 (2%)	3 795 (100%)

De fleste produsentene ligger i intervallene 6-10 daa og 11 og over daa, dette utgjør i overkant av 80 prosent. I intervallet til og med 5 daa er det flest foretak i sone 1 og 2. Omfanget av slike foretak er litt større i sone 1 (34 prosent). Det laveste intervallet inneholder også foretak som ikke oppgav arealtall i søknad om produksjonstilskudd (168 foretak). Utenom fravær av arealtall er det lite disse 168 foretakene har til felles. De er fordelt på alle 5 soner distriktstilskudd, antall storfeenheter varierer fra 1 til 193, produksjonsvolum går fra 138 kg til over 39 000 kg kjøtt berettiget distriktstilskudd, gjennomsnittlig utbetaling av kvalitetstilskudd er i overkant av 31 000 kroner (varierer fra 0 kroner til 270 000 kroner) og gjennomsnittlig utbetaling av distriktstilskudd er i underkant av 33 000 kroner (varierer fra 0 kroner til 365 000 kroner).

Forholdstallet grovfôrareal per storfeenhet viser ikke hvor stor produksjon og disponert areal er. Forholdstallet på 16 daa per storfeenhet oppnås ved 68 storfeenheter og 1 118 daa grovfôrareal og ved 2 storfeenheter og 38 daa grovfôrareal. Forholdstallet på 1 gjelder for en stor besetning med 381 storfeenheter og 434 daa grovfôrareal og for en liten besetning på 8 storfeenheter og 9 daa areal. Dette forholdstallet hjelper ikke isolert sett til å avdekke framføringsenheter.

Vi ser videre på forholdstallet som viser antall øvrig storfe per morder. Det er under 700 foretak som ikke førte opp morder i søknad om produksjonstilskudd i 2025. Foretakene er representert i hele landet, flest er lokalisert i sone 2, 367 foretak, se figur 2. Det er en god spredning i øvrige tall for disse foretakene. Antall storfeenheter varierer fra 1 til 452, grovfôrareal per storfeenhet går fra 626 til ingen daa, produksjonsvolum varierer fra 92 kg til over 290 000 kg kjøtt berettiget distriktstilskudd. Det er ingen tydelig sammenheng mellom grovfôrareal per storfeenhet og omfanget av produksjonen i den gruppen. Produksjonsvolum for foretak med forholdstallet på 3 varierer fra 16 000 kg til 290 000 kg.



Figur 2 Fordeling av foretak uten mordyr i 2025 per sone distriktstilskudd

Blant foretakene som hadde mordyr i 2025 er det en stor variasjon i antall øvrige storfe per mordyr fra 82 til færre enn 1. Foretakene med antall mordyr lavere enn 1 er tatt bort fordi de gir kunstig høy verdi for forholdstallet antall øvrig storfe per mordyr. Landets gjennomsnitt ligger på 2 øvrige storfe per mordyr. Tabell 9 viser hvordan foretakene fordeler seg per sone distriktstilskudd.

Tabell 9 Fordeling av antall foretak per intervall øvrig storfe per mordyr per sone distriktstilskudd

Intervall øvrig storfe per mordyr	Sone1 (%)	Sone 2 (%)	Sone 3 (%)	Sone 4 (%)	Sone 5 (%)	Hele landet
0-2	1 787 (19%)	5 239 (54%)	1 772 (18%)	722 (7%)	107 (1%)	9 627 (100%)
3-5	103 (17%)	352 (57%)	108 (17%)	52 (8%)	7 (1%)	622 (100%)
6-8	10 (14%)	38 (54%)	11 (15%)	10 (14%)	2 (3%)	71 (100%)
9-11	8 (36%)	9 (41%)	2 (9%)	3 (14%)	0 (0%)	22 (100%)
12 +	3 (9%)	22 (69%)	1 (3%)	5 (16%)	1 (3%)	32 (100%)

Oversikten viser at flest storfekjøttprodusenter per sone og i hele landet, i underkant av 93 %, ligger i intervallet opptil 2 øvrige storfe per mordyr. Ser man isolert på de 22 foretakene i sone 2 med 12 og flere øvrige storfe per mordyr, som utgjør 69 % av dette intervallet, er det vanskelig å finne fellestrekk utover relativt høyt antall øvrig storfe per mordyr. Antall dekar grovfôrareal per storfeenhet varierer fra 1,1 til 50,6, med gjennomsnitt på 16,2. Antall kg kjøtt berettiget kvalitetstilskudd går fra 0 kg til over 300 000 kg, med 36 000 kg som gjennomsnitt. Antall kg berettiget distriktstilskudd varierer fra 201 kg til over 300 000 kg, snittet ligger på 42 000 kg.

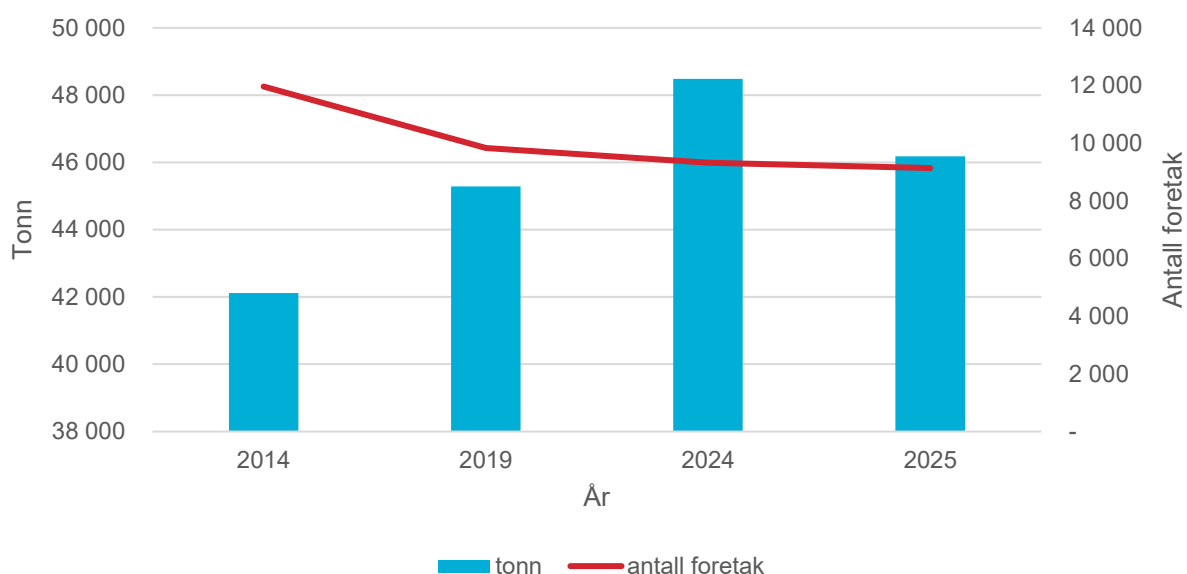
Analysen av arealgrunnlaget og dyretallene har ikke bidratt til å identifisere framføringsenheter. Videre har ikke analysen avdekket et tydelig problem. Basert på tallene har de fleste storfekjøttprodusentene inntil 2 øvrige storfe per morder og fra og minst 6 daa grovfôrareal per storfeenhet.

3 Utvikling i tilskuddene

3.1 Kvalitetstilskudd

3.1.1 Oversikt over utviklingen

Figur 3 viser hvor mange tonn storfekjøtt som var tilskuddsberettiget i hhv. 2014, 2019, 2024 og 2025, samt antall foretak som mottok dette tilskuddet disse årene. Antall foretak har gått ned i løpet av disse årene, mens antall tonn det ble utbetalt tilskudd for, har økt fra 2014 til 2024. Tilskuddsberettiget mengde gikk noe ned fra 2024 til 2025. Sammenlikner man 2025 med 2014, har mengde storfeslakt det ble utbetalt tilskudd for økt med over 1 000 tonn.



Figur 3 Antall tonn det ble utbetalt kvalitetstilskudd for, samt antall foretak som mottok dette tilskuddet

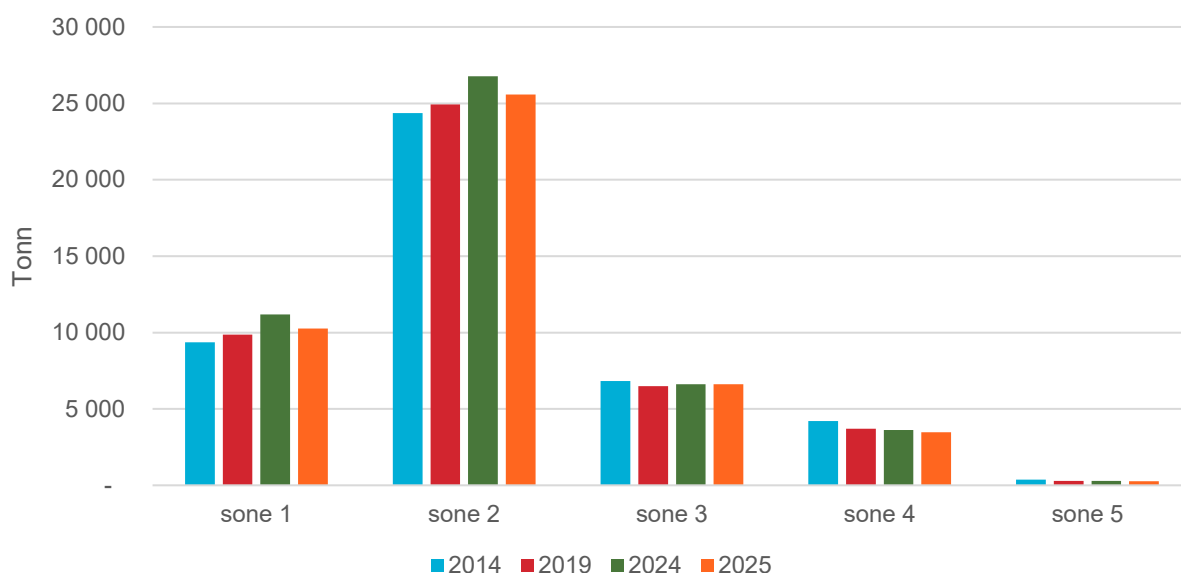
Tabell 10 viser fordeling av antall foretak per intervall kg storfekjøtt.

Tabell 10 Fordeling av antall foretak per intervall kg storfekjøtt

Kvalitetstilskudd (kg)	2014	2019	2024	2025
0 - 20 000	11 708	9 527	8 959	8 803
20 001 - 40 000	190	235	267	239
40 001 - 60 000	38	39	54	53
60 001 - 80 000	14	23	18	17
80 001 - 100 000	7	5	9	8
Over 100 000 kg	7	8	15	18
Totalsum	11 964	9 837	9 322	9 138

Det følger av tabell 10 at mesteparten av foretakene produserer opp til 20 000 kg storfekjøtt, men antallet har gått ned med nærmere 3 000 foretak siden 2014. Det totale antallet produsenter som mottar kvalitetstilskudd har også gått ned med under 3 000 siden tilskuddet ble innført. Det er en liten økning i de andre vektintervallene, endringen er størst i kategori 20 001 – 40 000 kg på 49 foretak.

Figur 4 viser antall tonn storfekjøtt berettiget kvalitetstilskudd i årene 2014, 2019, 2024 og 2025 i de forskjellige sonene for distriktstilskudd.



Figur 4 Antall tonn tilskuddsberettiget storfekjøtt (kvalitetstilskudd) per sone distriktstilskudd

Produksjonen av kjøtt som det ble utbetalt kvalitetstilskudd for har økt i sone 1 og 2 siden 2014 og gått noe ned i sone 4. I sone 3 har den vært relativt stabil. Det har også vært noe nedgang i mengde tilskuddsberettiget kjøtt i sone 5.

Tabell 11 viser utviklingen i satser for kvalitetstilskudd fra 2014 til 2025.

Tabell 11 Utviklingen i satser for kvalitetstilskudd

Kvalitetstilskudd	2014	2019	2024	2025	
				1. halvår	2. halvår
O eller bedre	3,70				
O		2,50	5,50		
O+ eller bedre		7,50	10,50		
O og O+				8,20	8,70
R- eller bedre				12,00	13,00

2014: unntatt ku

2019: unntatt ku og okse, skille O og O+ eller bedre, samt krav om fettgruppe 4- eller lavere

2025: unntatt ku og okse, skille O/O+ og R- eller bedre, samt krav om fettgruppe 4- eller lavere

Som tabell 11 viser har satsen økt betydelig siden 2014. I 2014 gjaldt det en sats for alt slakt bortsett fra kategori ku uavhengig av kvalitet. Senere ble også kategorien okse unntatt fra ordningen og kvalitetskravene ble innført og strammet inn.

Analysen av utviklingen i perioden 2014–2025 viser at mengde storfekjøtt berettiget kvalitetstilskudd har gått opp, antall foretak har gått ned og satsene har økt betydelig. Det produseres mer storfekjøtt som det utbetales kvalitetstilskudd for per foretak på tross av strengere kvalitetskrav siden ordningen ble innført. Større mengde slakt per foretak samt betydelig økning i satser fører til høyere tilskuddsutbetalinger per foretak.

3.1.2 Kvalitetstilskudd i 2014

2014 var det første året kvalitetstilskudd storfekjøtt ble utbetalt. Samlet utbetaling i 2014 var på nesten 167 millioner kroner til 11 964 produsenter. Tabell 12 viser hvordan utbetalingen ble fordelt.

Tabell 12 Fordeling av utbetaling av kvalitetstilskudd storfekjøtt per intervall i 2014

Kvalitetstilskudd (kr)	Antall foretak	Samlet utbetaling (kr)	Andel av den totale utbetalingen
Ingen utbetaling	2 608	0	
Under 250 000	11 940	157 716 478	94,5 %
250 000 – 499 999	21	6 468 877	3,9 %
500 000 – 749 999	1	588 623	0,4 %
750 000 – 999 999	1	950 616	0,6 %
Over 1 000 000	1	1 221 986	0,7 %
Totalt	14 572	166 946 580	100 %

Tabell 13 viser mengde storfeslakt per intervall utbetalt kvalitetstilskudd.

Tabell 13 Mengde storfeslakt per intervall utbetalt kvalitetstilskudd i 2014

Kvalitetstilskudd (kr)	Antall foretak	Samlet mengde storfeslakt (kg)	Gjennomsnittlig mengde storfeslakt per foretak (kg)
Under 250 000	11 940	42 626 075	3 570
250 000 – 499 999	21	1 748 345	83 255
500 000 – 749 999	1	159 087	159 087
750 000 – 999 999	1	256 923	256 923
Over 1 000 000	1	330 267	330 267
Totalt	11 964	45 120 697	3 771

3.1.3 Kvalitetstilskudd i 2019

I 2019 ble det utbetalt tilnærmet 250 millioner kroner i kvalitetstilskudd storfekjøtt til 9 837 produsenter. Tabell 14 viser hvordan utbetalt tilskudd ble fordelt per intervall på 250 000 kroner.

Tabell 14 Fordeling av utbetaling av kvalitetstilskudd storfe per intervall i 2019

Kvalitetstilskudd (kr)	Antall foretak	Samlet utbetaling (kr)	Andel av den totale utbetalingen
Ingen utbetaling	3 211	0	0 %
Under 250 000	9 765	215 297 510	86,3 %
250 000 – 499 999	54	17 861 676	7,2 %
500 000 – 749 999	12	7 161 779	2,9 %
750 000 – 999 999	2	1 810 230	0,7 %
Over 1 000 000	4	7 454 359	3,0 %
Totalt	13 048	249 585 554	100 %

Tabell 15 viser hvordan mengden ble fordelt per intervall utbetalt tilskudd i 2019.

Tabell 15 Mengde storfeslakt per intervall utbetalt kvalitetstilskudd i 2019

Kvalitetstilskudd (kr)	Antall foretak	Samlet mengde storfeslakt (kg)	Gjennomsnittlig mengde storfeslakt per foretak (kg)
Under 250 000	9 765	39 962 220	4 092
250 000 – 499 999	54	2 933 108	54 317
500 000 – 749 999	12	1 074 730	89 561
750 000 – 999 999	2	257 136	128 568
Over 1 000 000	4	1 057 071	264 268
Totalt	9 837	45 284 265	4 603

3.1.4 Kvalitetstilskudd i 2024

I 2024 ble det utbetalt i underkant av 427 millioner kroner i kvalitetstilskudd storfekjøtt til 9 340 storfekjøttprodusenter.

Tabell 16 viser både mengde storfeslakt og samlet utbetaling i kroner per intervall og oppgir hvor mye det utgjør av totalen.

Tabell 16 Fordeling av utbetaling av kvalitetstilskudd storfekjøtt per intervall i 2024

Kvalitetstilskudd (kr)	Antall foretak	Samlet utbetaling (kr)	Andel av den totale utbetalingen
Ingen utbetaling	2 326	0	
Under 250 000	9 142	322 216 469	75,5 %
250 000 – 499 999	147	49 159 547	11,5 %
500 000 – 749 999	27	16 155 332	3,8 %
750 000 – 999 999	9	7 412 211	1,7 %
Over 1 000 000	15	31 844 469	7,5 %
Totalt	11 666	426 788 028	100 %

Tabell 17 viser hvordan mengde ble fordelt per intervall utbetalt tilskudd i 2024.

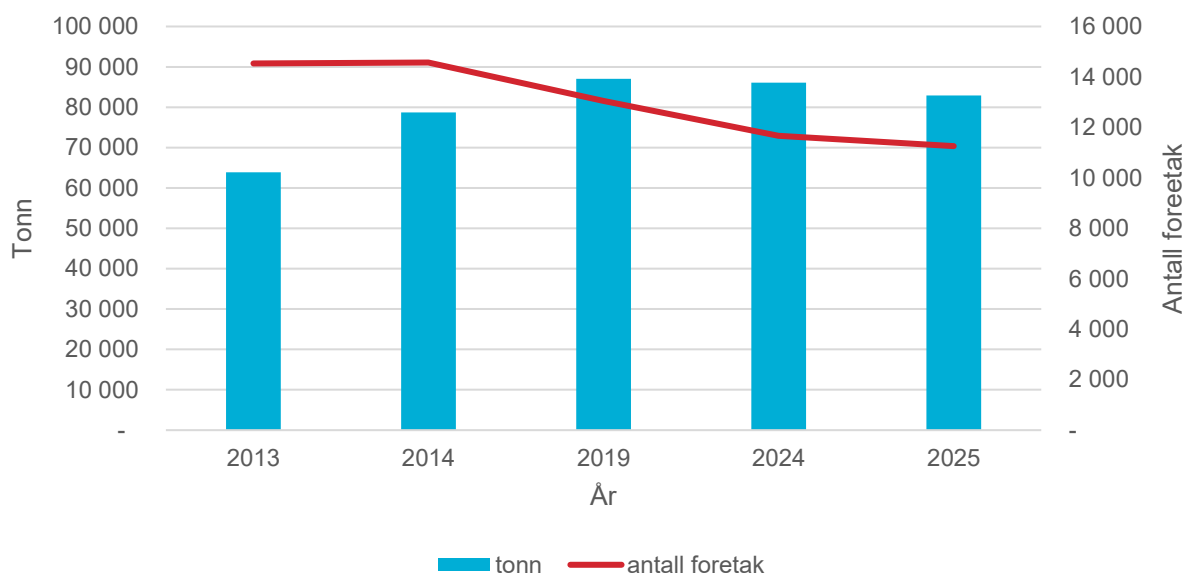
Tabell 17 Mengde storfeslakt per intervall utbetalt kvalitetstilskudd i 2024

Kvalitetstilskudd (kr)	Antall foretak	Samlet mengde storfeslakt (kg)	Gjennomsnittlig mengde storfeslakt per foretak (kg)
Under 250 000	9 124	37 409 114	4 092
250 000 – 499 999	147	5 337 237	36 308
500 000 – 749 999	27	1 696 927	62 849
750 000 – 999 999	9	790 233	87 804
Over 1 000 000	15	3 250 506	216 700
Totalt	9 322	48 484 017	5 191

3.2 Distriktstilskudd

3.2.1 Oversikt over utviklingen

Figur 5 viser hvor mange tonn storfekjøtt som var tilskuddsberettiget i hhv. 2013, 2014, 2019, 2024 og 2025, samt antall foretak som mottok dette tilskuddet disse årene. Både antall foretak og antall tonn det ble utbetalt tilskudd for, har gått noe ned de siste 5-6 årene. Sammenlikner man årene 2013 og 2025, har produksjonen økt med nærmere 19 000 tonn, mens antall foretak har gått ned med ca. 3 000.



Figur 5 Antall tonn det ble utbetalt distriktstilskudd for, samt antall foretak som mottok dette tilskuddet

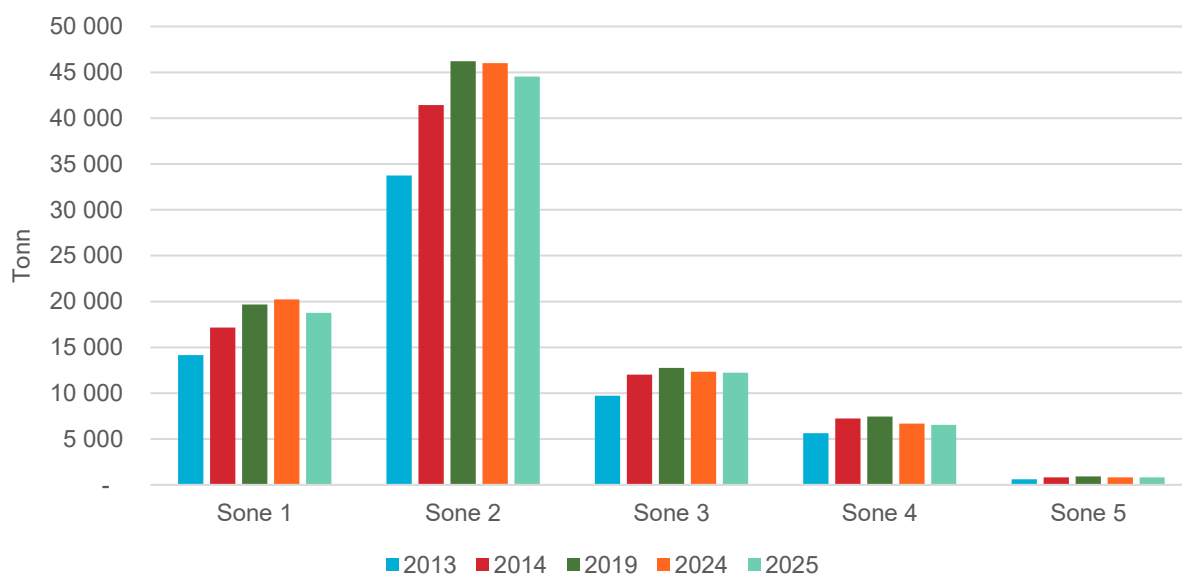
Tabell 18 viser fordeling av antall foretak per intervall tonn storfekjøtt.

Tabell 18 Fordeling av antall foretak per intervall kg storfekjøtt

Distriktstilskudd (kg)	Antall 2013	Antall 2014	Antall 2019	Antall 2024	Antall 2025
0 - 20 000	14 224	14 044	12 321	10 863	10 499
20 001 - 40 000	255	433	586	634	609
40 001 - 60 000	36	57	84	100	80
60 001 - 80 000	12	20	26	37	37
80 001 - 100 000	4	9	18	11	12
Over 100 000	4	9	13	21	21
Totalsum	14 535	14 572	13 048	11 666	11 258

Det følger av tabell 18 at de fleste foretakene har produsert inntil 20 000 kg storfekjøtt både i 2013 og i 2025. Det er observert en stor reduksjon i antall foretak i dette intervallet i perioden 2013–2025. Antall foretak i de andre intervallene har økt siden 2025, endringen er størst i kategori 20 001 – 40 000 kg og utgjør 354 foretak.

Figur 6 viser antall tonn storfekjøtt per sone i hhv. 2013, 2014, 2019, 2024 og 2025.



Figur 6 Antall tonn tilskuddsberettiget storfekjøtt per sone distriktstilskudd

Produksjonen av storfekjøtt har variert noe innad i de forskjellige sonene disse årene, men sammenligner man 2013 og 2025 har produksjonen gått opp i alle sonene.

Tabell 19 viser utviklingen i satser for distriktstilskudd fra 2013 til 2025.

Tabell 19 Utviklingen i satser for distriktstilskudd

Sats	2013	2014	2019	2024	2025
sone 1	0	0	0	0	0
sone 2	4,55	4,55	5,25	5,25	5,25
sone 3	7,35	7,35	8,05	8,05	8,05
sone 4	11,30	11,30	11,80	15,80	16,05
sone 5	11,90	11,90	12,40	16,40	16,90

Sats i sone 5 har økt mest siden 2013 med 5 kroner etterfulgt med økning i sone 4 med 4,75 kroner. Satsene i sone 2 og 3 økte med 0,70 kroner siden 2013. Satsen i sone 1 har vært 0.

Kort oppsummert viser tallene at mengde storfekjøtt har økt mens antall foretak har gått ned, satsene har økt siden 2013. Større mengde storfekjøtt per foretak og økte satser fører til høyere utbetaling per foretak i 2025 sammenliknet med 2013.

3.2.2 Distriktstilskudd i 2013

I 2013 ble det utbetalt omtrent 296 millioner kroner i distriktstilskudd til 12 048 storfekjøttprodusenter. I underkant av 2 500 produsenter fikk ingen utbetaling fordi driftssenter var plassert i sone 1 med sats 0 kroner per kg.

Tabell 20 viser utbetaling av tilskudd i 2013 per intervall på 250 000 kroner.

Tabell 20 Fordeling av distriktstilskudd storfe i 2013

Distriktstilskudd (kr)	Antall foretak	Samlet utbetaling (kr)	Andel av den totale utbetalingen (kr)
Ingen utbetaling	2 487	0	
Under 250 000	12 013	282 279 908	95,4 %
250 000 – 499 999	30	9 438 920	3,2 %
500 000 – 749 999	2	1 251 866	0,4 %
750 000 – 999 999	2	1 543 488	0,5 %
Over 1 000 000	1	1 248 564	0,4 %
Totalt	14 535	295 762 746	100 %

Tabell 21 gir oversikt over fordeling av distriktstilskudd per sone, samt gjennomsnittlig utbetaling og mengde slakt per sone i 2013.

Tabell 21 Fordeling av distriktstilskudd i 2013 per sone og foretak

Sone	Antall foretak	Utbetaling distriktstilskudd (kr)	Gjennomsnittlig utbetaling per foretak	Samlet mengde storfeslakt (kg)	Gjennomsnittlig mengde storfeslakt per foretak (kg)
1	2 480	0	-	14 169 847	5 703
2	7 848	153 405 820	19 547	33 738 354	4 298
3	2 755	71 488 915	25 949	9 719 061	3 539
4	1 265	63 624 341	50 296	5 626 448	4 453
5	187	7 243 669	38 736	608 333	3 255
Totalt	14 535	295 762 746	20 348	63 862 043	4 394

3.2.3 Distriktstilskudd i 2014

12 043 storfekjøttprodusenter fikk til sammen utbetalt over 368 millioner kroner i distriktstilskudd i 2014, 2 500 foretak fikk ingen utbetaling.

Tabell 22 viser utbetaling av tilskudd i 2014 per intervall på 250 000 kroner.

Tabell 22 Fordeling av distriktstilskudd storfe i 2014

Distriktstilskudd (kr)	Antall foretak	Samlet utbetaling (kr)	Andel av den totale utbetalingen (kr)
Ingen utbetaling	2 529	0	
Under 250 000	11 965	338 305 615	91,9 %
250 000 – 499 999	69	22 162 302	6,0 %
500 000 – 749 999	4	2 295 418	0,6 %
750 000 – 999 999	3	2 540 747	0,7 %
Over 1 000 000	2	2 956 081	0,8 %
Totalt	14 572	368 260 163	100 %

Tabell 23 gir oversikt over fordeling av distriktstilskudd per sone, samt gjennomsnittlig utbetaling og mengde slakt per sone i 2014.

Tabell 23 Fordeling av distriktstilskudd i 2014 per sone og foretak

Sone	Antall foretak	Utbetaling distriktstilskudd (kr)	Gjennomsnittlig utbetaling per foretak (kr)	Samlet mengde storfeslakt (kg)	Gjennomsnittlig mengde storfeslakt per foretak (kg)
1	2 512	-	0	17 171 114	6 836
2	7 834	188 496 671	24 061	41 443 313	5 290
3	2 749	88 196 017	32 083	12 023 771	4 374
4	1 287	81 727 684	63 502	7 246 911	5 631
5	190	9 839 791	51 788	827 137	4 353
Totalt	14 572	368 260 163	25 271	78 712 247	5 402

3.2.4 Distriktstilskudd i 2019

I 2019 ble det utbetalt nærmere 444 millioner kroner i distriktstilskudd til 10 661 storfekjøttprodusenter. Omtrent 2 400 produsenter fikk ingen utbetaling. Tabell 24 viser hvordan distriktstilskuddet ble utbetalt per intervall på 250 000 kroner.

Tabell 24 Fordeling av distriktstilskudd storfe i 2019

Distriktstilskudd (kr)	Antall foretak	Samlet utbetaling (kr)	Andel av den totale utbetalingen (kr)
Ingen utbetaling	2 387	0	
Under 250 000	10 535	391 839 130	88,3 %
250 000 – 499 999	104	34 844 929	7,8 %
500 000 – 749 999	16	9 559 070	2,2 %
750 000 – 999 999	2	1 797 182	0,4 %
Over 1 000 000	4	5 950 343	1,3 %
Totalt	13 048	443 990 654	100 %

Tabell 25 viser hvordan distriktstilskudd ble fordelt per sone, samt gjennomsnittlig utbetaling og mengde slakt per sone i 2019.

Tabell 25 Fordeling av distriktstilskudd i 2019 per sone og foretak

Sone	Antall foretak	Utbetaling distriktstilskudd (kr)	Gjennomsnittlig utbetaling per foretak (kr)	Samlet mengde storfeslakt (kg)	Gjennomsnittlig mengde storfeslakt per foretak (kg)
1	2 382	0	0	19 658 259	8 253
2	6 999	242 679 559	34 673	46 226 598	6 605
3	2 421	102 669 612	42 408	12 760 005	5 271
4	1 084	87 281 996	80 518	7 437 754	6 861
5	162	11 359 485	70 120	916 088	5 655
Totalt	13 048	443 990 653	34 027	86 998 704	6 668

3.2.5 Distriktstilskudd i 2024

I 2024 ble det utbetalt 460 millioner kroner i distriktstilskudd til 9 509 storfekjøttprodusenter. 2 157 storfekjøttprodusenter fikk ikke utbetalt distriktstilskudd fordi de hadde driftssenter plassert i sone 1 med sats 0 kroner. Totalt var det 11 666 storfekjøttprodusenter i 2024.

Tabell 26 viser hvordan utbetaling av distriktstilskudd ble fordelt per intervall på 250 000 kroner.

Tabell 26 Fordeling av distriktstilskudd storfe i 2024

Distriktstilskudd (kr)	Antall foretak	Samlet utbetaling (kr)	Andel av den totale utbetalingen (kr)
Ingen utbetaling	2 157	0	
Under 250 000	9 309	374 733 210	81,4 %
250 000 – 499 999	164	54 132 719	11,8 %
500 000 – 749 999	21	12 491 535	2,7 %
750 000 – 999 999	7	6 352 573	1,4 %
Over 1 000 000	8	12 390 648	2,7 %
Totalt	11 666	460 100 685	100 %

Tabell 27 viser fordeling av slaktemengde og tilskudd per sone distriktstilskudd.

Tabell 27 Fordeling av distriktstilskudd i 2024 per sone og foretak

Sone	Antall foretak	Utbetaling distriktstilskudd (kr)	Gjennomsnittlig utbetaling per foretak (kr)	Samlet mengde storfeslakt (kg)	Gjennomsnittlig mengde storfeslakt per foretak (kg)
1	2 161	0	0	20 222 906	9 358
2	6 291	241 525 195	38 932	46 004 779	7 313
3	2 187	99 422 207	45 461	12 350 581	5 647
4	884	105 542 058	119 391	6 679 877	7 556
5	143	13 611 224	95 183	829 953	5 804
Totalt	11 666	460 100 685	39 439	86 088 095	7 379

4 Alternative tiltak

Landbruksdirektoratet har ikke avdekket en bekymringsfull trend ved å analysere dagens situasjon og utvikling i tilskuddene. Det er observert en økning i produksjon av kjøtt berettiget kvalitetstilskudd i distriktstilskuddsone 1 og 2 og noe nedgang i produksjonen i sone 4 i løpet av de siste 11 årene. Situasjonen beskrevet av deler av referansegruppen anses til å være marginal. Det har imidlertid vært løftet av deler av referansegruppen som utfordrende at kvalitets- og distriktstilskudd ikke tar hensyn til strukturforskjeller og vi har valgt å se på eventuelle tiltak som kan stimulere til produksjon i flere og mindre enheter i mindre sentrale jordbruksområder.

4.1 Tak på antall kilogram for kvalitets- og distriktstilskudd per produsent per år

Som nevnt tidligere utbetales kvalitetstilskudd per kg storfeslakt. Å sette et tak på antall kg per produsent kan føre til at en del av produksjonen ikke er tilskuddsberettiget. Det er uvisst om det vil føre til at produsentene vil tilpasse produksjonen slik at mest mulig av kjøttet er produsert innenfor det fastsatte taket. Hos enkelte vil det ikke lønne seg å produsere over taket. Samtidig kan det fortsatt være lønnsomt for noen å levere storfeslakt utover taket.

Taket på antall kg storfekjøtt det utbetales kvalitetstilskudd for, begrenser ikke nødvendigvis omfanget av storfekjøttproduksjon, det vil fortsatt være lovlig å produsere så mye storfekjøtt den enkelte ønsker.

Distriktstilskudd utbetales per kg kjøtt med forskjellige satser i 5 soner. Landbruksdirektoratet har vurdert å innføre ulike tak på hvor mange kg storfekjøtt en produsent i en gitt sone kan få distriktstilskudd for. Det kan oppfattes som urettferdig med ulike tak i de forskjellige sonene, og det vil være mer krevende forvaltningsmessig enn å innføre ett felles tak. Landbruksdirektoratet anbefaler derfor at et eventuelt tak per produsent settes likt for alle distriktstilskuddssonene.

Et eventuelt tak på distriktstilskudd bør settes høyere enn taket for kvalitetstilskudd fordi distriktstilskudd utbetales for alle kategorier storfekjøtt, mens kvalitetstilskudd ikke utbetales for ku og okse, samt at det stilles visse krav til kvaliteten på kjøttet. Tar man utgangspunkt i antall kg tilskuddsberettiget kjøtt i 2025, bør taket på distriktstilskudd ligge minst 178 prosent høyere enn taket på kvalitetstilskudd.

Et flatt tak på begge tilskuddene kan ramme uheldig produsenter som har godt ressursgrunnlag til å drive stort.

Tabell 28 gir noen eksempler på takene samt effekten det vil ha for storfekjøttprodusenter basert på 2025-tall.

Tabell 28 Eksempel på tak på kvalitetstilskudd og tilsvarende tak på distriktstilskudd

Tak kvalitetstilskudd, kg	100 000	200 000	250 000	300 000	400 000	450 000
Tilsvarende tak distriktstilskudd, kg	177 560	355 119	443 899	532 679	710 239	799 019
Antall produsenter som når taket KT	16	8	5	2	1	0
Antall kg kvalitetstilskudd over taket	1 750 506	637 337	356 180	170 909	1 688	0
Antall produsenter som når taket DT	11	2	0	0	0	0
Antall kg distriktstilskudd over taket	1 113 678	120 182	0	0	0	0

Tabell 28 viser at taket på 100 000 kg kvalitetstilskudd og tilsvarende 177 560 kg distriktstilskudd vil påvirke produsenter i forskjellig grad. La oss ta som eksempel én produsent i sone 2. Produsenten har produksjonsvolum på 400 000 kg storfekjøtt som er berettiget kvalitetstilskudd og 450 000 kg storfekjøtt berettiget distriktstilskudd før taket innføres. Samlet effekt i kroner for denne produsenten vil utgjøre 4 500 000 kroner, derav 3 100 000 kroner i tapt kvalitetstilskudd og 1 400 000 kroner i tapt distriktstilskudd. Ved beregningen av kvalitetstilskuddsbeløpet ble gjennomsnittet av de fire satsene for kvalitetstilskudd som var gjeldende i 2025 brukt. En annen produsent i sone 3 med produksjonsvolum på 130 000 kg storfekjøtt berettiget kvalitetstilskudd og 140 000 kg storfekjøtt berettiget distriktstilskudd vil tape 314 000 kroner i kvalitetstilskudd.

Kartleggingen av storfekjøttproduksjon i 2025 har vist at produsenter i sone 4 og 5 ikke blir påvirket av tak på kvalitetstilskudd på 100 000 kg og tilsvarende tak på distriktstilskudd, ettersom den største produksjonen i disse sonene lå under takene i 2025.

4.2 Tak på tilskuddsbeløp

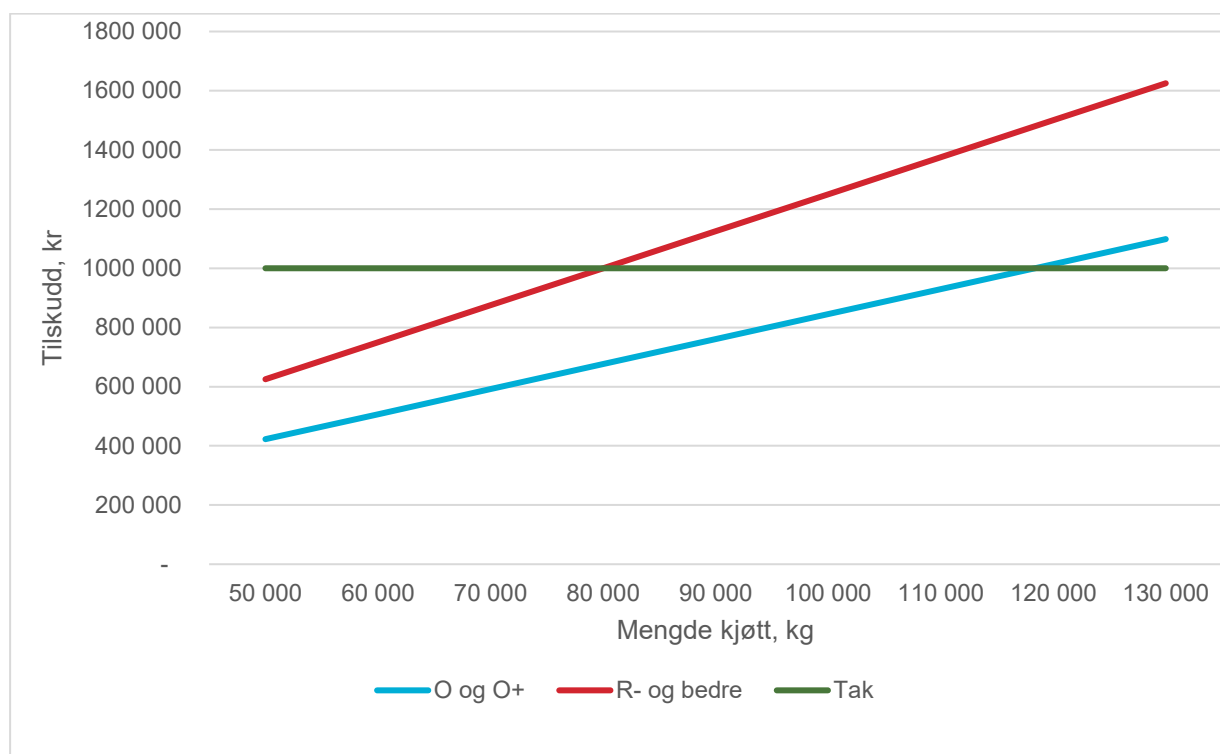
Å sette en begrensning på hvor mye en produsent kan få utbetalt i kvalitets- og distriktstilskudd per år anses å være et lite egnet tiltak for å stimulere til spredt storfekjøttproduksjon.

Tabell 29 gir noen eksempler på eventuelt tak på tilskuddsbeløp på kvalitetstilskudd samt effekten det vil ha for storfekjøttprodusenter basert på 2025-tall.

Tabell 29 Eksempel på tak på tilskuddsbeløp - kvalitetstilskudd

Tak kvalitetstilskudd, kr	1 000 000	2 000 000	2 500 000	3 000 000	4 000 000	4 500 000
Antall produsenter som når taket	16	8	5	3	0	0
Beløp over taket	18 000 000	15 000 000	11 000 000	8 000 000	0	0
Antall kg over taket	Avhengig av kvalitet	Avhengig av kvalitet	Avhengig av kvalitet	Avhengig av kvalitet	0	0

Produsenter får kvalitetstilskudd basert på kjøttets kvalitet. Når taket nås, gis det ikke tilskudd for slakt med tilstrekkelig kvalitet, noe som kan gi insentiver til å produsere kjøtt av kvalitet som gir en lavere sats. Produsenter i områder med høy sats for distriktstilskudd, kan prioritere volum fremfor kvalitet. Figur 7 illustrerer problemstillingen.



Figur 7 Eksempel på hvordan et tak på tilskuddsbeløp kan påvirke kvalitet og mengde på storfeslakt

På grunn av høyere sats for kvalitet R- og bedre, nås taket på 1 000 000 kroner ved 80 000 kg storfeslakt med snittsats for 2025. Med kjøtt av lavere kvalitet (O og O+) kan produsenten levere inntil 118 343 kg storfeslakt med snittsats for 2025. Det kan være lønnsomt for en produsent å levere mer av kjøttet av lavere kvalitet fordi han mottar markedspris og eventuelt distriktstilskudd for de 38 343 kg ekstra.

Et tak på samlet utbetaling på distriktstilskudd per år medfører at produsenter i soner med høy sats når taket raskere enn produsenter i soner med lavere sats. Produsenter i sone 1 mottar ikke distriktstilskudd og blir derfor ikke omfattet av taket på tilskuddsbeløp på distriktstilskudd, se Tabell 30.

Tabell 30 Eksempel på tak på 1 000 000 kroner – distriktstilskudd med satser gjeldende i 2025

Tak distriktstilskudd, 1 000 000 kr	Sone 1	Sone 2	Sone 3	Sone 4	Sone 5
Antall kg for å nå taket	Ikke aktuelt	190 475	124 224	62 305	59 172

For å unngå dette, må det fastsettes differensierte tak per distriktstilskuddssone. Differensierte tak medfører økte forvaltningskostnadene.

4.3 Tak på antall dyr tilskuddene kan utbetales for

Tiltaket kan bidra til produksjon på flere mindre enheter fordi tilskuddet ikke utbetales for dyr utover et satt tak. Tiltaket kan imidlertid gi insentiver til å levere så tunge slakt som mulig forutsatt at dyrene oppfyller kvalitetskravene til kvalitetstilskuddet. Videre kan tiltaket stimulere til tunge slakt for å få høyere utbetaling av distriktstilskudd per dyr.

I 2025 var snittvekt for alt storfeslakt rapportert til Landbruksdirektoratet på 294 kg. Tabell 31 illustrerer hvordan et tak på antall dyr kan føre til at produsenter prioriterer tunge slakt. I eksemplene velger vi vekt ca. 50 kg under og over snittvekten i 2025, satsene for distriktstilskudd i 2025 og et tak på 700 dyr.

Tabell 31 Eksempel på tak på 700 dyr og konsekvenser for distriktstilskudd

	Total vekt (kg)	DS sone 1, sats 0	DS sone 2, sats 5,25	DS sone 3, sats 8,05	DS sone 4, sats 16,05	DS sone 5, sats 16,90
Tunge dyr (350 kg/dyr)	245 000	0	1 286 250	1 972 250	3 932 250	4 140 500
Lette dyr (250 kg/dyr)	175 000	0	875 000	1 408 750	2 808 750	2 957 500
Differanse	70 000	0	411 250	563 500	1 123 500	1 183 000

Tilsvarende effekt kan taket på antall dyr ha for kvalitetstilskudd. Snittsats av alle 4 satser som gjaldt i 2025 er brukt i eksemplet i tabell 32.

Tabell 32 Eksempel på tak på 700 dyr og konsekvenser for kvalitetstilskudd

	Total vekt (kg)	Kvalitetstilskudd, snittsats kr 10,475
Tunge dyr (350 kg/dyr)	245 000	2 566 375
Lette dyr (250 kg/dyr)	175 000	1 833 125
Differanse	70 000	733 250

For en produsent i sone 5 kan det bli nærmere 2 000 000 kroner høyere tilskuddsutbetaling, distrikts- og kvalitetstilskudd sammen, hvis han leverer «tunge» dyr kontra «lette» dyr og leverer nærme taket.

Siden kvalitetstilskudd og distriktstilskudd utbetales per kg kjøtt, vil et tak på antall tilskuddsberettigede dyr være et kompliserende tiltak. Det er mer ressurskrevende for forvaltningen å iverksette dette tiltaket sammenlignet med et tak på antall kg.

4.4 Endring av satser/omfordeling av bevilgningen

Formålet med kvalitetstilskudd er å øke produksjonen av kjøtt av høy kvalitet. Endring av satser kan føre til omfordeling av kvaliteten på slaktet, men bidrar ikke til å spre produksjon av storfekjøtt på flere mindre enheter.

Det er vanskelig å oppnå ønsket effekt med endring av satser for distriktstilskudd isolert sett.

Distriktstilskudd utbetales for alt slakt levert innenfor en sone. Endring av satsene støtter derfor ikke ønsket om en spredt produksjon av storfekjøtt i mindre enheter.

Det kan vurderes om en omfordeling av bevilgningen mellom de to ordningene kan fungere dersom det er ønskelig å prioritere økt produksjon av kjøtt av høy kvalitet framfor spredt produksjon, dvs. flytte bevilgningen fra distriktstilskudd til kvalitetstilskudd. Produksjon i distriktene kan prioriteres ved å flytte bevilgningen fra kvalitetstilskudd til distriktstilskudd. Dersom satsene for kvalitetstilskudd reduseres uten tilsvarende økning i satsene for distriktstilskudd i de sonene det produseres mest storfekjøtt, kan dette innebære lavere lønnsomhet i de sonene og føre til reduksjon i storfekjøttproduksjonen.

4.5 Innføring av soner i kvalitetstilskuddsordningen

Økt produksjon av kjøtt med høy kvalitet i mindre sentrale jordbruksområder kan oppnås ved å innføre soneinndeling i dagens soner for distriktstilskudd i kvalitetstilskudd. Dersom satsene blir lavere i de sonene med størst produksjon, kan det potensielt redusere storfekjøttproduksjonen i Norge, på samme måte som forrige tiltak. Tiltaket kan med stor sannsynlighet gjennomføres med eksisterende funksjonalitet i LDB og krever ikke nyutvikling. Forvaltning av ordningene blir tilnærmet like effektiv som i dag, en liten økning i forvaltningskostnadene ifm. med oppdatering av flere satser ved satsendring er naturlig å forvente. Det kreves noe tilpasning av systemene hos slakteriene i likhet med endringene som måtte utføres pga. ny vektdifferensiering på tilskudd for lammeslakt og kjeslakt, som ble innført med virkning fra 1.1.2026.

4.6 Utvidelse av husdyrkonsesjon med nytt dyreslag

Bakgrunnen for utredningen ble som tidligere nevnt, fremmet av jordbrukets forhandlingsutvalg våren 2025. Der ble det pekt på at det ikke er noen begrensning på utbetalingene av kvalitets- og distriktstilskudd. Jordbrukets forhandlingsutvalg uttrykte bekymring om den manglende avgrensningen kan bidra til en uheldig tilpasning med større framføringsenheter for storfe frikoblet fra gårdens areal. De mente husdyrproduksjonen bør drives mest mulig i tråd med gårdens ressursgrunnlag, og at det er ønskelig å stimulere til en utvikling med flere og spredte besetninger. Dette vil også begrense konsekvensene ved smittsomme sykdommer.

Nevnte hensyn var også bakgrunnen for at husdyrkonsesjonsregelverket ble vedtatt. Formålet med lov 16. jan 2004 nr. 5 om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen (svine- og fjørfeproduksjonsloven) er å «... legge til rette for spredning av svine- og fjørfeproduksjonen på flere enheter ved å regulere produksjonsomfanget hos den enkelte produsent», jf. loven § 1.

Et ønske med husdyrkonsesjonsregelverket var å «... bidra til å fordele de kraftforbaserte produksjonen på flere enheter, for å opprettholde en differensiert bruksstruktur med basis i familiejordbruket og forhindre en utvikling mot en industrialisert produksjon. Dette gjøres ved å regulere det maksimale produksjonsomfanget hos den enkelte produsent.»⁹

En innføring av en konsesjonsordning for storfe vil innebære store konsekvenser for næringen, forvaltningen og målene for landbrukspolitikken. Et slikt tiltak faller utenfor denne utredningens mandat, og krever en egen utredning.

4.7 Drøfting av tiltak og valg av videre retning

Etter Landbruksdirektoratets vurdering er tiltaket som handler om å ha sonedifferensiering i kvalitetstilskuddsordningen best egnet til å kunne justere observert trend i økning av produksjon av kjøtt av høy kvalitet i distriktstilskuddsone 1 og 2 og noe nedgang i produksjonen i sone 4. Satsdifferensiering av kvalitetstilskudd per sone distriktstilskudd kan bidra til å stimulere til økt produksjon ved å sette satsene høyt i de aktuelle sonene.

Dersom det er ønskelig å stimulere til spredt produksjon i mindre enheter ved å innføre et tak på pristilskudd, kan man velge mellom å sette et tak på tilskuddsbeløp, kg eller dyr. Tak på antall dyr kan stimulere til tunge slakt og er noe mer kompliserende enn tak på antall kg. Tak på tilskuddsbeløpet gjelder ikke for produsenter i sone 1 og kan stimulere til produksjon av kjøtt av lavere kvalitet. Ved valget

⁹ Ot.prp.nr.94 (2002-2003) Om lov om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen.

mellom disse tre tiltakene kan et tak på antall kg være noe bedre egnet pga. færre utilsiktede konsekvenser som stimuli til å levere tunge slakt eller slakt av lavere kvalitet. Videre utmåles tilskuddene per kg slakt og det er mindre kompliserende å knytte taket mot beregningsgrunnlaget, uten behov for omregning av kroner eller dyr til kg. De påfølgende kapitlene tar derfor utgangspunkt i tak på antall kg for de aktuelle tilskuddene.

I kapittel 5 har vi beskrevet tre ulike måter å innføre taket på. Disse drøftes deretter opp mot utfordringer i kapittel 6 og måloppnåelse i kapittel 7.

5 Forvaltning av et tak på antall kilogram kvalitets- og distriktstilskudd

Dersom man skal ha et tak på antall kilogram det gis kvalitets- og distriktstilskudd for, må man finne ut hvordan et slikt tak kan forvaltes/håndheves. I det følgende redegjør vi for tre alternative måter å implementere og håndheve et tak:

- 1 etterskuddsvis tilbakebetaling av tilskudd fra produsenter som i løpet av året har oversteget taket
- 2 stanse utbetalinger til produsent når taket nås
- 3 endre til etterutbetaling av kvalitets- og distriktstilskudd for storfe

5.1 Tilbakebetaling av tilskudd fra produsenter som overstiger taket

Landbruksdirektoratet har oversikt over leveranser på måneds- og årsbasis. I februar påfølgende år foreligger fullstendige slaktedata for foregående år, og arbeidet med å fastsette mengder storfekjøtt levert over taket kan starte.

Distriktstilskudd har samme sats per kg per sone og beregning av hvor mye som skal kreves tilbake er relativt enkel. Satsene for kvalitetstilskudd er differensiert basert på kjøttets kvalitet. For å ivareta formålet med tilskuddet bør kjøtt av høyeste kvalitet legges til grunn som levert innenfor taket først. Fastsettingen av mengde slakt utover taket kompliseres noe pga. differensierte satser. Denne måten å praktisere taket på medfører administrativt arbeid knyttet til utforming av vedtak, innkreving og eventuell oppfølging av manglende betaling. Tilbakebetalingskrav rettet mot produsenter påvirker ikke virksomheten til slakteriene.

LDB har ikke funksjonalitet for å håndtere tilbakebetaling av tilskudd. Tilbakebetalingen må håndteres utenfor fagsystemet. Dette innebærer at mengde kjøtt levert over taket, og tilsvarende beløp, ikke blir registrert i fagsystemet og følgelig heller ikke i slakterapportene. Effektiviteten som de relativt nye slakterapportene gir, reduseres når tallene ikke samsvarer med faktisk produksjon, noe som medfører behov for manuell kvalitetssikring og bearbeiding av storfestatistikken.

5.2 Stoppe utbetalinger til produsent når taket er nådd

Landbruksdirektoratet har oversikt over månedsleveranser per produsent og kan månedlig følge med på produsenter som nærmer seg grensen. Det kan derfor være mulig å stoppe refusjonen av formidlet tilskudd fra Landbruksdirektoratet til slakteri etter at taket er nådd. Det innebærer at slakteriet også må stanse utbetalingen av tilskudd til produsent. Siden leveransene rapporteres etterskuddsvis, har ikke Landbruksdirektoratet en sikker måte å kontrollere om taket er nådd før det er gått minst en måned.

Avhengig av når taket er nådd, kan det gå opptil to måneder med feilutbetalt tilskudd. Dette innebærer at vi ikke unngår tilbakebetaling, men avgrenser periode med feilutbetalt tilskudd til opptil to måneder. For å sørge for at det ikke feilutbetales tilskudd, må utbetalingene stoppes i god tid før taket er nådd.

Landbruksdirektoratet må da prognosere gjennomsnittlig månedlig slaktemengde for den/de produsenten/e det gjelder. Dette vil være basert på en manuell beregning og direktoratet må så gi beskjed til slakteriet om å stoppe utbetaling ca. to måneder før taket antakelig er nådd. En produsent kan levere slakt til flere slakterier. Spørsmålet blir deretter hvilke slakterier som skal motta beskjed om at en produsent nærmer seg taket. Hvis ikke alle slakterier i nærheten varsles, kan produsenten levere slaktet til et slakteri som ikke har mottatt beskjed. Det vil være vanskelig å bedømme hvilke slakterier det er nærliggende at produsenten leverer til. Det er en svært usikker måte å treffe taket på.

Som nevnt i kapittel 2 er det slakteriene som formidler pristilskuddene i det de avregner produsentene for slaktemengden. Slakteriene rapporterer til Landbruksdirektoratet senest den 15. i hver påfølgende måned. Landbruksdirektoratet kjører beregning per anlegg, krever inn avgifter og refunderer slakteriene for utbetalt tilskudd basert på rapportert mengde. En produsent kan levere til ett eller flere slakterier. I 2025 var det nærmere 1 500 storfekjøttprodusenter som leverte slakt til flere anlegg. Med anlegg menes

store og små slakterier, samt de enkelte anleggene til Nortura lokalisert på forskjellige steder i landet. Et anlegg rapporterer sin slaktemengde til Landbruksdirektoratet og avregnes separat.

For å forhindre videre tilskuddsutbetaling til produsenten når taket er nådd, må Landbruksdirektoratet samtidig informere aktuelle slakterier om dette. Det er imidlertid vanskelig å konkludere med hvilke slakterier som skal anses som «aktuelle» for den enkelte produsent og beskjed må gå ut til samtlige slakterier.

Uavhengig om utbetalingen stanses før eller når taket er nådd, må Landbruksdirektoratet i de påfølgende månedene ut året, manuelt korrigere refusjonen til slakteriene ved å trekke fra tilskudd beregnet for produsenter som har nådd taket. Fagsystemet kan ikke differensiere satser per produsent per dags dato og dette kan derfor ikke håndteres via Leveransedatabasen.

Korrigeringsene som Landbruksdirektoratet gjør i kroner registreres på ordningsnivå, slik at det er mulig å se hvor mye som er korrigert i kroner per tilskudd. Korrigeringsene kan imidlertid verken knyttes til mengde per ordning eller til produsent. Dette innebærer at tallene som fremgår av slakterapportene avviker fra faktisk produksjon, og at det dermed blir nødvendig å føre manuelle lister med oversikt over produsenter og tilhørende mengder. Det er en stor forvaltningsmessig ulempe som vil kreve uhensiktsmessig store ressurser.

Denne måten å forvalte taket på, er basert på kronologisk opptelling av levert mengde. Siden distriktstilskudd har samme sats per kg kjøtt per sone, trenger ikke Landbruksdirektoratet å omregne beløp og mengde når året er avsluttet. Når det gjelder kvalitetstilskuddet, er det behov for å se på året i sin helhet og ta hensyn til kvaliteten på levert slakt. Kjøttet av den beste kvaliteten skal anses for å være innenfor taket først for å ivareta hensynet til kvalitetstilskudd til en viss grad. En slik omregning kan føre til etterbetaling av kvalitetstilskudd til produsenter. Dersom utbetalingene stoppes før taket er nådd, fører dette til delvis etterutbetaling av tilskudd.

5.3 Etterutbetale kvalitets- og distriktstilskudd for storfe

Det kan vurderes om det er hensiktsmessig å legge om forvaltningen av kvalitets- og distriktstilskudd for storfe til én samlet etterutbetaling, slik distriktstilskudd for frukt, bær og veksthusgrønnsaker og distriktstilskudd for produksjon av matpotet og frilandsg grønnsaker i Nord-Norge forvaltes i dag. Det vil si at tilskuddene utbetales etterskuddsvis når omfanget av produksjonen i forrige år er klart.

Hverken slakterier eller produsenter må håndtere konsekvenser av tilskudd utbetalt utover taket. Samtidig mister storfekjøttprodusentene de løpende månedlige utbetalingene. Avhengig av hvor høyt taket settes, kan det treffe fra ingen til nærmere tjue produsenter, som vist i tabell 28, mens i underkant av 12 000 storfekjøttprodusenter mister en del av sin månedlige inntekt ved en slik omlegging, noe som vil ha negativ effekt på likviditeten til foretakene.

Fagsystemet LDB er utviklet basert på dagens forvaltning av pristilskudd beskrevet i punkt 5.2. For å etterutbetale må Landbruksdirektoratet endre den månedlige beregningen i LDB ved å ta ut kvalitets- og distriktstilskudd storfe. Dette er en mindre endring som anses til å være gjennomførbar. Videre må det utvikles en ny beregningsmodul som skal håndtere beregning av kvalitets- og distriktstilskudd for alle storfekjøttprodusenter. Nyutviklingen medfører ekstra kostnad.

Omlegging av beregningen av pristilskudd storfe innebærer endring av praksis hos slakteriene. Som nevnt i punkt 5.2 har ikke Landbruksdirektoratet undersøkt slakterienes mulighet til å holde igjen kvalitets- og distriktstilskudd til storfe, samtidig som de fortsatt utbetaler de andre pristilskuddene månedlig, slik som f.eks. distriktstilskudd for andre dyreslag.

Det er lagt opp til utbetaling til slakteri i LDB. Hvorvidt slakteriene bør formidle tilskuddet beregnet i ettertid er drøftet i kapittel 6.

Dersom produsentene skal få tilskuddet utbetalt direkte fra Landbruksdirektoratet/LDB, og ikke via omsetningsledd, må det utvikles en ny løsning for dette. Utover utviklingskostnadene, medfører utbetaling direkte til produsenter mye ressursbruk for forvaltningen knyttet til oppfølging av avvik som manglende kontonummer, ugyldig organisasjonsnummer osv.

Produksjonstilskudd i jordbruket utbetales direkte til produsenter og det er etablerte rutiner på å fange opp og handtere avvik. Vi har imidlertid ikke kartlagt omfanget og konsekvensene det medfører å endre til at pristilskuddene til storfekjøttprodusentene skal søkes om og utbetales sammen med produksjons- og avløsertilskudd, da dette er utenfor mandatet for denne utredningen. Dette må derfor utredes nærmere før det kan tas en eventuell beslutning.

En annen utfordring knyttet til dette alternativet, er at hvis man i Jordbruksoppgjøret 2026 bestemmer at ordningen skal endres med virkning fra 2027, vil slakt som er levert i 2026 betales ut løpende. Tilskudd for 2027 vil først utbetales i 2028. Det fører til at man ikke mottar utbetaling for slakt i 2027. Alternativt kan det utvikles en modell med løpende utbetaling av tilskudd i 2027 og etterbetaling av tilskudd i 2028 basert på slaktemengden i 2027. Dette innebærer at de samme dyrene gir grunnlag for tilskudd over to år og dette kan oppfattes som problematisk.

6 Utfordringer ved innføring av tak

6.1 Innledning

Dette kapittelet skal belyse utfordringene med de tre ulike metodene å gjennomføre et tak på, som er gjennomgått i kapittel 5.

6.2 Utfordringer knyttet til tilbakebetaling av tilskudd fra produsenter som overstiger taket

6.2.1 Rettslige begrensninger

Hvis det settes et tak på hvor mange kg en produsent kan motta kvalitets- og distriktstilskudd for, og pristilskuddene utbetales løpende, vil noen produsenter kunne overstige taket og dermed få utbetalt for mye tilskudd. Det medfører et tilbakebetalingskrav ovenfor produsenter som har mottatt for mye tilskudd.

For tilbakebetalingskrav mot produsenter som har overskredet takene, ville hjemmel for tilbakebetalingskravet være i pristilskuddsforskriften § 11. Pristilskuddsforskriften § 11 hjemler Landbruksdirektoratets mulighet til å rette i feilutbetalinger til produsenten, og har følgende ordlyd: «Landbruksdirektoratet kan rette feil i utbetalt pristilskudd ved etterbetaling eller krav om tilbakebetaling av tilskudd fra mottaker av pristilskudd.»

Det er fastsatt reglement for økonomistyring i staten.¹⁰ Økonomireglementet gjelder for forvaltningen av statlige tilskuddsordninger, jf. § 2 bokstav c. Med hjemmel i reglementet for økonomistyring § 3 er det fastsatt Bestemmelser om økonomistyring i staten.

Bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene») setter begrensninger for utbetaling av tilskudd, og tilbakekreving av disse i punkt 6.3.5.

Dersom forvaltningen enten gjennom egne kontroller, gjennom meldinger fra slakteri eller etter varsel fra produsenten har mulighet til å avdekke at taket er nådd, men likevel fortsetter å utbetale tilskudd og først krever beløpet tilbake på et senere tidspunkt, vil dette være i strid med økonomiregelverket.

En slik praksis innebærer i realiteten at forvaltningen yter et rentefritt lån til produsenten, ettersom de mottar midler de i utgangspunktet ikke har rett på. Det vil utgjøre en tilskuddsutbetaling som kan regulere virksomhetens likviditet som er en uheldig måte å innrette en tilskuddsordning på og vil kunne utgjøre en ulovlig tilskuddsutbetaling, jf. bestemmelsene i pkt. 6.3.5.

6.2.2 Forvaltnings- og systemmessige utfordringer

Ettersom løsningen legger opp til mulige tilbakebetalingssaker, vil forvaltningen av tiltaket kreve en del oppfølging i ettertid. Dette er blant annet beregning av riktig tilskuddsbeløp, utforming av vedtak og oppfølging av disse. Videre fører dette alternativet til betraktelig større ressursbehov ved bruk av statistikker på slakteområde da de eksisterende rapportene vil avvike fra de faktiske tilskuddsberettigede mengdene. Generelt fører denne løsningen til betydelig tap av effektivitet i forvaltningen. På grunn av juridiske begrensninger som medfører at dette alternativet ikke er aktuelt, velger vi å ikke spesifisere dette videre. I tillegg vil det kreve omfattende endringer i LDB, som fordrer modernisering av hele systemet.

¹⁰ Reglementet for økonomistyring i staten er fastsatt ved Kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003 nr. 1938, sist endret 2. desember 2005 s. 1359.

6.3 Utfordringer knyttet til å stoppe utbetalinger til produsent når taket er nådd

6.3.1 Rettslig vurdering

Som gjennomgått i kapittel 6.2.1, setter økonomibestemmelsene klare rammer for tilskuddsutbetalinger. Etter bestemmelsene i pkt. 6.3.5 bokstav d skal tilskudd kunne benyttes til å regulere virksomhetens likviditet utover slik det er regulert i bokstav a til c.

Dersom utbetalingene stanses når produsenten har nådd taket, vil denne innretningen likevel innebære minst én periode med feilutbetalinger. Det samme forholdet til økonomiregelverket som påpekt under 6.2.1 gjør seg derfor gjeldende, ettersom også denne innretningen innebærer at tilskudd kan bli utbetalt etter at taket er nådd og dermed fungere som et rentefritt lån. Dette fører også til en regulering av virksomhetens likviditet.

En slik situasjon kunne i prinsippet vært unngått dersom utbetalingene ble stanset før taket er nådd. Dette ville fjernet likviditetseffekten og dermed også bruddet på økonomibestemmelsene. Det er imidlertid betydelige systemmessige og administrative utfordringer knyttet til å innrette ordningen slik at utbetalingene kan stoppes i forkant. Disse utfordringene gjør en forhåndsstopp vanskelig å gjennomføre i praksis.

6.3.2 Forvaltnings- og systemmessige utfordringer

At slakteriet er omsetningsledd, vanskeliggjør prosessen. Hvor komplisert prosessen er illustreres nedenfor med et eksempel:

En produsent i sone 2 har både storfe og sau. Produsenten leverer noe slakt til Nortura og noe til et lite slakteri. Landbruksdirektoratet har fulgt med på leveransene på produsentnivå siden årets start og har observert at flere produsenter nærmer seg taket etter at leveransene for mars er rapportert og ferdigbehandlet. Innen 15. mai har alle slakteriene rapportert slaktedata for april. Videre manuell oppfølging vil foregå slik:

- Saksbehandler i Landbruksdirektoratet går manuelt gjennom avregningene til den aktuelle produsenten i kronologisk rekkefølge og fører opp mengde storfeslakt, samt kvalitet, per avregning per slaktedato og slakteri. Denne måneden har produsenten levert slakt både til et Nortura anlegg og et lite slakteri.
- Beregningene viser at produsenten når taket for kvalitetstilskudd storfe midt i avregning nr. 15 for april.
- Landbruksdirektoratet regner ut antall kg storfekjøtt med høy kvalitet (høy sats kvalitetstilskudd) og lavere kvalitet (lav sats kvalitetstilskudd) levert utover taket til lite slakteri og til Nortura anlegg. Denne beregningen må gjøres utenom fagsystemet.
- Landbruksdirektoratet refunderer slakteriene for utbetalt tilskudd for april. Slakteriene har allerede utbetalt pristilskuddene til denne produsenten, inkludert kvalitetstilskudd.
- 20. mai gir Landbruksdirektoratet beskjed til de to slakteriene om at denne produsenten nådde taket og ikke skal motta kvalitetstilskudd storfekjøtt fra og med 1. juni og ut dette året. Produsenten skal fortsatt motta de andre pristilskuddene.
- Når alle oppgjørene for april er behandlet i slutten av mai, gir Landbruksdirektoratet beskjed til samtlige slakterier om produsenter som nådde taket.
- Innen 15. juni rapporterer slakteriene leveransene for mai. Landbruksdirektoratet refunderer slakteriene for utbetalt tilskudd i mai.
- Landbruksdirektoratet oppdaterer beregning av mengde storfekjøtt av høy og lav kvalitet levert av denne produsenten i april og i mai og fatter vedtak om tilbakebetaling av kvalitetstilskudd utbetalt for kjøtt levert over taket.

- Slakteriene må finne en løsning for ikke å utbetale kvalitetstilskudd til akkurat denne produsenten ut året.
- Landbruksdirektoratet følger med på leveransene fra produsenten som nådde taket de resterende månedene det aktuelle året og korrigerer oppgjørene til alle slakteriene som rapporterer storfeslakt som er berettiget kvalitetstilskudd storfe fra denne produsenten. Landbruksdirektoratet fører slaktemengdene per måned i eget Excel-dokument for å ha oversikt over mengde levert over taket.
- I september samme året når denne produsenten taket for distriktstilskudd storfekjøtt og skal dermed ikke motta distriktstilskudd for storfekjøtt resten av året. Produsenten skal imidlertid få distriktstilskudd for sau og lam.
- Rundt 20. oktober informerer Landbruksdirektoratet slakteriene om at denne produsenten ikke skal få distriktstilskudd for storfe utbetalt fra og med 1. november. Slakteriene må finne en måte å ikke betale distriktstilskudd for storfekjøtt til denne produsenten resten av året, men de skal altså utbetale distriktstilskudd for sau og lam.
- Landbruksdirektoratet refunderer slakteriene for tilskudd utbetalt for september og oktober.
- Landbruksdirektoratet regner ut manuelt hvor mye distriktstilskudd for storfekjøtt som ble utbetalt til denne produsenten for september og oktober etter at taket ble nådd i september og fatter vedtak om tilbakebetaling av distriktstilskuddet for storfekjøtt.
- I februar påfølgende år, når slaktedata året før er komplett, gjennomfører Landbruksdirektoratet en manuell beregning av levert mengde storfekjøtt og kvalitet på kjøttet. Det viser seg at produsenten leverte mye kjøtt av høy kvalitet etter at taket var nådd og skal ha noe kvalitetstilskudd etterbetalt da den beste kvaliteten skal telles først. Denne beregningen av tilskuddsberettiget mengde og etterbetalingen av kvalitetstilskudd kan ikke gjøres i fagsystemet, og fagsystemet blir heller ikke oppdatert med riktig mengde tilskuddsberettiget storfekjøtt. Dette fører bl.a. til at statistikker fra fagsystemet og oversikt over tilskudd per produsent ikke blir riktige.
- Landbruksdirektoratet fatter et vedtak om å etterbetale tilskudd pga. høy kvalitet på kjøttet levert etter at taket ble nådd. Vedtaket sendes og beløpet utbetales siste torsdag i februar.

Som eksemplet viser, er utregningen av mengde over taket en manuell prosess, der saksbehandler i Landbruksdirektoratet må føre sideregnskap per avregning per slaktedato for å fastsette nøyaktig når taket er nådd. Dette vil kreve vesentlig mer ressurser i forvaltningen av ordningen sammenliknet med dagens forvaltning.

Det gjøres oppmerksom på at slakteriet da allerede kan ha utbetalt tilskuddet til produsenten i nærmere to måneder før det får vite at produsenten har nådd taket. Landbruksdirektoratet har ikke kartlagt hvilke muligheter slakteriene har for å stoppe utbetaling av kvalitetstilskudd storfe og/eller distriktstilskudd for storfe for en konkret produsent. En produsent kan ha flere dyreslag og skal få distriktstilskudd for de andre dyreslagene utbetalt.

Landbruksdirektoratet har vurdert om slakteriene kan informeres om produsenter som nærmer seg grensen, men har konkludert med at det gir liten nytte. Slakteriene har oversikt over leveranser til eget anlegg, men har ikke opplysninger om leveranser til andre anlegg og kan derfor fatte beslutning på feil grunnlag. Videre kan det gå flere måneder mellom leveransene fra en produsent som vanskeliggjør oppfølging for slakteri.

Manuell håndtering av data gjør at eksisterende slakterapporter, som har både interne og eksterne brukere, avviker fra faktisk produksjon og må suppleres med Excel-lister.

6.4 Utfordringer knyttet til å etterutbetale pristilskudd for storfe

6.4.1 Vurdering opp mot formålet med pristilskuddsordningene

Et av formålene med pristilskuddsordningen er å gi løpende inntekter til produsenter i næringen, for å dekke kostnader i produksjonen. Et system med etterutbetaling av kvalitetstilskudd, vil stride med formålet med tilskuddet.

En omlegging av tilskuddsordningene til etterskuddsvis utbetaling i etterkant av slakteåret, vil svekke produsentenes likviditet, ved at de ikke får løpende utbetalinger etter hvert som dyr leveres til slakt.

6.4.2 Forvaltnings- og systemmessige utfordringer

Omlegging av måten kvalitets- og distriktstilskudd storfe beregnes og utbetales på krever tilpasninger hos slakterier. Slakteriene bruker forskjellige systemer når de avregner produsenter, og kostnadene og tilpasningene en eventuell løsning vil kreve, vil derfor variere mellom slakteriene.

Videre medfører dette en vesentlig økning i ressursbruk i Landbruksdirektoratet knyttet til forvaltning av ordningen. Denne måten å innrette ordningene på, i likhet med de to andre alternativene, fører til en komplisert og mindre effektiv forvaltning.

Når det gjelder Landbruksdirektoratets eget system, LDB, er det ikke tilpasset etterutbetaling av tilskudd. Ny beregningsmodul må utvikles. Det medfører kostnader som Landbruksdirektoratet ikke har rom for i driftsbudsjettet. Det må derfor bevilges penger til systemutvikling i jordbruksavtalen. Et estimat på kostnader må komme på et senere tidspunkt, dersom det blir aktuelt.

Forutsatt at beregningsmodulen er utviklet og utbetalingsgrunnlaget er klart, må det vurderes hvordan tilskuddene skal formidles. Tilskuddet kan betales direkte til produsentene eller via slakteriene.

6.4.2.1 Utbetaling til slakteri som formidler tilskudd til produsent

Dagens LDB kan utbetale direkte til slakteriene, som deretter videreformidler tilskuddene til produsentene. Dette innebærer en endring i slakterienes formidlingsoppgave, ettersom disse tilskuddene ikke er knyttet til det ordinære månedlige oppgjøret til produsenter. En slik løsning vil derfor kreve tilpasninger i slakterienes systemer og rutiner. Det kan oppstå utfordringer dersom et slakteri legger ned virksomheten og dermed ikke er i stand til å etterbetale tilskuddene til produsentene.

Ved utbetaling til slakteri må Landbruksdirektoratet ta stilling til hvordan tilskuddet skal formidles i de tilfellene der en produsent leverer til flere slakterier. Beregningen av tilskuddet må ta hensyn til hvilket anlegg slaktet er rapportert fra, noe som kompliserer utviklingen av beregningsmodulen ytterligere.

Dersom slakteriene skal etterutbetale tilskuddet, må Landbruksdirektoratet innføre en ny kontrollrutine som sikrer at utbetalingen skjer i samsvar med beregningene utført av Landbruksdirektoratet.

6.4.2.2 Utbetaling direkte til produsent

Utbetaling fra Landbruksdirektoratet direkte til produsenter gir mer kontroll på at alle produsenter får utbetalt tilskudd de har krav på. LDB har ikke funksjonalitet som gjør det mulig å utbetale direkte til storfekjøttprodusenter. Det må utvikles en ny løsning for dette.

Enhver endring i LDB må veies opp mot konsekvenser for forvaltning av eksisterende ordninger. LDB er et gammelt system med lite rom for fleksibilitet. Endringer som gjøres på slakt, som utvikling av en ny beregningsmodul eller funksjonalitet for å betale direkte til produsenter, kan påvirke eksisterende beregning av tilskudd og avgifter på slakt, melk og korn/kraftfôr. Tidligere erfaringer viser at enhver endring i LDB øker risiko for feilutbetaling til meierier og slakterier. Det frarådes sterkt å bygge på LDB slik systemet er nå.

6.5 Omgåelse og mulighet for kontroll for alle måtene å innføre tak

Dette kapittelet omtaler utfordringer knyttet til omgåelse og begrensede kontrollmuligheter ved innføring av tak på tilskudd. Innkjøp av dyr og sjekk av øremerker er tatt med for å påpeke muligheter for å avdekke ev. framføringsenheter og driftsfellesskap. Det å drive med kjøp av kalver og føre fram disse, er i seg selv ikke forbudt. Grunnen til at dette er med her, er at hvis det innføres tak, kan dette være en tilpasning for å omgå taket. Problemstillingene gjelder for samtlige måter taket kan innføres på.

6.5.1 Driftsfellesskap

Etter dagens regelverk for utbetaling av kvalitets- og distriktstilskudd, er det ingen regler om driftsfellesskap. Det betyr i praksis at foretakene kan flytte dyr over i andre foretak eller splitte foretaket i flere foretak, for å kunne motta mer tilskudd. For å kunne håndheve et tak, bør det inntas en bestemmelse om driftsfellesskap for storfekjøttproduksjon.

Et alternativ er å benytte lik regulering av driftsfellesskap som i produksjonstilskuddsforskriften i § 7 annet ledd med vektlegging av samme momenter.¹¹ En må da innta en egen bestemmelse i pristilskuddsforskriften med likelydende ordlyd som i PT. I PT vektlegges følgende momenter:

- økonomisk sammenblanding
- nærhet på eiersiden
- geografisk nærhet
- sammenblanding av besetninger
- felles arbeidsinnsats
- felles driftsopplegg

Det må i hvert enkelt tilfelle foretas en helhetsvurdering om det foreligger driftsfellesskap etter at alle relevante momenter er gjennomgått.

Et annet alternativ er å selvstendig regulere driftsfellesskap i en egen bestemmelse i pristilskuddsforskriften. Det kan da tas utgangspunkt i å gå bort fra en skjønnsmessig vurdering og forsøke å oppstille noen konkrete momenter. Men dette vil være en omfattende regulering som krever nærmere gjennomgang.

Det er kommunen og statsforvalteren som i dag kontrollerer driftsfellesskapsaker, bl.a. i forbindelse med søknad om produksjonstilskudd og husdyrkonsesjon. Dersom direktoratet skal ha ansvar for en slik kontroll i forbindelse med innføring av tak på kvalitets- og/eller distriktstilskudd, må det utvikles nye systemløsninger og etableres egne rutiner for oppfølging. Selv med nye systemer vil det være krevende å avdekke samarbeid mellom to eller flere foretak med hensikt om å holde storfeproduksjonen under taket eller takene. Den eneste måten direktoratet kan oppdage et driftsfellesskap i storfekjøttproduksjon, vil være med manuelle kontroller. Kontroll av driftsfellesskap er ressurskrevende, særlig i dette tilfellet siden det bare skal gjelde storfekjøttproduksjonen, og vil kreve mye av forvaltningen. I dag avdekkes driftsfellesskap gjennom andre saker kommunen eller statsforvalteren behandler.

6.5.2 Innkjøp av dyr

I LDB kan ikke Landbruksdirektoratet sjekke kjøp og salg av dyr. Salg av livdyr gjennom slakteriene blir registrert i LDB, men ikke kjøp. Dersom det ev. foregår livdyromsetning utenom slakteriene, vil ikke Landbruksdirektoratet fange opp dette. Direktoratet kan ev. be Mattilsynet om en oversikt over forflytninger av storfe for en gitt periode, men kontrollen vil være manuell.

6.5.3 Øremerker

Alle storfe skal merkes senest 20 dager etter fødsel, men likevel før flytting til et annet anlegg. Øremerkene skal være godkjent av Mattilsynet og skal vise dyrets individuelle identifikasjonskode. Denne koden består bl.a. dyreholds-ID til den som er driftsansvarlig (7 siffer) og et individuelt nummer (5 siffer).

¹¹ Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, fastsatt av Landbruks- og matdepartementet 19. desember 2014 med hjemmel i jordlova § 3 og § 18.

Øremerkene storfeet får ved fødsel skal ikke fjernes, endres eller skiftes ut. Landbruksdirektoratet har imidlertid ikke opplysninger om dyreholds-ID. Det er ingen kobling mellom dyreholds-ID og organisasjonsnummer i LDB og er derfor lite egnet til å kontrollere kjøp av dyr. Direktoratet må ev. ha en dialog med Mattilsynet om det er mulig å få opplysninger om dyreholds-ID med tilhørende organisasjonsnummer fra dem. Kontrollen vil ev. være manuell.

6.5.4 Arealgrunnlag

Dersom det er ønskelig å kontrollere om et foretak disponerer «nok» grovfôrareal, kan dette kontrolleres mot søknad om produksjonstilskudd. De endelige arealtallene foreligger imidlertid ikke før tidligst året etter vekstsesongen. Det må da foretas noen forutsetninger med omregning av antall storfe til «storfeenheter» og se dette i sammenheng med tilgjengelig areal. Siden det ikke finnes et fast arealkrav per storfeenhet, og fordi vekstvilkår og grovfôrtyper varierer mellom sonene, vil en slik kontroll være utfordrende å gjennomføre i praksis. Videre vil kontrollen måtte baseres på manuell oppfølging, forutsatt at det ikke skal gjøres endringer i LDB.

7 Avsluttende vurdering-måloppnåelse

Etter en gjennomgang av statistikk på utbetalinger av kvalitets- og distriktstilskudd, mener Landbruksdirektoratet at det ikke er grunnlag for å si at utviklingen i struktur, geografisk fordeling og arealgrunnlag for foretakene er i strid med formålene med tilskuddene. Direktoratet vurderer at dagens innretning på tilskuddene har god måloppnåelse opp mot formålene med de to ordningene.

Det ble likevel vurdert ulike tiltak med bakgrunn i problemstillingen som deler av referansegruppen har løftet. Som gjennomgått i forrige kapittel, er det en rekke utfordringer knyttet til implementeringen av et tak på antall kg storfekjøtt det gis tilskudd for.

Pristilskudd per dags dato er en av de mest effektive tilskuddsordningene med lave forvaltningskostnader. Endringene som er drøftet ovenfor medfører økte kostnader for forvaltningen i form av vesentlig større ressursbruk tilknyttet oppfølging av fagsystemet og manuelle rutiner for kontroll. Dagens innretning på utbetaling av tilskuddene er i tråd med formålet for ordningene.

Som gjennomgått i kapittel 3 vil et lavt tak omfatte et større antall produsenter. Jo lavere maksavgrensningen på antall kg det kan mottas tilskudd for settes, desto høyere blir forvaltningskostnadene. Dette følger av at flere foretak må følges opp og kontrolleres. Ut ifra utredningens mandat, er det ingen holdepunkter for at et tak kan påvirke produsentenes utvikling i struktur.

Det kan være utfordrende å vurdere hvor et eventuelt tak skal settes for å sørge for spredt produksjon i mindre produksjonsenheter, som deler av referansegruppen har løftet som problemstilling. Det er ikke konkrete krav til hva som anses som tilstrekkelig areal. Vurderingen om gården har tilstrekkelig arealgrunnlag for produksjonen varierer på hvor i landet man befinner seg, på grunn av ulike vekstforhold og hvilke arealer som kan brukes til beite.

Kvalitetstilskuddet utbetales uavhengig av gårdens ressursgrunnlag, og er basert på kjøttets kvalitet. Distriktstilskuddet utbetales ut ifra hvilken sone produksjonen forekommer. Begge tilskuddene er uavhengig av gårdens arealgrunnlag.

Å sette et tak på tilskuddene kan føre til redusert produksjon av storfekjøtt, fordi lønnsomheten i produksjonen svekkes. Lavere lønnsomhet kan føre til reduksjon i produksjonsomfanget, som berører målsetningen om matsikkerhet og beredskap. Samtidig er det usikkert om et tak på tilskuddsutbetalinger i seg selv vil føre til å oppfylle det landbrukspolitiske målet om å spre produksjonen i hele landet. For produsenter som allerede har tilrettelagt bedriften, kan et tak føre til at kapasiteten ikke utnyttes.

Nortura har fremhevet viktigheten av sluttforingsenhetene for å få omsatt livdyr. De henviser til at sluttforingsenheter er en følge av økt spesialisering i melkeproduksjon og ammekuproduksjon. Dette gjelder spesielt i områder hvor det er lavt eller fravær av distriktstilskudd på kjøtt.¹²

Landbruksdirektoratet fraråder jordbrukspartene å gjøre endringer i innretningen på kvalitets- og distriktstilskudd for storfekjøtt. Dette delvis på grunn av at to av metodene å innføre tak på, er i strid med økonomireglementet. Den siste metoden vil kreve omlegging av pristilskuddsordningen, som vil svekke pristilskuddenes formål. Det innebærer også en mye senere utbetaling av tilskuddet, noe som vil svekke likviditeten til bøndene. Alle metodene vil føre til en mer ressurskrevende forvaltning. Et alternativ er å omfordele bevilgningen for tilskuddene.

¹² <https://www.bondebladet.no/nortura-om-de-storste-storfeprodusentene-disse-store-sluttforingsenhetene-er-viktig-for-oss-som-slakteri/s/5-150-147021>

LANDBRUKSDIREKTORATET**POSTADRESSE:**

Postboks 56, 7701 Steinkjer

TELEFON:

78 60 60 00

E-POST:

postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO**BESØKSADRESSE:**

Innspurten 11 D, 0663 Oslo

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA**BESØKSADRESSE:**

Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER**BESØKSADRESSE:**

Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no