

Rapport

## ***Areal- og beitetilskudd***

Målretting for å bevare kulturlandskapet og hindre  
gjengroing





**Statens landbruksforvaltning**  
*Norwegian Agricultural Authority*

Rapport:	Areal- og beitetilskudd Målretting for å bevare kulturlandskapet og hindre gjengroing
Avdeling:	ALP
Dato:	20.01.06
Ansvarlig:	Arbeidsgruppe
Rapport-nr.:	13/2005

# Innholdsfortegnelse

<b>Innholdsfortegnelse .....</b>	<b>2</b>
<b>1 Innledning.....</b>	<b>5</b>
1.1 Bakgrunn og sammensetning av gruppa .....	5
1.2 Mandat.....	5
1.3 Mandatet i lys av landbrukspolitiske målsetninger .....	6
1.4 Problemforståelse og problemdefinering .....	7
<b>2 Tidligere utredninger .....</b>	<b>9</b>
2.1 Tilskudd til dyr på utmarksbeite - rapporter fra effektiviseringsgruppa .....	9
2.2 Retningslinjer for arealklassifisering av innmarksbeite .....	10
2.3 Samordning og forenkling av beitetilskuddene.....	11
2.3.1 Partssammensatt arbeidsgruppe: bakgrunn og mandat.....	11
2.3.2 Gruppas vurderinger.....	12
2.3.2.1 Tilskudd til dyr på beite .....	12
2.3.2.2 Videreføring av eksisterende ordning for tilskudd til grovfôr under areal- og kulturlandskapstilskuddet .....	15
2.3.3 Konklusjon .....	16
2.4 FOLA-rapporten.....	16
2.4.1 Bakgrunn og mandat .....	16
2.4.2 Generelle forslag på miljøområdet .....	16
2.4.3 Vurdering av eksisterende ordning for tilskudd til innmarksbeite .....	17
2.4.4 Ny ordning - betaling for beite .....	17
2.4.5 Konklusjoner .....	18
<b>3 Beskrivelse og vurdering av dagens tilskuddsordninger.....</b>	<b>19</b>
3.1 Tilskudd til dyr på utmarksbeite.....	19
3.1.1 Beskrivelse av ordningen .....	19

3.1.2	Vurdering av dagens ordning .....	21
3.1.2.1	Generelle vurderinger .....	21
3.1.2.2	Erfaringer fra fylkene.....	21
3.2	Areal- og kulturlandskapstilskudd til innmarksbeite.....	23
3.2.1	Beskrivelse av dagens ordninger .....	23
3.2.1.1	Ordningenes formål og utmålingsregler .....	23
3.2.1.2	Avgrensning i tilskuddsberettiget grovfôrareal.....	24
3.2.1.3	Utviklingen i arealbruk .....	25
3.2.2	Vurdering av tilskudd til dyr på innmarksbeite .....	27
3.2.2.1	Generelle vurderinger .....	27
3.2.2.2	Erfaringer fra fylkene.....	28
3.3	Regionale miljøprogram (RMP).....	29
3.3.1	Beskrivelse av RMP .....	29
3.3.2	Vurdering av RMP med hensyn på beiting og skjøtsel av kulturlandskap.....	30
3.3.3	Erfaringer fra fylkene .....	30
3.4	Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL).....	32
<b>4</b>	<b>Alternative innretninger av beitetilskudd .....</b>	<b>33</b>
4.1	Innledning .....	33
4.1.1	Vurderinger i forhold til WTO .....	33
4.1.2	Prinsipper for ytterligere miljøretting.....	34
4.2	Nasjonal ordning .....	35
4.2.1	Tilskudd per beitedyr.....	35
4.2.2	Videreføring som nasjonal ordning, med justeringer .....	36
4.2.2.1	Stramme inn på godkjent areal per beitedyr .....	36
4.2.2.2	Krav om skjøtsel av arealet.....	37
4.2.2.3	Fjerne avgrensning i forhold til maksimalt godkjent areal grovfôr/solgt fôrenhet .....	37

4.2.2.4	AK-tilskudd, evt. kun kulturlandskapstilskudd, til alt areal, også arealer som ikke inngår i jordbruksavtalens vekstgruppedefinisjoner.....	38
4.2.2.5	Stoppe muligheten til å etablere nye innmarksbeitearealer.....	39
4.2.2.6	Regionalisere miljøkravene innenfor dagens ordning.....	40
4.3	Regionalisering av ordninger .....	40
4.3.1	Generelt om regionalisering .....	40
4.3.2	Regionalisering av utmarksbeitetilskudd .....	43
4.3.2.1	Planverktøy for prioritering av kulturlandskap i utmark.....	44
4.3.3	Regionalisering av tilskudd til utmarksbeite og innmarksbeite.....	45
<b>5</b>	<b>Andre problemstillinger .....</b>	<b>46</b>
5.1	Tilskudd til gjerding.....	46
5.2	Økologiske arealtilskudd.....	46
5.3	Svak drift.....	49
5.4	Rovvilt.....	50
<b>6</b>	<b>Gruppas anbefalinger.....</b>	<b>52</b>
6.1	Kulturlandskapstilskudd.....	52
6.2	Beitetilskudd .....	52
6.2.1	Tilskudd til dyr på utmarksbeite.....	52
6.2.2	Arealtilskudd til innmarksbeite .....	53
6.2.3	Tilskudd per dyr på beite.....	54
6.2.4	Tiltak for å få flere dyr på beite.....	54
6.3	Arealtilskudd økologisk landbruk .....	55
6.4	Oppsummering av gruppas forslag .....	55

**Vedlegg 1: Arbeidsgruppas mandat: Gjennomgang av innretning og forvaltning av produksjonstilskudd knyttet til areal og beiting.**

**Vedlegg 2: Fylkenes beite- og kulturlandskapsordninger innenfor RMP**

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn og sammensetning av gruppa

I NILFs rapport ”FOLA 2002: Landbrukspolitikk” ble det foreslått å erstatte arealtilskuddet til innmarksbeite med et tilskudd til dyr på beite. SLF har flere ganger foreslått det samme i sitt innspill til jordbruksforhandlingene, men avtalepartene har ikke ønsket en slik løsning. Forvaltningsmessige utfordringer knyttet til vurderinger av beitearealene gjør at SLF har valgt å utrede problemstillinger omkring tilskudd knyttet til beiting med husdyr nærmere.

SLF nedsatte en arbeidsgruppe sommeren 2005. Arbeidsgruppen har rapportert til aktuelle linjeledere i SLF. Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

Hilde Haug Simonhjell, SLF (prosjektleder f.o.m. 11.november, og sekretær)  
Synnøve Kjos Frank, SLF  
Ragnhild Skar, SLF  
Cecilie Askhaven, SLF  
Turid Vollmo, SLF  
Nils Karlstad, Fylkesmannen i Østfold  
Toril Austvik, Fylkesmannen i Nordland  
Joar Oltedal, Fylkesmannen i Rogaland

Gruppa har avholdt 4 heldagsmøter og 2 telefonmøter i løpet av høsten 2005.

## 1.2 Mandat

Styringsgruppa satte ned et mandat for arbeidsgruppa, som er gjengitt i sin helhet i vedlegg 1. Arbeidsgruppa tillater seg å oppsummere mandatet som følger:

*Arbeidsgruppa skal vurdere innretningen av arealbaserte produksjonstilskudd, samt produksjonstilskudd rettet mot beiting, vurdert opp mot formålet med tilskuddsordningene samt de overordnede landbrukspolitiske målsettinger tilskuddsordningene skal understøtte, særlig med tanke på å bevare kulturlandskapet og hindre gjengroing. Arbeidsgruppa kan også trekke inn andre produksjonstilskudd i vurderingen dersom de finner dette nødvendig eller hensiktsmessig. Arbeidsgruppa skal også se de aktuelle tilskuddsordningene i forhold til ordningene som faller inn under regionale miljøprogram.*

*Forslag skal være fullstendige, og alle nødvendige forhold knyttet til implementering skal være beskrevet. Videre skal arbeidsgruppa vurdere forvaltningsmessige aspekter knyttet til ordningene, som forvaltningskostnader, kontrollerbarhet og eksterne effekter. Tilskuddsordningene skal vurderes opp mot eksisterende internasjonalt rammeverk. Det må gjøres en vurdering både i forhold til regler i dagens WTO-avtale, og i forhold til status og avklaringer i de pågående WTO-forhandlingene så langt det er mulig.*

*Alle forslag som legges fram skal være gjennomførbare innenfor et tidsrom på 3 år.*

Følgende skal vektlegges:

- *det skal vurderes måloppnåelse, både for ordningene slik de foreligger i dag og for alle endringsforslag*
- *det skal vurderes forvaltningseffektivitet, både for ordningene slik de foreligger i dag og for alle endringsforslag*
- *det skal vurderes omleggingskostnader for alle endringsforslag*
- *det skal vurderes kontrollerbarhet, både i forhold til måloppnåelse og i forhold til kontroll av tilskuddsgrunnlaget*
- *for alle forslag skal det vurderes utviklingspotensiale og potensielle negative effekter, f.eks. i form av utilsiktet maksimering av faktorer i tilskuddsgrunnlaget med derav følgende omfordeling av midler og utilsiktede tilpasninger ("misbrukspotensialet")*

### 1.3 Mandatet i lys av landbrukspolitiske målsetninger

Siden arbeidsgruppa skal vurdere ordningene opp mot formålene med ordningene og de overordnede landbrukspolitiske målsetningene, vil gruppa innledningsvis se på hva som er målene for dagens landbrukspolitikk. I St.prp. nr. 1 (2005-2006) fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) heter det:

*"Hovedmålet for landbruks- og matpolitikken er: Ein landbruks- og matpolitikk som gir grunnlag for auka verdiskaping og livskvalitet basert på ein berekraftig forvaltning av landbrukets og bygdene sine ressurser. "*

Det er videre formulert flere delmål for landbruks- og matpolitikken. De mest aktuelle delmålene jf. mandatet vårt er:

- ei berekraftig ressursforvaltning med eit sterkt vern av jordsmonnet, bevaring og vedlikehald av kulturlandskapet og sikring av det biologiske mangfaldet
- eit aktivt landbruk over heile landet og attraktive buplassar i bygdene
- nasjonal matforsyning, ein konkurransedyktig matvareindustri og nyskapande, marknadsretta og berekraftig produksjon av varer og tenester.

Jordbruks- og matpolitikken inngår som elementer i en samlet næringspolitikk. Det er i St.prp. nr 1 (2005-2006) lagt vekt på at i en samlet jordbruks- og matpolitikk må en stimulere til et samspill mellom landbruket og andre næringer, slik som reiseliv, matkultur og tiltak for bedre helse og livskvalitet.

Videre er det i nåværende regjering sin plattform for regjeringssamarbeid blant annet lagt vekt på:

- at utøvere i landbruk skal sikres inntektsutvikling og sosiale vilkår på linje med andre grupper
- at en skal sikre et landbruk med variert bruksstruktur over hele landet
- at virkemiddelbruken må stimulere til økt beiting for å kunne opprettholde et åpent kulturlandskap
- prioritere bønder som henter en vesentlig del av sysselsetting og inntekt fra gården og fra annen primærnæringsvirksomhet

Mandatet for prosjektet omfatter en gjennomgang av arealbaserte produksjonstilskudd, samt produksjonstilskudd retta mot beiting. Dette inkluderer kulturlandskapstilskudd, arealtilskudd og tilskudd til dyr på utmarksbeite. Felles for tilskuddsordningene er at de er en del av jordbruksavtalen, resultatområdet inntekts- og velferdspolitiske tiltak. Dette innebærer at tilskuddene er innrettet slik at de skal bidra til å sikre bosetning og aktivt landbruk i hele landet. Samtidig inngår de gjeldende tilskuddsordningene i nasjonalt miljøprogram og skal bidra til å nå miljømål. Arealer og kulturlandskap bevares gjennom aktiv landbruksdrift, arealer holdes i hevd ved høsting eller beiting og



bidrar til å sikre en nasjonal matforsyning. Arealer og kulturlandskap sikres også ved bruk av juridiske virkemidler (jordloven). I praktisk politikk og forvaltning vil det ofte være et samspill mellom bruk av flere virkemidler for å nå et felles mål, men mandatet for dette prosjektet er avgrenset til å omfatte de økonomiske virkemidlene.

Formålene for tilskuddsordningene er:

Kulturlandskapstilskuddet skal medvirke til å skjøtte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift og til å holde jordbruksareal i drift i samsvar med gjeldende landbrukspolitiske mål. Kulturlandskapstilskuddet er, målt i kroner, det største av virkemidlene innen resultatområdet inntekts- og velferdspolitiske tiltak.

Arealtilskuddet gis i tillegg til kulturlandskapstilskuddet og gis for å nå målet om aktivt jordbruk over hele landet. Arealtilskudd gis for å styrke og jevne ut inntektsforskjeller mellom ulike produksjoner, bruksstørrelser og distrikter.

Tilskudd til dyr på utmarksbeite gis for å sikre en bedre utnytting av utmarksressursene.

## 1.4 Problemforståelse og problemdefinering

I henhold til mandatet skal arbeidsgruppa vurdere innretningen på de aktuelle tilskuddsordningene særlig med tanke på å ”bevare kulturlandskapet og hindre gjengroing”. Det er i denne sammenheng viktig å definere hva som er dagens utfordringer på disse områdene.

Når det gjelder bevaring av kulturlandskapet generelt, er utfordringene mange og sammensatte. Arbeidsgruppa mener hovedutfordringene er knyttet til omdisponering av dyrka mark, gjengroing og driftsendringer i landbruket. Når det gjelder omdisponering av dyrka mark og driftsendringer i landbruket, reguleres dette i hovedsak gjennom juridiske virkemidler. Arbeidsgruppa tolker videre disse utfordringene til å ligge utenfor vårt mandat.

For å hindre gjengroing kan det settes inn tiltak som stimulerer til beiting eller som stimulerer til skjøtsel av kulturlandskap med andre midler, hovedsakelig gjennom rydding og slått. Sistnevnte tiltak gjøres i dag gjennom SMIL-ordningen og RMP. Arbeidsgruppen tolker dette til å ligge utenfor vårt mandat, og velger derfor ikke å gå inn og vurdere disse tiltakene.

Hovedproblemstillingen som arbeidsgruppa vil gå inn på er dermed å vurdere beitetilskuddsordningene med sikte på ytterligere målretting for å hindre gjengroing av inn- og utmark. For at en slik vurdering skal bli vellykket, må man først ha en forståelse av hvor problemene med gjengroing er, og hvorfor. Gruppa skulle gjerne hatt med en representant med fagkompetanse innenfor beite- og gjengroingsproblematikk, men vi vil likevel forsøke oss på noen tanker rundt disse problemstillingene:

Årsakene til gjengroing er sammensatte, og varierer mye mellom ulike områder og mellom innmark og utmark. Arbeidsgruppa vil likevel trekke frem endret og redusert beitebruk som en viktig årsak til gjengroing av både ut- og innmark.

Når det gjelder utmarka er endringer i skogbruket, seterbruk og vær/klima noen viktige faktorer, i tillegg til redusert bruk av utmarka som fôrressurs. Utmarksslått og lauving var tidligere viktig for å sikre tilstrekkelig fôrgrunnlag for vinteren. Dette blir ikke lenger gjort. Bruk av kunstgjødsel førte til en stor økning i avlingene på mer lettstelt innmarksareal og reduserte gradvis behovet for fôr fra utmarka.

Videre var det mye større utbredelse av setring, noe som påvirka utmarka både gjennom beiting og gjennom vedhugst. I 1850 var ca 53 000 setre i bruk, og nå gjenstår ca 2 000. Fraflytting og nedlegging av gamle husmannsplasser og finneplasser lokalisert i utmarka, er også et element. Nedlegging av husdyrhold i rovviltområdene den senere tid, kan også føre til økt gjengroing i disse områdene.

Geita er en svært effektiv beitepleier, og en sterk tilbakegang i antall geiter har påvirket kulturlandskapet i tidligere "geiteområder". I perioden 1990-2005 har det for eksempel vært en reduksjon i antall geiter på utmarksbeite på 26 %.

Videre er det et faktum at tregrensen stadig kryper oppover, bl.a. som følge av klimaendringer. Skogbruket har blitt effektivisert, og vi har fått store driftsendringer, fra plukkhogst med hest og traktor til flatehogst med hogstmaskiner. Dette påvirker selvsagt også skogens karakter. Skogplanting bl.a. på Vestlandet har også ført til reduksjon i åpne arealer i skogen.

Når det gjelder gjengroing av innmarksarealene, mener arbeidsgruppa at det er spesielt på de arealene som defineres som innmarksbeite i henhold til jordbruksavtalens definisjon, at gjengroing kan være et problem. Innmarksbeite defineres her som innmarksareal som kan benyttes som beite, men som ikke kan høstes maskinelt. Minst 50 % av arealet skal være dekket av grasarter. Arbeidsgruppa legger denne definisjonen til grunn i sin videre begrepsbruk, og fulldyrka jord og overflatedyrka jord anses altså ikke som innmarksbeite.

Arbeidsgruppa vil trekke frem økt effektivisering og mekanisering i landbruket, som den viktigste årsaken til gjengroingen av innmark. Økt teknologi og kunnskap har gitt oss bedre muligheter til å øke avlingene på innmarka, samtidig som større og dyrere redskap gjør det tyngre og mindre lønnsomt å drive små og marginale områder. Med nedlegging av bruk, går også ofte innmarksbeitearealene ut av drift. Før bruket legges ned, har det ofte vært dårlig vedlikehold av gjerder, og ingen er interessert i å forpakte beiter uten gjerder. Istandsetting av gjerder krever mye av brukeren, og han vil ikke ta på seg denne kostnaden på et areal han kun forpakter, med den usikkerhet det innebærer. Det har for øvrig foregått en del skogplanting av tidligere innmarksbeitearealer.

På 90-tallet var det en betydelig reduksjon i melkeproduksjonen, som også resulterte i færre melkekyr. Videre viser det seg at ytelsen per ku har økt de siste årene, og arbeidsgruppa mener det er grunn til å anta at denne trenden vil fortsette. Dette henger sammen med mer bruk av kraftfôr på bekostning av grovfôr, innføring av nye raser og avlsarbeid. Økt ytelse fører til færre dyr, gitt at melkeproduksjonen holdes stabil, og dermed et lavere antall potensielle beitedyr. Overgang til løsdriftsfjøs fører også til færre dyr på beite.

Arbeidsgruppa vil understreke at det altså er svært mange forhold som til sammen fører til gjengroing av både utmark og innmark, og at mange av dem er det er vanskelig å sette inn tiltak mot. Å legge til rette for økt og mer målrettet beiting, mener gruppa imidlertid det er mulig å gjøre noe med, og vi har derfor fokusert på dette i vårt arbeid. Dette er også i tråd med den nye regjeringens politiske plattform.

## 2 Tidligere utredninger

### 2.1 Tilskudd til dyr på utmarksbeite - rapporter fra effektiviseringsgruppa

Fram til 1998 ble støtte til dyr på utmarksbeite utbetalt som en del av areal- og kulturlandskapstilskuddet. Dyr på utmarksbeite ble omregnet til normert areal etter bestemte omregningstall, se tabell 2.1. Det normerte arealet gikk deretter inn som en del av arealgrunnlaget for beregning av areal- og kulturlandskapstilskuddet. Antall beitedyr x omregningstall = normert areal:

Tabell 2.1 Omregningstall for utmarksbeite til normert areal

Dyreslag	Omregningstall
Sau og geit	0,32
Ungdyr av storfe	0,79
Melkeku, ammeku og hest	1,11

I en protokoll fra jordbruksoppgjøret i 1993 var partene enige om at en partssammensatt arbeidsgruppe ("effektiviseringsgruppa") skulle gå gjennom virkemiddelsystemet med sikte på å målrette og forenkle systemet vesentlig. Forut for jordbruksoppgjøret i 1996 foretok effektiviseringsgruppa en gjennomgang av en rekke ordninger med tanke på målretting og forenklinger. Gruppa vurderte blant annet et mulig tilskudd til dyr på utmarksbeite, jf. rapport av 17.4.96. Konklusjon var følgende:

*"Statens representanter i arbeidsgruppen foreslår å målrette og forenkle regelverket ved at det gjennomføres følgende endringer:*

- *At distrikts- og struktur differensieringen av støtte til dyr på utmarksbeite fjernes.*
- *At støtten til utmarksbeite legges om til å være direkte basert på en sats pr. dyr som er sluppet på beite og at det settes samme sats for hele landet.*

*Medlemmene fra Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag foreslår at dagens ordning ikke endres."*

Ved jordbruksoppgjøret i 1996 ble det anbefalt at omregningen av dyr på beite til utmarksareal burde legges om til et tilskudd til dyr på utmarksbeite. Det ble besluttet at en omlegging burde utredes nærmere til jordbruksforhandlingene i 1997, jf. St.prp. nr. 72 (1995-1996), kapittel 9.6.3.

Heller ikke i 1997 kom partene fram til noen løsning på spørsmålet. I St.prp. nr.70 (1996-97) om jordbruksoppgjøret 1997 heter det:

*"... Areal- og kulturlandskapstilskuddet til grovfôrproduksjon er differensiert på soner, samt etter antall dekar normert grovfôrareal på bruket. Hovedformålet med å støtte dyr på utmarksbeite er å stimulere til bruk og pleie av utmarksarealer. Ut fra dette formålet er det ikke formålstjenelig med en slik differensiering av tilskuddet.*

*Det er imidlertid behov for å vurdere saken nærmere når det gjelder virkninger for produksjoner, distrikter og bruksstørrelser. Det legges til grunn at avtalepartene gjennomgår saken før jordbruksforhandlingene i 1998 ..."*

I denne gjennomgangen, vurderte effektiviseringsgruppa 3 ulike alternativer. Alle alternativene baserte seg på forslaget fra 1996, men med ulik fordeling av midlene mellom tilskudd til dyr på utmarksbeite, tilskudd til husdyr og areal- og kulturlandskapstilskudd:

1. Det ble ikke overført midler til innmarksarealer eller tilskudd til husdyr. Satsene ble differensiert mellom dyreslag, men ikke differensiert mellom regioner eller strukturdifferensiert.
2. En del av midlene ble brukt til å øke tilskudd til husdyr for sau og geit og areal- og kulturlandskapstilskuddet for grovfôr. For tilskudd til dyr på utmark ble det satt én felles sats for kuer, ungdyr av storfe og hester og én felles sats for sau og geit.
3. Det ble flyttet enda mer midler enn i alternativ 2 til tilskudd til husdyr og areal- og kulturlandskapstilskuddet.

Statens medlemmer valgte å gå for alternativ 2. Medlemmene fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag valgte å ikke anbefale noen av alternativene og foreslo å videreføre eksisterende ordning. Medlemmet fra Norges Bondelag foreslo at det med utgangspunkt i alternativ 2 etableres et tilskudd til dyr på utmark som for sau differensieres i sats over og under 100 dyr sluppet på utmark. Satsen utover 100 dyr settes i første omgang til halvparten av satsen under 100 dyr. Forskjellen reduseres over tid slik at satsen etter 4 år vil være lik over og under 100 dyr.

Ordningen med tilskudd til dyr på utmarksbeite ble innført ved søknadsomgangen pr. 31.7.1998 og tilført 184 mill kr. Sats pr dyr ble differensiert mellom dyreslag, henholdsvis kuer, ungdyr av storfe og hest i ei gruppe og sau og geit i ei annen gruppe. Sistnevnte gruppe ble delt i 2, dvs. 1-100 dyr og over 100 dyr. Det var ingen differensiering mellom regioner. Satsdifferensieringa er opprettholdt fram til nå, men inndelinga etter antall for sau og geit forsvant i 2002.

## 2.2 Retningslinjer for arealklassifisering av innmarksbeite

Statens Kornforretning nedsatte i 1999 en arbeidsgruppe med følgende mandat:

*”Utvikle prinsipper og retningslinjer for arealklassifisering knyttet til areal- og kulturlandskapstilskudd. Det må legges spesiell vekt på å utvikle retningslinjer for klassifisering av innmarksbeite. I arbeidet må det tas utgangspunkt i kriteriene for markslagsklassifisering, selv om denne klassifiseringen også må vurderes opp mot de behov som følger av formålene for arealtilskuddene (jfr. tekst i tildelingsbrev til SKF).*

*Videre må det også tas utgangspunkt i konklusjoner i rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe våren 1998 ("gjennomgang av miljøkravene i forskrift om areal- og kulturlandskapstilskudd").”*

Målet for arbeidet var å komme fram til et konkret forslag til revidert definisjon av innmarksbeite i generell forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket. Videre var målsettingen å revidere retningslinjene for klassifisering av innmarksbeite i Håndbok for saksbehandlere.

Arbeidsgruppa var sammensatt av saksbehandlere fra fylkesmannens landbruksavdelinger i Vestfold, Oppland og Rogaland og fra Statens Kornforretning. I tillegg var det nær kontakt med NIJOS.

Arbeidsgruppa foretok en gjennomgang av endringene på 90-tallet i regelverket om gjødsla beite og innmarksbeite. Det ble utarbeidet statistikk over arealutviklingen. Deretter drøftet gruppa:

- innmarksbeite og markslagsklassifisering i økonomisk kartverk
- begrepene innmark og utmark
- innmarksbeitets avgrensninger i forhold til restarealer som skog, sumper, dammer og fjell
- kravet til drift, dvs. gjerdning, beiting, slått og øvrig skjøtsel, og til grasdekke
- forholdet til virkemidler for kulturmark i utmark
- beitetrykk og innføring av maksimalt antall dekar innmarksbeiteareal pr. grovfôrdyr
- rutiner ved godkjenning av nye innmarksbeitearealer.

Arbeidsgruppa la fram sin rapport i juni 1999. Konklusjonene ble følgende:

1. Definisjonen av gjødslet beite i markslagsklassifiseringen i ØK bør være grunnleggende for klassifisering av innmarksbeite.
2. Kulturlandskaps hensyn gjør at restarealer og kantsoner defineres inn som tilskuddsberettiget areal med visse avgrensninger.
3. Det stilles krav til drifta av innmarksbeitet. Arealet skal regnes som innmark og ha tydelig beitepreg. Dette innebærer krav til gjerdning, skjøtsel, beitetrykk og til beitevegetasjon.
4. Nye innmarksbeitearealer skal godkjennes av kommunen før de tas inn som en del av arealgrunnet ved søknad om AK-tilskudd.
5. Kulturmark i utmark skal ikke klassifiseres som innmarksbeite da disse arealene omfattes av "Forskrift om spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap".

På grunnlag av dette ble det fremmet forslag om endring av definisjonen av innmarksbeite i generell forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket. Forslaget ble tatt inn i forskriften i juli 1999 og stod der fram til den store forskriftsrevisjonen i 2002. Det ble også tatt inn et tillegg til forskrift om areal- og kulturlandskaps tilskudd. Kriteriene for klassifisering av innmarksbeite i Håndbok for saksbehandlere, ble skrevet om og presisert. Søkerne ble orientert om endringene via i forskriftsheftet som ble sendt søkerne i forbindelse med søknadsomgangen.

I 2002 ble definisjonen av innmarksbeite flyttet over i jordbruksavtalen. Det er siden foretatt noen mindre endringer i teksten, men uten at innholdet i definisjonen er endret.

## 2.3 Samordning og forenkling av beitetilskuddene

### 2.3.1 Partssammensatt arbeidsgruppe: bakgrunn og mandat

I sluttprotokollen fra jordbruksforhandlingene i 2001 heter det i punkt 10 Innmarksbeite:

*Det gjennomføres en vurdering av beitetilskuddene med sikte på samordning. Saken følges opp i en egen arbeidsgruppe.*

Bakgrunnen for ønsket om ei arbeidsgruppe er utdypet i St.prp. nr. 92 (2000-2001) Om jordbruksoppgjøret 2001 – endringer i statsbudsjettet for 2001 m.m. under kap. 7.2.4 Forskrifter og forvaltning:

*"De senere årene har det vært en sterk økning i registrert innmarksbeiteareal, med en økning på landsbasis med mer enn 250 000 dekar de siste fem årene. De siste to årene har det kommet til 170 000 dekar. Økningen har sammenheng med høye satser i arealtilskudd og fordi det finnes store potensielle beitearealer hvor det ofte er vanskelig å skille innmark fra utmark. Arealøkningen har samlet sett liten sammenheng med økt antall beitedyr. Stimulansen til beiting i utmark er et tilskudd*

*pr. beitedyr som går minimum 8 uker på utmarksbeite. Formålet er å utnytte utmarksbeiteressursene og forebygge gjengroing av tradisjonelle beiteområder. Det er behov for å vurdere virkemiddelbruken i forhold til målsettingene mellom innmarksbeiter og utmarksbeite. I tillegg har vi også ordningen med tilskudd til organisert beitebruk. Hoveddelen av midlene blir gitt til samarbeidsprosjekter som et tilskudd pr. dyr hentet fra utmarksbeite.*

*Partene er enige om at det nedsettes en arbeidsgruppe som vurderer alle beitetilskuddene med sikte på samordning.”*

Det ble nedsatt ei partssammensatt arbeidsgruppe som fikk følgende mandat:

*”Vurdere følgende ordninger med sikte på samordning:*

- *Tilskudd til innmarksbeite*
- *Tilskudd til dyr på utmarksbeite*
- *Tilskudd til organisert beitebruk*

*I dette legger arbeidsgruppa til grunn at den skal vurdere om målene for ordningene kan nås gjennom enklere virkemiddelbruk når det gjelder:*

- *Målsettinger*
- *Forvaltning og administrasjon*
- *Resultater og måloppnåelse”*

### **2.3.2 Gruppas vurderinger**

Arbeidsgruppa foretok en gjennomgang av de enkelte ordningene og beskrev hvordan forvaltningen av ordningene foregår og svakhet og styrke ved ordningene. Rapport fra arbeidet ble lagt fram i april 2002 med følgende alternativer:

1. Etablering av tilskudd til dyr på beite.
2. Videreføring av eksisterende ordning for tilskudd til grovfôr under areal- og kulturlandskapstilskuddet, men med økt forholdstall og lavere grenser for maksimalt innmarksbeiteareal pr. beitedyr.

#### **2.3.2.1 Tilskudd til dyr på beite**

Tilskudd til innmarksbeite og tilskudd til dyr på utmarksbeite slås sammen til én ordning. Organisert beitebruk holdes utenfor. Arbeidsgruppa formulerte følgende mulige vilkår for tilskuddet

1. Tilskuddet bør omfatte dyr på beite både i utmark og i innmark.
2. Minst 8 ukers beiting er aktuelt.
3. Bestemmelser som hindrer at søkere kan ta ut areal- og kulturlandskapstilskudd og tilskudd til dyr på beite for det samme arealet.
4. Krav om et minimum av beiteareal pr. dyr.

## 5. Tilskuddet begrenses til de tradisjonelle grovfôrdyra (storfe, sau, geit og hest).

Innmarksbeite hentet brutto ut om lag 330 mill kr av AK-tilskudd jf. utbetalinger i 2001. Tar en hensyn til avkorting pga. forholdstall, reduseres beløpet til i underkant av 300 mill kr. Tilskudd til dyr på utmarksbeite utgjorde om lag 214 mill kr jf. utbetalinger i 2001.

Det ble foretatt beregninger som simulerte 4 ulike tilpasninger av tilskuddet. For hver tilpasning var målsettingen minst mulig omfordeling av tilskuddsmidler:

1. *Innmarksbeitedelen av AK-tilskuddet overføres delvis til tilskudd til dyr på beite og delvis tilbake til gjenværende AK-tilskudd. Tilbakeføringen skjer ved å øke satsene for fulldyrka og overflatedyrka eng i de sonene som ikke klarer å kompensere tapt AK-tilskudd innmarksbeite gjennom tilskudd til dyr på beite.*
2. *Innmarksbeitedelen av AK-tilskuddet overføres i sin helhet til tilskudd til dyr på beite. Det skjer ingen tilbakeføring av midler til AK.*
3. *Innmarksbeitedelen av AK-tilskuddet overføres i sin helhet til tilskudd til dyr på beite. I tillegg overføres midler fra gjenværende AK til tilskudd til dyr på beite. Overføringen skjer gjennom reduserte satser for fulldyrka og overflatedyrka eng. Reduksjonen gjøres for å utjamne forskjellene som oppstår ved at AK-tilskudd innmarksbeite overføres til tilskudd til dyr på beite.*
4. *Innmarksbeitedelen av AK-tilskuddet overføres til tilskudd til dyr på beite. Satsene for fulldyrka og overflatedyrka eng økes (tilbakeføring til AK) eller reduseres (overføring fra gjenværende AK) for å få minst mulig omfordeling mellom sonene. Alternativ 4 er en kombinasjon av alternativene 1-3.*

Gjennom tilpasninger av satsene for tilskudd til dyr på beite, tilskudd til fulldyrka og overflatedyrka grovfôrareal og tilskudd til husdyr, viste det seg mulig å unngå omfordelingseffekter mellom tilskuddssonene. Det ville likevel bli til dels betydelige omfordelinger mellom fylker og brukergrupper. Nedenfor er det vist et beregningseksempel for alternativ 4.

Tabell 2.2 Satser pr. beitedyr – alternativ 4

Dyr	Nye satser pr. dyr på beite, kr pr. dyr	Sats 2000/2001 for tilskudd til dyr på utmarksbeite
Hest, ku og storfe	250	250
Sau og geit	125	95/35
Hjort, lama, alpakka, esel og struts	40	-
Avlspurker og kaniner	5	-

Tabell 2.3 Forskjell mellom nye satser med beitedyrtilskudd og foreløpige satser for AK grovfôr ved utbetalinga i februar 2002 – alternativ 4.

Intervall, daa	Sone 1	Sone 2	Sone 3	Sone 4	Sone 5	Sone 6	Sone 7
0 – 200	- 23	- 33	+ 13	- 32	+ 45	+ 20	+ 20

201 – 400	- 35	- 50	+ 10	- 40	- 10	- 5	- 5
Over 400	0	0	0	0	0	0	0

Beregningene har et overforbruk på vel 5 mill. kr, men viser at ingen AK-soner taper på denne omlegginga, jf. tabell 2.4.

*Tabell 2.4 Bevilgningsbehov med ny og gammel ordning, etter AK-sone*

AK-sone	Sum gammel	Sum ny	ny - gammel
1	93 666 701	94 360 408	693 707
2	70 540 591	70 893 868	353 277
3	168 934 086	169 862 946	928 860
4	165 787 301	166 163 538	376 237
5	1 550 900 137	1 551 533 210	633 073
6	339 168 520	340 784 133	1 615 613
7	58 650 426	59 240 573	590 147
<b>Totalt</b>	<b>2 447 647 762</b>	<b>2 452 838 676</b>	<b>5 190 914</b>

Mellom fylkene er situasjonen en annen. Buskerud, Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane taper tilskuddsmidler, mens andre fylker vinner tilskuddsmidler. Det samme bildet tegner seg i beregningene for alle alternativene i varierende grad og har sammenheng med at disse fylkene har relativt mye mer sau enn øvrige fylker.

*Tabell 2.5 Bevilgningsbehov med ny og gammel ordning for fylkene*

Fylke	Sum gammel	Sum ny	ny – gammel
Østfold	28 190 462	30 179 264	1 988 802
Akershus	37 746 792	40 273 078	2 526 286
Oslo	465 351	439 588	-25 763
Hedmark	148 138 184	158 006 623	9 868 439
Oppland	287 598 156	296 432 024	8 833 868
Buskerud	86 093 771	83 351 855	-2 741 916
Vestfold	18 976 712	19 780 032	803 320
Telemark	56 484 728	57 430 588	945 860
Aust-Agder	39 278 348	42 887 250	3 608 902
Vest-Agder	74 349 563	76 725 140	2 375 577
Rogaland	254 097 237	220 070 617	-34 026 620
Hordaland	186 354 645	169 033 445	-17 321 200
Sogn og Fjordane	196 291 331	179 949 132	-16 342 199
Møre og Romsdal	230 587 711	246 169 967	15 582 256
Sør-Trøndelag	209 947 454	221 269 411	11 321 957
Nord-Trøndelag	195 228 371	210 815 956	15 587 585
Nordland	238 430 526	239 690 331	1 259 805
Troms	117 630 363	117 944 433	314 070
Finnmark	41 758 057	42 389 942	631 885
<b>Totalt</b>	<b>2 447 647 762</b>	<b>2 452 838 676</b>	<b>5 190 914</b>



Arbeidsgruppas pekte på følgende mulige konsekvenser ved innføring av tilskudd til dyr på beite:

Konsekvenser for grovfôrarealene:

- Stimulansen til å øke innmarksbeitearealene vil forsvinne.
- Interessen for å opprettholde marginale arealer blir redusert.
- Kan stimulere til å øke areal av fulldyrka og overflatedyrka eng.

Miljømessige effekter:

- Beiting bidrar til å opprettholde biologisk mangfold i utmark og på tradisjonelle beitearealer.
- Beitearealer representerer variasjon i landskapet der det ellers er mye åpenåkerarealer.
- Eksisterende krav til innmarksbeite om inngjerding blir borte -> flere dyr får tilgang på utmark.

Antall dyr på beite:

- Tilskudd til dyr på beite har marginal betydning som stimulans til å få dyra ut.
- Tilskuddet kan stimulere til beite i stedet for luftegård i de tilfeller dette er alternativer. Det vil også stimulere til å ta i bruk utmark framfor innmark når innmark kan anvendes til andre formål enn beite.

”Dobbelt” tilskudd:

- Søkere som kun har dyra på fulldyrka eller overflatedyrka areal, vil oppnå AK-tilskudd for grovfôrareal samtidig som de får tilskudd til dyr på beite.

Mulighetene for å unngå omfordeling av tilskudd:

- Alle beregningseksempelene viser at det et stykke på vei lar seg gjøre å ha kontroll med omfordelingen av tilskuddsmidlene, i hvert fall mellom soner.
- En kan ikke se at det er mulig å unngå omfordeling mellom brukergrupper eller fylker.

Tilførsel av slakt om sommeren:

- Lite sannsynlig at tilførselene av slakt om sommeren blir særlig påvirket av innføring av tilskudd til dyr på beite.

Nødvendig med fortsatt registrering av innmarksbeitearealer:

- Registrerte innmarksbeitearealer i søknad om produksjonstilskudd i jordbruket benyttes blant annet av Statistisk sentralbyrå ved utarbeidelse av landbruksstatistikk og inngår i beregninga av kvotegrnlaget etter forskrift om kvoteordningen for melk og kan godkjennes som spredeareal. Arealene må derfor fortsatt registreres hvert år.

### **2.3.2.2 Videreføring av eksisterende ordning for tilskudd til grovfôr under areal- og kulturlandskapstilskuddet**

Arbeidsgruppa beskrev daværende ordning. Ordningen var basert på beregning av arealbehov for produksjon av grovfôr til husdyr og til salg ut fra normtall og sammenlikning av arealbehov med omsøkt grovfôrareal. Dersom søkeren hadde for mye grovfôrareal i forhold til behovet, ble det ikke

utbetalt tilskudd for overskytende areal. Forholdstallet var forskriftsfestet til 0,4. Arbeidsgruppa foretok beregninger der både forholdstallet og maksimalt innmarksbeiteareal pr grovfôrdyr ble skjerpet. Resultatene viste at om lag 3,5 ganger så mange søkere ville få avkortet grovfôrarealet sitt sammenliknet med tidligere. Følgelig vil det bli frigjort midler. Fordelingen av redusert tilskudd mellom AK-soner eller mellom fylker ble mye jevnere enn ved etablering av tilskudd til dyr på beite. Søkere som har økt innmarksbeitearealene sine mye, vil tape tilskudd på slike skjerpelser. Ledige midler kan tilbakeføres til areal- og kulturlandskapstilskuddet gjennom økte satser på fulldyrket og overflatedyrket grovfôrareal.

### **2.3.3 Konklusjon**

Arbeidsgruppa lyktes ikke i å komme fram til omforente forslag til løsninger. Etter behandling av temaet i jordbruksforhandlingene ble det enighet om å gå videre med den eksisterende ordningen. Forholdstallsberegninga ble fjernet. Det ble innført tak på tilskuddsberettiget grovfôrareal pr grovfôrdyr, maksimalt innmarksbeiteareal pr. grovfôrdyr ble redusert og faktor for omregning av innmarksbeite til tilskuddsberettiget areal ble endret fra 0,7 til 0,6.

## **2.4 FOLA-rapporten**

### **2.4.1 Bakgrunn og mandat**

Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) fikk sommeren 2001 i oppdrag å utrede mulighetene for forenkling og målretting av de økonomiske virkemidlene i landbrukspolitikken. Mandatet for gjennomgang av virkemiddelbruken ble formulert av partene i jordbruksforhandlingene våren 2001:

*”Partene er enige om at det innen jordbruksoppgjøret i 2002 foretas en utredning av virkemiddelbruken over jordbruksavtalen med sikte på forenklinger. Det legges til grunn at utredningen skal skje innenfor de hovedmålsettinger som gjelder for landbrukspolitikken, jf. St.meld. nr. 19 (1999-2000) og Stortingets behandling av den...*

*Utredningen skal omfatte følgende elementer:*

*... – En gjennomgang av miljøvirkemidlene med sikte på bedre samordning, større formålseffektivitet, økt regional handlefrihet og redusert byråkrati.”*

NILF la fram en omfangsrik rapport i mars 2002, ”FOLA-rapporten”. Nedenfor gjengis de viktigste vurderingene og konklusjonene som er relevante i forhold til innmarksbeite og dyr på beite.

### **2.4.2 Generelle forslag på miljøområdet**

NILF foreslår i FOLA-rapporten å dele inn de økonomiske virkemidlene over Jordbruksavtalen i 5 hovedområder, der arealer og beiting faller inn under hovedområdet miljø.

Innenfor hovedområdet miljø peker NILF på at noen av de klareste målene for norsk landbrukspolitikk i dag er å ta vare på de miljøverdier som er knyttet til åpne jordbruksarealer, kulturlandskap og beiting i inn- og utmark. Sett i lys av den ekstensiveringen i bruken av grasarealene som har skjedd, vil

oppfyllelse målene i landbrukspolitikken på dette området, representerer en vesentlig utfordring, og målene kan neppe nås uten ved en videre ekstensiv bruk av mange jordbruks- og beitearealer.

### 2.4.3 Vurdering av eksisterende ordning for tilskudd til innmarksbeite

Innmarksbeitearealet i landet har økt betydelig. Økningen skjer i stor grad ved at beitearealer i utmark gjøres om til innmarksbeite. Klassifisering av innmarksbeitearealer trekkes fram som det største problemet i forvaltningen. Omdisponeringer av denne typen er ikke omfattet av jordloven, og det er problemer forbundet med å knytte tilskuddet til en faktor som er uklart definert, skiftende og vanskelig å kontrollere. Dette gjelder både forvaltningen, som skal kontrollere og godkjenne arealoppgavene, og den enkelte gårdbruker, som skal fastslå hvilke arealer som skal eller kan oppgis i en tilskuddssøknad. Å knytte tildeling av areal- og kulturlandskapstilskudd til en ”uklar” faktor som innmarksbeite, kan på sikt svekke legitimiteten til ordningen.

Fordi det er vanskelig å skille mellom utmarks- og innmarksbeite, oppstår det forskjeller i hvordan søkerne blir behandlet i ulike kommuner (fordi det varierer hvor grensen mellom inn- og utmark trekkes).

På grunn av størrelsen på tilskuddet til innmarksbeite, og fordi utvidelsen av innmarksbeite som regel går på bekostning av utmarksbeite, kan tilskuddet føre med seg noen negative miljøvirkninger. FOLA-rapporten konkretiserer ikke dette nærmere.

### 2.4.4 Ny ordning - betaling for beite

NILF foreslår i rapporten å avvikle eksisterende ordning med innmarksbeitetilskudd som et arealbasert tilskudd. I stedet blir det foreslått å innføre et dyretallsbasert tilskudd til beite. NILF mente at beitetilskuddet kan gis som en støtte

- til alle dyr på beite (uavhengig av hvor de beiter),
- eller avgrenses til dyr som beiter på innmarks- eller utmarksbeite.

Som støtte for det første alternativet ble det vist til en forholdsvis stor økning i arealene anvendt til grovfôr de siste 10-15 årene, samtidig med en sterk reduksjon i antall melkedyr. Dette har ført til en ekstensivering i bruken av grasarealene, noe som kan innebære gradvis gjengroing av engarealer og beitelokaliteter. Et generelt beitetilskudd vil gi et ekstra incentiv til å holde disse arealene åpne. Det ble videre vist til at tilskudd til alle dyr på beite er enklere å forvalte enn tilskudd knyttet til innmarks- og utmarksbeite spesielt, på grunn av lavere kontrollkostnader. Dessuten mente NILF at verdien av å se dyr gå ute på beite er uavhengig av hvor de går.

Hovedargumentet for å gi beitetilskudd kun til dyr på innmarks- eller utmarksbeite, er at tilskuddet da blir rettet mot å sikre skjøtsel av disse beitearealene spesielt. Når gårdbrukeren ikke lenger mottar arealstøtte for innmarksbeite og dersom beitetilskuddet gis til alle beitedyr (uten avgrensning) forsvinner det tilskuddsrelaterte incentivet til å utnytte innmarks- og/eller utmarksbeite. Det kan føre til at innmarks- og utmarksbeite ikke blir skjøttet tilstrekkelig, og at vi får en økt gjengroing av disse arealene.

Avveiningen mellom de to alternativene handler om hvordan tilskuddet skal målrettes og forenkling versus målretting.

## 2.4.5 Konklusjoner

NILF kom med følgende forslag til utforming av areal- og beitevirkemidler:

- Tilskudd til åpent areal og kulturlandskap avgrenses til fulldyrka og overflatedyrka areal. ”Nye AK” bygges opp som betaling for kollektive goder, i form av et flatt tilskudd(betaling) per dekar for all fulldyrka og overflatedyrka jord. Hovedkravet blir her at landskapet skal holdes åpent og spesielle verdier i kulturlandskapet ivaretas, samt et ekstra tilskudd for arealer som på ulike måter representerer tilleggsverdier (grasmark og hagebruk).
- Nåværende arealbaserte tilskudd til innmarksbeite avvikles.
- Den nåværende ordningen med tilskudd til beitedyr i utmark utvides til å omfatte beitedyr på ”innmarksbeite”, og eventuelt også alle dyr som beiter (uavhengig av hvor de går). Begrunnelsen er både knyttet til målretting og til forenkling samlet sett. Det tas imidlertid ikke stilling til den konkrete avgrensningen av denne ordningen.

NILF foreslo ellers at ordningene med tilskudd til brattlendte bruk, tilskudd til dyrking av fôr i fjellet og tilskudd til seterdrift avvikles som sentrale ordninger, men at det, helt eller delvis, legges opp til videreføring på regionalt nivå. NILF la vekt på at forslaget til utforming av virkemidlene under såkalt ”hovedområde miljø” i sin helhet kunne notifiseres i WTO som ”grønn” støtte.

NILF pekte også på behovet for bedre kartverk og foreslo å øke bevilgningen til digital markslagskartlegging betydelig.

## 3 Beskrivelse og vurdering av dagens tilskuddsordninger

I de siste åra har det foregått en større omlegging av miljøvirkemidlene i jordbruket gjennom innføring av miljøprogram. Miljøprogramsatsingen består av nasjonalt miljøprogram, regionale miljøprogram, kommunale tiltaksstrategier og miljøplaner på det enkelte foretak. Krav om miljøplan ble innført i 2003. Fra og med 2004 var det etablert nasjonalt miljøprogram (NMP), og kommunene skulle lage tiltaksstrategier for spesielle miljøtiltak. I 2005 ble det etablert regionale miljøprogram (RMP) i alle fylkene. Det overordna formålet med miljøprogramsatsingen er å bidra til økt målretting av miljøarbeidet i jordbruket og bedre synliggjøring av jordbrukets samlede miljøinnsats. Tiltak i miljøprogram skal rettes inn mot å ivareta kulturlandskapet og redusere forurensning.

Nasjonalt miljøprogram inneholder nasjonale virkemidler med miljøeffekt og rammer for de Regionale miljøprogrammene. Areal- og kulturlandskapstilskuddet og tilskudd til dyr på utmarksbeite, som omfattes av denne utredningen, inngår som virkemidler i nasjonalt miljøprogram, i tillegg til tilskudd knyttet til økologisk landbruk og midler til informasjons- og utviklingstiltak.

Hovedmålene for Nasjonalt miljøprogram er:

- Sikre ivaretagelse av mangfoldet i det norske jordbrukslandskapet, samt sikre at et utvalg av særpregete landskapstyper, særlig verdifulle biotoper og kulturmiljøer ivaretas og skjottes.
- Bidra til at jordbruksproduksjonen fører til minst mulig forurensning og tap av næringsstoffer.
- Ivareta internasjonale forpliktelser.

### 3.1 Tilskudd til dyr på utmarksbeite

#### 3.1.1 Beskrivelse av ordningen

Formålet med tilskuddet til dyr på utmarksbeite er å gi en bedre utnytting av utmarksbeiteressursene. For å kunne motta tilskuddet må foretaket disponere husdyr som årlig beiter minst 8 uker i utmark.

Utmark defineres som arealer som ikke er innmark.

Det er i 2005 satt av 233,3 mill kr til tilskudd til dyr på utmarksbeite. Foreløpige tilskuddssatser i 2005 er kr 250 per dyr for ku, storfe og hest og kr 84 kr per dyr for sau, geit, lam og kje.

Tabell 3.1 viser at antall dyr på utmarksbeite har gått ned siden 1990 med 3 %. Etter en lang periode med reduksjon i totalt antall beitedyr, har nivået på beitedyr holdt seg forholdsvis stabilt siden 2000. Utviklingen varierer noe mellom de ulike dyreslagene. Antall sau på utmarksbeite steg i perioden 1999-2003, for så å ha gått noe ned de siste to årene. For andre beitedyr i utmark, har trenden vært at antallet stadig blir mindre, men de siste to årene har vi hatt en økning i både antall storfe og hester i utmark. Satsing på ammeku gjennom tilskuddsordningene på jordbruksavtalen kan muligens forklare noe av økningen i antall storfe på utmarksbeite.

**Tabell 3.1 Utvikling i antall dyr på utmarksbeite.**

År	Beitedyr i alt	Storfe i alt	Geiter og kje	Hester	Sauer og lam
1990	2 438 000	278 600	88 500	7 100	2 064 000
1995	2 580 000	268 600	81 300	6 300	2 224 000
2000	2 315 000	227 600	70 400	6 600	2 011 000
2003	2 365 000	219 400	66 100	5 300	2 074 000
2004	2 358 000	223 700	65 100	5 800	2 064 000
2005*	2 368 000	237 800	65 900	7 800	2 057 000

\* Foreløpige tall

Tabell 3.2 viser at det totalt er ca 3,5 mill grovfôrdyr, og at 68 % av disse dyra går på utmarksbeite. Av storfe gikk 29 % på utmarksbeite i 1990, og 24 % i 2004. Av hestene gikk 44 % på utmarksbeite i 1990, mens 20 % i 2004. (For sau er det vanskelig å finne sammenlignbare tall fra 1990, siden det da var vinterfôra dyr som var berettiget husdyrtilskudd, og totalt antall lam ikke ble registrert.)

**Tabell 3.2 Antall grovfôrdyr totalt, og andel dyr på utmarksbeite, per 31.7.2004.**

	Dyr i alt	Storfe i alt	Geiter og kje	Hester	Sau og lam pr. 1.6
Totalt ant. dyr	3 456 093	940 034	71 185	28 597	2 416 277
Andel dyr på utmarksbeite	68 %	24 %	91 %	20 %	85 %

Ser man på utviklingen over noe lenger tid, viser jordbruksstatistikken fra SSB at dyretallet er dramatisk redusert de siste 50 årene for alle dyreslag med unntak av sau, jf. tabell 3.3.

**Tabell 3.3 Utvikling i dyretall<sup>1</sup>**

År	Hest	Storfe	av dette ku	Sau over 1 år	Melkegeit <sup>2</sup>
1949	196861	1204571	755701	-	-
1959	115798	1099350	594432	834470	74754
1969	40635	971928	436353	837859	71924
1979	20704	968843	372288	862504	57849
1989	17417	949369	340469	899080	67691
1999	26959	1033070	349757	955367	51724
2004 <sup>*3</sup>	28847	941824	324081	968245	45010

1 Gjelder bedrifter med minst 5,0 dekar jordbruksareal i drift

2 Før 1999 medregnet hanndyr

3 Medregnet samdrifter osv. med mindre enn 5 dekar jordbruksareal i drift

K i l d e: Jordbruksstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

### 3.1.2 Vurdering av dagens ordning

#### 3.1.2.1 Generelle vurderinger

Dagens ordning med tilskudd til utmarksbeite er en ordning som er enkel å forvalte. Det utbetales en gitt sats per beitedyr, gitt at vilkåret om 8 ukers beiting i utmark er oppfylt. Ordningen er godt innarbeidet i forvaltningen og blant jordbruksforetakene, og har lave forvaltningskostnader. Tilskuddsordningen er således en forvaltningseffektiv ordning.

Det er imidlertid nærmest umulig for forvaltningen å kontrollere hvorvidt den enkelte tilskuddsmottaker oppfyller vilkåret om at beiting i utmarka skal ha foregått i minimum 8 uker. Manglende kontrollmulighet kan utfordre ordningens legitimitet.

Formålet med tilskudd til dyr på utmarksbeite er å gi en bedre utnytting av utmarksbeiteressursene. Arbeidsgruppa stiller spørsmål ved om det ikke i minst like stor grad er effektene av beitinga i utmark, i form av at beiting bidrar til å holde landskapet åpent, sikre opplevelsesverdier og bevare biologisk mangfold, som er formålet.

Gitt at formålet med ordningen er å hindre gjengroing i utmark, anser arbeidsgruppa ordningen som lite målrettet. Tilskudd per dyr i utmark stimulerer til å ha flest mulig dyr i utmark, som i seg selv er gunstig for å hindre gjengroing. I dagens ordning stilles det imidlertid ikke noen ytterligere krav til utmarksarealet. Ett beitedyr får likt tilskudd uansett hvor det beiter, så lenge det beiter i utmark. Strukturendringer i landbruket gjør at gjengroingen skyter fart både i den nære utmarka og i utmarka generelt. Arbeidsgruppa mener derfor at det med dagens tilgang på beitedyr er behov for å prioritere hvilke arealer som er viktigst å holde åpne, og utforme virkemidler som stimulerer til at disse beites. Her er dagens ordning for lite målrettet.

Ordningens måloppnåelse i form av effekter på miljøet er videre vanskelig å måle, da det er vanskelig å kontrollere hvor dyra faktisk har beita.

Dagens krav om minst 8 uker beiting kan også være problematisk å oppfylle i rovdyrutsatte beiteområder. Fylkesmannen i Hedmark har på bakgrunn av dette bedt om at det åpnes for å gi dispensasjon fra dette kravet i rovviltområdene.

#### 3.1.2.2 Erfaringer fra fylkene

##### *Innspill fra Nordland*

Fylkesmannen i Nordland oppfatter ikke at ordningen med tilskudd til dyr på utmarksbeite har noen klar miljøeffekt slik formålet er utformet i dag. Tilskuddet er ikke målrettet nok til å hindre gjengroing i utmarka. Mange beiteområder gror igjen og tilskuddsordningen fører ikke til styring av beitingen.

Ordningen er vanskelig kontrollerbar med hensyn til antall uker dyrene er på beite, men dette oppleves ikke som et stort problem. De fleste som har dyr på utmarksbeite har dyrene der mer enn 8 uker.

Det er vanlig at eiendommer har felles beiterett i utmark. Gjerdeplikten følger den enkelte eiendom. I bygder der mange eiendommer er gått ut av aktiv bruk, eller jorda leies ut overholdes ikke gjerdeplikten mot utmark.

Mange foretak har mye dyr på utmarksbeite og mottar derfor ganske mye midler gjennom denne tilskuddsordningen. Tilskuddet blir oppfattet som et generelt tilskudd for å ha dyrene på utmarksbeite.

Totalt ble det etter søknad per 20.08.2004 betalt ut kr 22 356 070 til dyr på utmarksbeite i Nordland. Dette var fordelt på 1 913 søkere.

### *Innspill fra Rogaland*

Ut ifrå ynskje om å hindre attgroing, meiner Fylkesmannen i Rogaland at det er for lite målretta å gi eit generelt lite tilskot til alle beitedyr i alle område. Eit slikt tilskotssystem fører til at dyra går ”overalt”. Med eit generelt lågt beitetrykk og god foring med mykje stråfor om vinteren fører dette til at skog og tennung gror opp over alt. Det vert tilfeldig – ut frå dyra sine preferansar av beiteplanter og lokalklimatiske tilhøve - kor ein klarer å halda areala opne.

Utan at forvaltninga får høve til å løyva høge tilskot til beitedyr i prioriterte område og dermed få tilpassa tal dyr på det enkelte beiteområdet, har røynslene vist at dagens beitebruk i utmark ikkje kan hindre aukande tilgroing.

### *Innspill fra Østfold*

Ordnining betyr relativt lite i Østfold. Men noen utdrag fra statistikk viser at også dette fylket har en del husdyr som går på utmarksbeite, og der tilskuddet kan bety en del økonomisk for enkeltbruk. I tabell 3.4 fremgår tall fra søknad om produksjonstilskudd i 2004. I følge søknadsomgangen pr 31.7.2004 var det 127 brukere i fylket som søkte om dette tilskuddet, og det ble utbetalt i alt 551 300 kroner i tilskudd. Dette gir i gjennomsnitt 4 300 kroner i tilskudd pr søknad.

*Tabell 3.4 Tilskudd til dyr i utmarksbeite i Østfold, 2004*

	<b>Utbetalt, kroner</b>	<b>Antall søknader</b>
Tilskudd til dyr på utmarksbeite	551 300	127
	<b>Antall dyr</b>	<b>Antall søknader</b>
Melkekyr/ammekyr på utmarksbeite	677	54
Ungdyr av storfe	1261	85
Sauer, 1 år og eldre	1588	71
Sauer, lam under ett år	2306	67
Geiter	75	5
Hester over 1 år	273	65



## 3.2 Areal- og kulturlandskapstilskudd til innmarksbeite

### 3.2.1 Beskrivelse av dagens ordninger

#### 3.2.1.1 Ordningenes formål og utmålingsregler

Arealtilskudd og kulturlandskapstilskudd er to ulike tilskuddsordninger. Tilskuddene gis til drift og beiting av jordbruksareal og arealene skal som hovedregel høstes eller avbeites minst én gang i året.

Kulturlandskapstilskuddet har som formål å medvirke til å skjøtte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift. Formålet er også å holde jordbruksareal i drift i samsvar med gjeldende landbrukspolitiske mål. Forbruket av midler til kulturlandskapstilskudd til innmarksbeitearealer er i 2005 230 mill kroner. Tilskuddssatsen er uavhengig av vekst og arealets beliggenhet og foreløpig sats for 2005 er kr 187 per dekar.

Arealtilskuddet har som formål blant annet å nå målet om aktivt jordbruk over hele landet. Tilskuddet skal medvirke til å styrke og jevne ut inntektene mellom ulike produksjoner, bruksstørrelser og distrikter innenfor planteproduksjon og husdyrproduksjon basert på grovfôr. Totalt er det for 2005 utbetalt om lag 126 mill kr i arealtilskudd til innmarksbeitearealer. Tilskuddssatsene for arealtilskudd til grovfôrarealer er gjengitt i tabell 3.5.

Tabell 3.5 Sats for arealtilskudd til grovfôrarealer i 2005, kr per daa

Intervall	Sone						
Dekar	1	2	3	4	5	6	7
0-200	75	0	99		191	226	256
Over 200	50	0	50		50	50	50

Areal- og kulturlandskapstilskuddene gis bare til arealer som faller inn under vekstgruppene grovfôr, korn, poteter, grønnsaker, frukt og bær. Grovfôr defineres her som fulldyrka eng, overflatedyrka engareal til slått og beite, innmarksbeite, nepe, kålrot til fôr, fôrbete, raigras, fôrraps, fôrmargskål, grønnfôrnepe og øvrige grønnfôr- og silovekster.

Innmarksbeite er definert som innmarksareal som kan benyttes som beite, men som ikke kan høstes maskinelt. Minst 50 prosent av arealet skal være dekket av grasarter. Grasartene må være nyttbare, jamfør definisjonen NIJOS bruker ved markslagsregistrering: ”Med grasartar forstås ein artar som blir fremja av kultivering som t.d. engkvein, rappartar og sølvbunke. Artar som finnskjegg og smyle skal ikkje reknast med. Dekningen av beitetolande urter som t.d. kvitkløver, ryllik og løvetann bør reknast inn saman med dekningsen av gras”

Innmarksbeite skal vidare være avgrenset med gjerde eller naturlige avgrensninger mot utmark. Innmarksbeite er avgrenset areal fratrukket restarealer av skog, sumper, dammer og fjell som per enhet er større enn 0,5 daa. Alt nytt areal skal godkjennes av kommunen i hvert enkelt tilfelle. Fylkesmannen kan fastsette ytterligere krav der dette er formålstjenelig.

### 3.2.1.2 Avgrensning i tilskuddsberettiget grovfôrareal

Tilskuddsberettiget grovfôrareal blir avgrenset etter følgende prinsipper:

1. Innmarksbeitearealet avgrenses ved at det maksimalt kan godkjennes det antall dekar pr. beitedyr som går fram av tabell 3.6.

*Tabell 3.6 Avgrensning av tilskuddsberettiget innmarksbeiteareal*

Dyregruppe	Sone 1-4	Sone 5	Sone 6-7
Hester, alle dyr unntatt hester i pensjon i beitesesongen	5,5	6	7,5
Melkeku og ammeku	7	7,5	9
Storfe, lama, alpakka og esel. Hester i pensjon i beitesesongen	3	4	5
Sauer 1 år og eldre pr. 1.juni evt. ved beiteslipp	2,2	2,8	3,3
Sauer 1 år og eldre pr. 1.juni evt. ved beiteslipp og som går mindre enn 8 uker på utmarksbeite	3,7	4,2	5,0
Utegangersau, alle	1,7	2,1	2,5
Melkegeiter, ammegeiter og hjort	2	2,5	3

2. Deretter foretas det en normering av innmarksbeitearealet med faktor 0,6, dvs. at 1 dekar innmarksbeite = 0,6 dekar fulldyrket/overflatedyrket areal. Innmarksbeiteareal ut over dette tas ikke med videre i beregninga.

3. Til slutt avgrenses grovfôrarealet:

Maksimalt antall dekar grovfôrareal som kan godkjennes pr. grovfôrdyr framgår av tabell 3.7.

*Tabell 3.7 Avgrensning av tilskuddsberettiget grovfôrareal*

Dyregruppe	Sone 1-4	Sone 5	Sone 6-7
Hester, alle dyr unntatt hester i pensjon i beitesesongen	12	13	15
Melke- og ammeku	14	15	18
Storfe, hjort, lama, alpakka og esel. Hester i pensjon i beitesesongen	5	5,5	6,5
Melkegeiter og ammegeiter	1,75	2	2,25
Sau 1 år og eldre pr. 1. juni evt. ved beiteslipp	1,9	2,2	2,5
Utegangersau, alle	1	1,25	1,5
Avlspurker, struts og kaniner	0,75	1	1,25
Sauer 1 år og eldre pr. 1. juni evt. ved beiteslipp og som går mindre enn 8 uker på utmarksbeite	2,8	3,1	3,6

I tillegg til grovfôrareal under pkt. 3 over, gis det tilskudd til eventuelle grovfôrarealer der det produseres grovfôr for salg. Det tilskuddsberettigete arealet beregnes ut fra oppgitt mengde solgt grovfôr, med utgangspunkt i nedre grenser for avling i kg pr. dekar ved salg av grovfôr som fremgår av tabell 3.8.

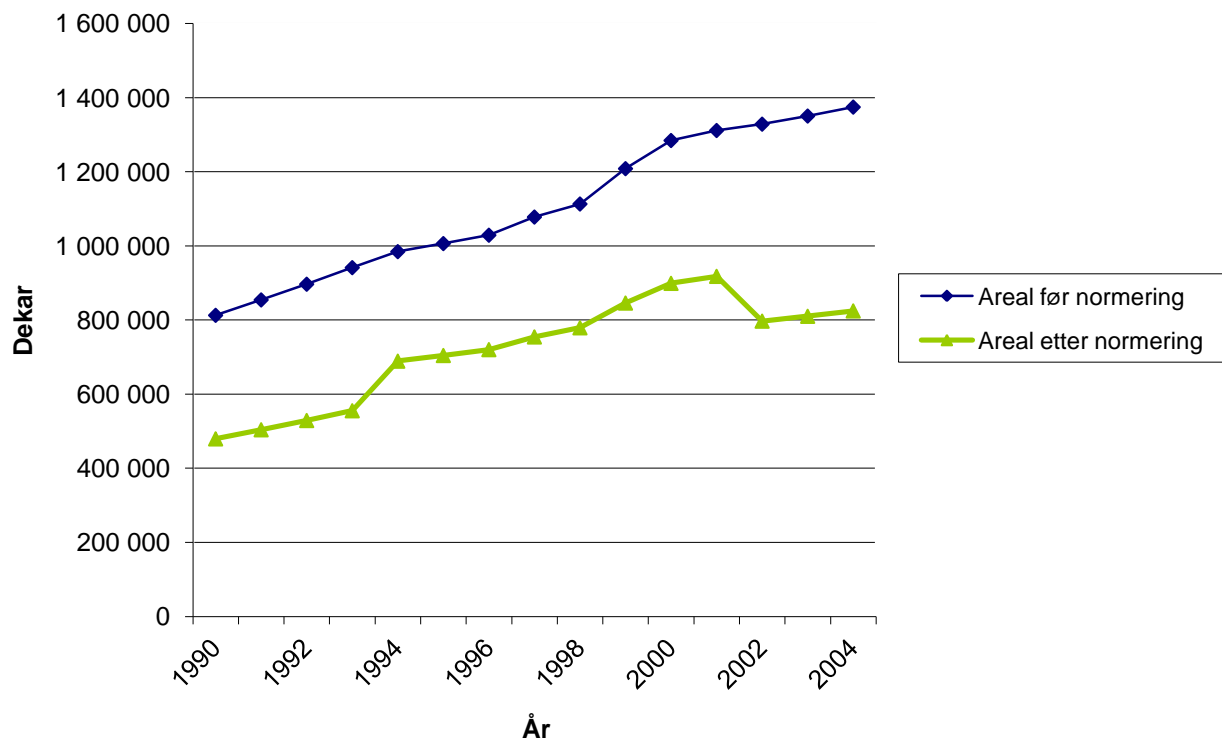
Tabell 3.8 Beregning av grovfôrareal ved salg av grovfôr, avling i kg pr dekar

	Sone 1-4	Sone 5	Sone 6-7
Høy	400	375	325
Surfôr	1000	950	800

Etter eventuelle avgrensninger med grunnlag i punktene 1-3 ovenfor framkommer tilskuddsberettiget grovfôrareal for foretaket. Grovfôrareal utover dette er ikke tilskuddsberettiget.

### 3.2.1.3 Utviklingen i arealbruk

Utviklingen i innmarksbeitearealer har økt betydelig de siste 15 årene, jf. figur 3.1. Til tross for at vi fikk en betydelig reduksjon i 2002 som følge av innstramming i faktoren for omregning av innmarksbeiteareal til tilskuddsberettiget grovfôrareal, har arealene fortsatt å øke også etter 2002, men i et noe mindre tempo.



Figur 3.1 Utvikling i innmarksbeitearealet.

Sammenholder man denne økningen med den sterke reduksjonen i melkeproduksjonen og antall melkekyr på 90-tallet, innebar arealøkningen i denne perioden en vesentlig ekstensivering i bruken av grasarealene. Mye av denne utviklingen kan nok forklares som en ren tilskuddstilpasning. Til og med 1997 ble det gitt tilskudd for innmarksbeite for arealer som ble gjødslet. Ved jordbruksoppgjøret 1998 ble krav om gjødsling fjernet. Areal av innmarksbeite har økt hele perioden 1990-2004, og det er grunn til å anta at en del kommuner har ført en lempelig praksis for å godkjenne nye innmarksarealer.

Utviklingen må også ses i sammenheng med at det på 90-tallet ble innført krav om at kyr skal sikres mulighet for fri bevegelse og mosjon i minimum 8 uker i løpet av sommerhalvåret. Dette kan skje

enten på beite, eller i godkjent luftegård. I 2004 ble kravet utvidet til å gjelde alle storfe, med unntak av ukastrerte hanndyr eldre enn seks måneder.

Kravet om fri bevegelse og mosjon gjelder frem til 2013. Storfe som holdes i løsdrift har imidlertid unntak fra dette kravet<sup>1</sup>. Innen 2024 skal for øvrig samtlige fjøs være løsdriftsfjøs. Dette kan skape noen utfordringer framover i forhold til å opprettholde dagens beitenivå for storfe.

Samtidig med økningen i innmarksarealet, har det dessuten skjedd en reduksjon i antall dyr i utmark, jf. kapittel 3.1.1. Økningen kan derfor også skyldes en endring i driftsmåte gjennom mer bruk av innmarksbeite på bekostning av utmarksbeite.

Ser man på utviklingen i totalt tilskuddsberettiget grovfôrareal, ser man at også dette arealet har økt etter endringene i 2002, jf. tabell 3.9. Det avkortede arealet i prosent av omsøkt areal har imidlertid gått noe ned.

**Tabell 3.9 Oversikt over grovfôrarealer ved søknad om tilskudd og avkortet areal ved utmåling av tilskudd, landstall 1998 – 2005.**

År	Omsøkt grovfôrareal	Grovfôrareal etter avkorting	Avkorting i %	Faktor, kode 212
1998	6 546 897	6 125 070	6,4	0,7
1999	6 624 788	6 159 215	7,0	0,7
2000	6 651 903	6 170 304	7,2	0,7
2001	6 655 863	6 154 990	7,5	0,7
2002	6 592 048	5 834 378	11,5	0,6
2003	6 613 329	5 865 948	11,3	0,6
2004	6 624 117	5 896 000	11,0	0,6
2005	6 638 453	*)	*)	0,6

\*) Foreligger ikke tall pr. dags dato

Tabell 3.10 viser utviklingen i jordbruksareal for perioden 1939-2004. Tallene viser at det totale engarealet til slått og beite har gått ned i perioden 1939-1979, for deretter å øke. Økningen i engarealet er i knyttet til økning i fulldyrka eng i perioden 1979-2004, og for perioden 1989-2004 har også summen av overflatedyrka beite og innmarksbeite økt.

**Tabell 3.10 Utvikling i jordbruksareal, 1000 dekar**

År	Jordbruksareal i drift i alt	Korn og oljevekster til modning	Rotvekster til fôr, grønnfôr og silovekster	Poteter	Andre vekster på åker og i hage og brakk	Eng til slått og beite i alt	av dette fulldyrka
1939	11161	1837	350	507	252	8216	5296
1949	10456	1520	318	582	281	7755	5422

<sup>1</sup> Unntaket fra krav om fri bevegelse og mosjon på beite eller luftegård gjelder ikke for økologiske løsdriftsfjøs.

1959	10107	2182	266	552	479	6628	4864
1969 <sup>1</sup>	9553	2522	278	326	257	6169	4584
1979 <sup>1</sup>	9535	3252	320	214	360	5388	4157
1989 <sup>1</sup>	9911	3530	397	189	316	5478	4385
1999 <sup>2</sup>	10382	3345	311	149	189	6388	4877
2004 <sup>*3</sup>	10362	3330	176	141	173	6543	4887

<sup>1</sup> Gjelder bedrifter med minst 5,0 dekar jordbruksareal i drift

<sup>2</sup> Medregnet samdrifter osv. med mindre enn 5 dekar jordbruksareal i drift

K i l d e: Jordbruksstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

## 3.2.2 Vurdering av tilskudd til dyr på innmarksbeite

### 3.2.2.1 Generelle vurderinger

Siden tilskudd til innmarksbeite er fordelt på to ulike tilskuddsordninger, henholdsvis kulturlandskapstilskudd og arealtilskudd, er også formålet med tilskudd til innmarksbeite todelt. Kulturlandskapstilskuddet har et miljøformål, mens arealtilskuddet skal bidra til aktivt landbruk i hele landet, gjennom inntektsstyrking og -utjevning mellom distriktene.

Ordningene signaliserer at det generelt sett er viktig å holde arealene i hevd, og at det er ønskelig at innmarksbeitearealer generelt sett blir beitet. I definisjonen av innmarksbeite i jordbruksavtalen ligger det at arealet per i dag må være minst 50 % grasdekt, altså at det er et åpent areal. I utgangspunktet er det ønskelig at disse områdene fortsatt skal holdes åpne gjennom beiting. Dagens ordning stimulerer til dette.

Det etableres likevel nye beitearealer på aktive bruk, samtidig som åpne arealer gror igjen på bruk som ikke lenger har selvstendig drift. Fjerning av kravet til gjødsling på beite, som ble gjort i 1998, representerer en ekstensivering av innmarksbeitearealene. Hvorvidt det er mulig å holde disse arealene åpne, gitt dagens tilgang på beitedyr, og trender i retning av økt kraftfôrbruk på bekostning av grovfôr, er det vanskelig å svare entydig på. Arbeidsgruppen opplever imidlertid situasjonen slik at gjengroing av innmarksbeitearealer generelt sett er et mindre problem, og at ordningen således fungerer som en nasjonal ordning.

Gruppen vurderer ordningen som en forvaltningseffektiv ordning, med unntak av utfordringer i forhold til godkjenning av nye arealer. Gjeldende regler for avgrensning av grovfôrareal oppfattes for øvrig som kompliserte både av forvaltning og av brukere.

Dersom viktige innmarksbeitearealer ikke blir holdt åpne, bør det vurderes å gå inn gi et høyere tilskudd til prioritere innmarksbeitearealer som bør beites. Dette blir i dag fulgt opp gjennom regionalt miljøprogram.

Hovedutfordringene med innmarksbeite og dagens ordning ligger i at noen innmarksarealer går ut av drift ved nedlegging av gårdsbruk, samtidig som det etableres nye innmarksbeitearealer.

Dagens ordning er arealdrivende. Til tross for at man i 2002 reduserte maksimalt innmarksbeiteareal pr. grovfôrdyr og faktoren for omregning av innmarksbeiteareal til tilskuddsberettiget areal ble endret fra 0,7 til 0,6, har innmarksarealene fortsatt å øke, uten en tilsvarende økning i antall dyr. Innspill fra

fylkene tilsier at disse avgrensningene fortsatt er satt på et for høyt nivå i enkelte fylker, sammenlignet med den faktiske kvaliteten arealene har.

Det er imidlertid store variasjoner på landsbasis i klimatiske og geografiske forhold som gjør at det ikke er så lett å bruke samme definisjon av innmarksbeite for hele landet. I enkelte områder er det for eksempel veldig vanskelig å skille mellom innmarksbeite og utmarksbeite. Dette gir seg utslag i stor variasjon mellom kommuner og fylker i hva som blir godkjent som innmarksbeiteareal.

Mange kommuner fører en liberal praksis for godkjenning av nye innmarksarealer, og godkjenner de arealene som foretaket har gjerdet inn og bruker som innmarksbeite. De legger til grunn at avgrensningen i areal etter antall beitedyr gir tilstrekkelig avgrensning i arealet den enkelte får tilskudd for. Tidligere brukte mange kommuner definisjonen av skog for å avslå nytt innmarksbeiteareal, men etter endringer i markslagsklassifisering i Økonomisk kartverk (skjedde før 1980), er dette ikke mulig lenger: ”Dersom tresett areal blir klassifisert som innmarksbeite, dvs. at hovedutnyttinga er beite, skal det ikkje ha symbol for skog sjølv om det held kravet til skog (minst 6 tre pr. dekar som er eller kan bli 5 m høge).”

Ulik praktisering av definisjonen for innmarksbeite er lite gunstig i en nasjonal tilskuddsordning. Ett areal i en kommune blir definert som innmarksbeite og får AK-tilskudd, mens et helt tilsvarende areal i en annen kommune blir definert som utmark, og gis ikke AK-tilskudd.

NIJOS jobber med å utarbeide nytt kartgrunnlag for alle landbrukseiendommer, hvor bl.a. innmarksbeitearealet fremkommer. Når de nye kartene er på plass, vil dette gjøre det enklere å definere innmarksbeitearealet, og således ha en lik praktisering for hele landet. Hittil har det vært vanskelig å kontrollere størrelsen på arealene. Nytt kartgrunnlag vil også gjøre kontroll enklere.

### **3.2.2.2 Erfaringer fra fylkene**

#### *Innspill fra Rogaland*

Når det gjeld registrering og kontroll av innmarksareal er dette eit stadig pågåande arbeid som krev og har kravd til dels store ressursar. Vårt inntrykk er at kommunane i Rogaland har innarbeidd god praksis for registrering av innmarksbeite og har god kontroll på kva areal som kan reknast som innmarksbeite. Ingen eller berre små avvik ved kontroll av søknad om produksjonstilskot stadfestar dette.

Statistikk på landsbasis viser at tal beitedyr pr dekar innmarksbeite vert stadig redusert. Dette har ikkje skjedd i Rogaland, bortsett frå i Dalane

Mange stader i Rogaland er det ikkje klart skilje mellom innmark og utmark. Vi har derfor ein modell for å rekne ut kor mange dyr som går på innmarksbeite og kor mange dyr som går på utmarksbeite. Denne modellen har fungert bra.

Det er i Rogaland innarbeidd god praksis for registrering av innmarksbeite, og kommunane har god kontroll på kva areal som kan kvalifisere som innmarksbeite.

#### *Innspill fra Nordland*

Det kommer stadig nye innmarksarealer til i fylket. Fra august 1998 til august 2005 er omsøkt areal innmarksbeite økt fra 64 536 dekar til 98 536 dekar. Det utgjør en økning på 34 186 dekar altså 53 %.

Økningen skyldes mange faktorer. De høye satsene for areal- og kulturlandskapstilskudd vil i seg selv gjøre at flere ønsker å ta i bruk og få godkjent nye innmarksbeitearealer. Det er fortsatt mange som gjerder inn tidligere utmarksarealer og lager innmarksbeite av dem. Det skyldes flere ting, bla manglende vedlikehold av gjerder mot utmark med felles beiterett pga leiejord og få bruk i selvstendig drift. Det gjør at den som eier dyrene i praksis er den som må sørge for gjerdeholdet. For mange blir det da en mindre utgift å gjerde inn store deler av egen utmark i stede for å ha dyrene på felles utmarksbeite. I tillegg har det kommet til nye arealer gjennom arealer opparbeidet for tidlig nedsanking i områder med store rovvilt tap.

Hvis vi fortsatt skal ha et nasjonalt tilskudd til innmarksbeite bør det gjøres noen endringer slik at økningen i nye innmarksbeitearealer bremses. Dette kan gjøres ved å godkjennes mindre areal per dyr enn det som er tilfelle i dag. Eller ved at en stopper godkjenningen av nye arealer. Omregningen til normert areal bør kunne fjernes slik at det opereres med et tilskudd til innmarksbeite eventuelt også til annen beitemark og et tilskudd til ”slåtteland.”

### *Innspill fra Østfold*

Statistikk for innmarksbeite i Østfold viser følgende utvikling:

1989:	8 999	dekar
1995:	13 434	”
2000:	12 944	”
2004:	14 105	”

Tallene er hentet fra SSB, resultatkontroll jordbruk 2005

Erfaringer fra Østfold viser at det i mange tilfeller er usikkerhet i forbindelse med klassifisering av jordbruksarealene. Dette gjelder spesielt i grensesonen mellom overflatedyrket jord og innmarksbeite. Vurderingen blir også i praksis påvirket av tilskudsreglene.

Etter vår vurdering kan overflatedyrket jord og innmarksbeite i vårt distrikt slås sammen til en klasse. Dette vil forenkle saksbehandlingen, og en kan i større grad unngå skjønnsmessige vurderinger i forhold til regelverket.

## **3.3 Regionale miljøprogram (RMP)**

### **3.3.1 Beskrivelse av RMP**

I Regionale miljøprogram er det innført tilskuddsordninger som har til formål å hindre forurensing og ivareta kulturlandskapet. Arbeidsgruppa vil se nærmere på tiltak i RMP som er retta mot å ivareta kulturlandskapet. Dette dreier seg i stor grad om tilskudd til skjøtsel av arealer gjennom beiting, men også annen type skjøtsel.

Tilskuddsordningene i de ulike fylkene innenfor beite og skjøtsel av kulturlandskap varierer mye og er nærmere beskrevet i vedlegg 2. Generelt sett kan man si at utfordringer knyttet til å holde landskapet åpent og opprettholde natur- og friluftverdier i stor grad er forsøkt løst gjennom å stimulere til økt beitetrykk.

Gjennom å prioritere generelle tilskudd pr beitedyr og tilskudd til hensiktsmessig organisering og samarbeid om dyreholdet ønsker man å gi et insitamant til å øke beitetrykket i både utmark og

innmark. Det er innført generelle tilskudd til dyr på beite i utmark og innmark. De fleste fylkene har valgt å videreføre tilskudd til drift av beitelag uten større endringer fra tidligere regime. Det gis også tilskudd til andre samarbeidstiltak når det gjelder beiting, f.eks. sommersamarbeid for melkebruk (Troms, Finnmark)

I tillegg er det foretatt en ytterligere prioritering gjennom å gi spesielle tilskudd til dyr som beiter innenfor utvalgte områder. Eksempel på dette er tilskudd til beite på gammel kulturmark, verneområder, sikra friluftsområder, øyer, tidligere dyrka mark.

Fylkene ønsker også å hindre gjengroing og ta vare på kulturlandskap med særlige kulturhistoriske og biologiske kvaliteter gjennom å stimulere til å holde ved like spesielle driftsformer. Dette blir bl.a. fulgt opp ved å gi spesielle arealtilskudd i områder der det er driftsformer som holder prioriterte landskaper åpent eller der driftsformen bidrar til å ivareta biologiske og kulturhistoriske kvaliteter. Flere fylker har videreført tilskudd til brattlendte bruk og dyrking av fôr i fjellet, men med noe endrede vilkår. Enkelte fylker har endret dyrking av fôr i fjellet mye eller avvirket den gamle ordningen. Det er foretatt en justering av vilkåra, bl.a. har enkelte kuttet ut krav til transport av fôr ned til bygda, og har omdefinert arealene til å gjelde setertilknytta areal eller tidligere kulturmarker. Vilråene for tilskudd til bratt areal er endret i enkelte fylker både i forhold til hvor bratt arealet skal være og hvilken produksjon som foregår på arealet. Det er også eksempel på ordninger retta mot drift av arealer der det ikke er vei, bru eller fergeforbindelse.

I tillegg er det foretatt en ytterligere prioritering gjennom å gi tilskudd for andre skjøtselstiltak der det stilles strengere krav til planlegging og skjøtsel enn beiting, dvs. til slått, rydding/tytning av kantsoner/skog.

### **3.3.2 Vurdering av RMP med hensyn på beiting og skjøtsel av kulturlandskap**

Det er en klar sammenheng mellom økt målretting og presisjon, og økte forvaltningskostnader/transaksjonskostnader. Dette omtales nærmere i kapittel 4.3.1.

Når det gjelder forvaltningseffektivitet, har omleggingen i liten grad medført at fylkene har fått mindre oppgaver på andre områder. For produksjonstilskuddet har fjerning av underordninger medført veldig liten endring i arbeidsomfang for fylkesmannen. Omleggingen har medført behov for kompetanse på nye områder hos fylkesmannen. Videre har større veiledningsbehov mot kommunene, utarbeiding av forskrifter, veiledningshefte, søknadsskjema og rundskriv, og mer omfattende kontrolloppgaver, ført til merarbeid hos fylkesmannen. Tidsbruken på disse områdene vil være klart størst det først året, men også for seinere år vil det medføre et økt arbeidsomfang for fylkesmannen.

Når det gjelder formåleffektivitet, har etablering av RMP helt klart gitt mye større muligheter for skreddersøm av ordningene i forhold til de regionale og lokale utfordringene. Ut over dette, er det imidlertid for tidlig å si noe mer konkret om måloppfyllelse i de ulike ordningene.

### **3.3.3 Erfaringer fra fylkene**

#### **Innspill fra Rogaland**

Innføring av Regionalt miljøprogram gav fylkene en unik mulighet til å målrette en forholdsvis stor pengepott mot de miljøutfordringene som ble ansett som mest prekære i Rogaland. Ved utforming av tilskuddsordninger, ble det tidlig satt sterkt fokus på at det skulle opprettes ordninger som var



målrettet mot de miljøutfordringene en kunne identifisere innenfor tema kulturlandskap og forurensing.

For å kunne fokusere på de temaene vi mente var viktig, så vi raskt at en del ordninger bare kunne gjelde noen geografisk avgrensa områder; dvs. i de områdene en anså som mest verdifulle. Hvis ikke ville ikke tilskuddspotten strekke til. Endelig miljøprogram i Rogaland består derfor av forholdsvis mange ordninger, der en del er rettet mot visse geografiske områder.

Innføring av så mange ordninger på en gang har gjort informasjonsarbeidet krevende. Her har både kommune, forsøksring og Fylkesmannen bidratt sterkt på ulike måter. Naturlig nok har det meste av arbeidet falt på de kommunale landbrukskontorene som har brukt en del tid på å forklare søkerne at visse ordninger bare gjelder noen utpekte områder, og lete opp hvor den konkrete avgrensingen går for ulike ordninger.

Tross til dels mye arbeid knytt til informasjon og innføring av miljøprogrammet, viser evaluering av Regionalt Miljøprogram i Rogaland så langt at forvaltningen opplever de nye ordningene som positive. Noen av tilskuddsordningene har bidratt til å ”sette fart på” tiltak knyttet til tema som tidligere har vært vurdert som viktige, men som det ikke har vært midler til å gjøre noe med. Foreløpig tilbakemelding fra søkerne viser også at de føler det positivt at de får betalt for den ekstra miljøinnsatsen de legger ned, sammenliknet med andre bruk der det ikke er behov for å ta de samme hensynene.

## Innspill fra Østfold

Planlegging og innføring av RMP i Østfold var basert på de rammene som var gitt i nasjonalt miljøprogram. De regionale tilskuddsordningene skal være forankret i tiltak som skal ivareta kulturlandskapet og redusere forurensingen. Dette innebærer at det ble gitt føringer for utforming av tilskuddsordningene i RMP. Det ble utformet overordnede retningslinjer og hovedpunkter, samt krav til prosessen i fylkene og kontrollopplegg.

På bakgrunn av at sentrale føringer var relativt detaljerte, hadde fylket et bra opplegg å forholde seg til. Prosjektet ble organisert med en styringsgruppe og en prosjektgruppe, og det var bred representasjon fra offentlige etater og næringsorganisasjoner. På grunn av dette har RMP fått en god samlet forankring i fylket, noe som har vært en fordel både i startfasen og ved videre oppfølging.

Det har krevd betydelige ressurser for å sette i gang RMP, uten at dette kan tallfestes nøyaktig. Utarbeiding av nødvendige informasjonsskriv, forskrifter, retningslinjer samt gjennomføring av nødvendige informasjonsmøter og samlinger har vært tidkrevende, men nødvendige tiltak for sette RMP ut i livet.

Det utarbeidede søknadsskjemaet har blitt stort sett godt mottatt av søkerne og saksbehandlerne i kommunene og i fylket. Alle ordningene er tatt med på ett skjema, noe som er positivt ut fra effektivitetshensyn.

Samlet sett har den nye ordningen fått en vellykket start i Østfold. Hvorvidt de nye tiltakene vil virke etter sin hensikt, vil bli nærmere klarlagt i evalueringsprosessen. Det er viktig at fylkene tildeles nødvendige ressurser til oppfølging og kontroll av ordningene.

Ved vurdering av hvilke ordninger som bør være nasjonale og hvilke som bør være regionale/lokale bør det legges til grunn at de nasjonale ordningene bør være mer generelle og enklest mulig å forvalte. Arealer som er mer spesielle for de enkelte fylker og lokale områder bør regionaliseres. Som et

eksempel på dette for Østfold kan nevnes tilskudd til dyr på holmebeite. Det er viktig at regionale og lokale ressurspersoner får anledning til å være aktivt med på å peke ut og behandle disse sakene.

I Østfold var det lagt stor vekt på forurensningsdelen i 2005, og det er planlagt å fokusere forholdsvis sterkere på tiltak som gjelder kulturlandskap/gjengroing i 2006.

## Innspill fra Nordland

Det er startet et arbeid i de enkelte fylkene for å få en større grad av miljømållretting av tilskuddene. Dette er et viktig arbeid som krever kontinuitet og modning. I tillegg til miljøprogram på nasjonalt og regionalt nivå har innføringen av miljøplan på det enkelte gårdsbruk og kommunale tiltaksstrategier vært viktig i arbeidet med å skape aksept og forståelse for nødvendigheten av bedre mållretting av tilskuddene.

Det er lagt ned mye arbeide i utarbeidelse av regionale miljøprogram og regionale miljøtilskudd rundt i de enkelte fylkene. Fylkesmannen har fått mye kompetanse på arbeidet og det er etablert nye forvaltningssystemer.

Fra Nordlands side mener vi det er viktig at det overføres mer penger inn i de regionale miljøtilskuddene. Vi har fått klare tilbakemeldinger både fra kommuner og fra søkere at det er mye arbeid og for lite penger i ordningen slik den er i dag.

Fra Nordland mener vi at hvis det skal oppnås en bedre mållretting med bruken av beitetilskuddene vil det kunne gjøres best gjennom å overføre midlene til regionalt nivå. Tilskudd til dyr på utmarksbeite har dårlig miljøretting og er dermed det tilskuddet som har størst potensial til å oppnå bedre miljømållretting. Tilskudd til dyr på utmarksbeite bør derfor overføres til RMP. På sikt, når en har opparbeidet mer erfaring fra de nye miljøtilskuddene gjennom RMP bør det vurderes om areal- og kulturlandskapstilskudd til innmarksbeite også kan overføres til regionalt nivå.

### **3.4 Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)**

Formålet med tilskuddet er å fremme natur- og kulturminneverdier i jordbrukets kulturlandskap og redusere forurensingen fra jordbruket, utover det som kan forventes gjennom vanlig drift.

Ordningen retter seg mot tiltak på landbrukseiendommer og forvaltes av kommunene. Kommunene har utarbeidet tiltaksstrategier der lokale miljøutfordringer skal prioriteres. Det kan innvilges tilskudd til gjennomføring av tiltak som ivaretar natur- og kulturminneverdier i kulturlandskapet, samt til gjennomføring av tiltak som bidrar til å hindre eller redusere forurensning fra jordbruket.

SMIL er en del av miljøprogramsatsingen, og de kommunale tiltaksstrategiene skal være forankret i regionale miljøprogram. I 2005 var rammen for ordningen kr. 115 mill. I 2006 er denne økt til kr. 130 mill. kroner.

## 4 Alternative innretninger av beitetilskudd

### 4.1 Innledning

Noen av de klareste målene for norsk landbrukspolitik er knyttet til å ta vare på de miljøverdier som er knyttet til åpne jordbruksarealer, kulturlandskap og beiting i inn- og utmark. Samtidig skjer det en gjengroing av innmark og utmark.

Både av hensyn til å bevare kulturlandskapet, miljøverdier, artsmangfold og å legge til rette for næringsutvikling og reiseliv er det viktig å begrense gjengroingen. Arbeidsgruppen legger til grunn at det er spesielle utfordringer knyttet til gjengroing av utmark. Det foregår imidlertid også gjengroing av innmark ved at noen innmarksarealer går ut av drift, samtidig som det etableres nye innmarksarealer. Dagens nasjonale beiteordninger er ikke målrettet nok, og det må til en ytterligere målretting for å få en bedre resultatoppnåelse.

Gjengroingsproblematikk har vært i fokus helt siden 70-tallet. Det har blitt gjort en rekke utredninger av beitetilskuddene i den senere tid, uten at man har kommet frem til gjennomførbare løsninger, jf. kapittel 2. Siden de tidligere utredningene ble avgitt, har det bl.a. skjedd endringer i tilskuddsforvaltningen gjennom etablering av nasjonalt og regionalt miljøprogram og gjennom kommunalisering. Forslag til løsninger er sett i lys av dette.

Gruppen legger videre til grunn at all gjengroing av tidligere jordbruksarealer ikke kan hindres ved bruk av økonomiske virkemidler og at man i tida som kommer må akseptere en viss grad av gjengroing. Vi får stadig større enheter i landbruket og husdyrholdet intensiveres. Dette vil føre til at stadig nye områder defineres som for marginale og ulønnsomme, og dermed går ut av produksjonen. Videre vil dagens nivå på antall dyr ikke kunne gi et like åpent kulturlandskap som man hadde tidligere, med et større antall dyr. Derfor mener gruppa at de økonomiske virkemidlene i større grad må rettes inn mot de områdene som er høyest prioritert med hensyn til å hindre gjengroing. Tilføring av mer midler til beiteordningene slik at tilskuddssatsene kan økes, vil kunne stimulere til økt beiting. Gruppen har tolket sitt mandat til å utrede innretninger av ordninger innenfor dagens bevilgningsnivå, og har derfor ikke vurdert dette ytterligere.

Forslagene er for øvrig sett i lys av Landbruks- og matdepartementets strategi ”Landbruk – mer enn landbruk”, der kulturlandskap er en viktig ramme for å sikre attraktive bygder og nyskapende virksomhet.

#### 4.1.1 Vurderinger i forhold til WTO

Dagens ordninger med tilskudd til utmarksbeite og areal- og kulturlandskapstilskudd til innmarksbeite kan notifiseres som grønn støtte i henhold til kriteriene i vedlegg 2 i eksisterende landbruksavtale i WTO.

I henhold til vedleggets punkt 1 skal ”grønne” støttetiltak ikke ha noen, eller minimale, handelsvirkninger eller virkninger på produksjonen. De skal være en del av en offentlig finansieringsordning og skal ikke fungere som pristøtte til produsentene.

Videre må grønne støttetiltak oppfylle et kriteriene i ett av punktene fra 6 til 13. Arbeidsgruppen anser punkt 12 *miljøprogram* er spesielt relevant for oss. Her heter det at tilskuddene skal være en del av et klart definert offentlig miljø- eller verneprogram, og være betinget av oppfyllelse av spesifikke vilkår i

henhold til programmet. Tilskuddssatsene skal være begrenset til ekstra kostnader eller inntektstap som følge av de offentlige betingelsene.

Til tross for at dagens ordning med ett flatt kulturlandskapstilskudd for alt areal, og ordningene i regionale miljøprogram knyttet til kulturlandskap og beiting ikke er notifisert enda (det siste året Norge har notifisert er 2001), er det sannsynlig at alle disse ordningene vil bli notifisert som grønne i henhold til punkt 12 ovenfor.

I de pågående forhandlingene om ny WTO-avtale, er det sagt at vilkårene for å bli notifisert som grønn støtte skal gjennomgås. I skrivende stund er ambisjonsnivået på dette området lavt blant de store aktørene som USA og EU, og det ser foreløpig ikke ut til at det vil bli foretatt noen gjennomgang av disse kriteriene i nær fremtid.

Arbeidsgruppas forslag til endringer i beite- og arealtilskuddene innebærer en videreføring av ordningene som grønne ordninger, og er således tilpasset til eksisterende WTO-avtale. Noen av forslagene vil kunne bidra til at ordningene blir enda ”grønnere”.

#### **4.1.2 Prinsipper for ytterligere miljøretting**

Innledningsvis vil gruppa skissere hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for å få til en ytterligere miljøretting av landbruket:

- Eksisterende forvaltningssystemer med nasjonalt og regionalt miljøprogram og kommunale SMIL-midler er utgangspunktet for ytterligere miljøretting av landbruket. Det er allerede et forvaltningsregime på plass, slik at det forvaltningsmessig ikke vil kreve for mye ressurser ved ytterligere miljøretting.
- Formålet må fremgå tydelig av ordningene. Noen av ordningene vil dekke mange formål, og er fokusert mot å legge til rette for matproduksjon i hele landet. Andre ordninger er mer direkte knyttet til enkeltmål, som å sikre miljøkvaliteter. Dess klarere formålet med ordningene er, dess enklere er det å etablere systemer for resultatoppfølging (formålseffektivitet). Det er grunn til å anta at dette vil bli viktigere framover, både i forhold til internasjonale forpliktelser (WTO, landskapskonvensjonen) og ikke minst i forhold til landbrukets legitimitet i befolkningen. Dette tilsier at det bør satses på en effektiv og målrettet resultatkontroll for at miljørettingen og synliggjøringen av miljøinnsatsen skal nås. Det vises i denne sammenheng til at det er laget forslag til felles rammer for resultatrapportering for miljøprogram i MIRAP-rapport og høring av denne (SLF-rapport nr 9/2005).

Eksempelvis har tilskudd til dyr på utmarksbeite et uklart formål og det er vanskelig å kontrollere effekten av tiltaket ettersom det ikke er krav til hvor i utmarka dyrene beiter, jf. kapittel 5.

- Nasjonale ordninger bør være enkle og generelle ordninger. Ved behov for et bedre presisjonsnivå som møter regionale utfordringer og tar hensyn til regionale forhold, bør dette skje gjennom mer spesifikke regionale ordninger i RMP. Forenkling av nasjonale tilskuddsordninger kan følges opp ved bruk av juridiske og informative virkemidler for å nå miljømål.

Miljørettingen må imidlertid skje både nasjonalt og regionalt. Det må fra nasjonalt nivå synliggjøres at ivaretagelse av miljøverdier prioriteres og verdsettes høyt. Gjennom nasjonale virkemiddelordninger kan en gi sterke signaler om at miljøverdier ønskes ivarettatt.

Det er i utgangspunktet ikke forvaltningseffektivt å gi samme type generelle tilskudd både innenfor nasjonalt miljøprogram og regionalt miljøprogram (dvs. for de samme dyrene i de samme områdene), slik det i noen grad gjøres i dag. Arbeidsgruppa mener derfor at det bør være et hovedprinsipp at ordninger i nasjonalt miljøprogram gis generelt til alle beitedyr/alt beiteareal, mens ordninger i regionalt miljøprogram gis mer spesifikt til for eksempel foretak/beitedyr/areal som oppfyller snevrere vilkår, tilpasset lokale utfordringer. Gjennom SMIL gis det kommunalt tilskudd til prioriterte engangstiltak.

I tillegg kan det både nasjonalt og regionalt vurderes mer bruk av juridiske og informative virkemidler. Dette er imidlertid utenfor arbeidsgruppas mandat å utrede.

Arbeidsgruppa mener disse prinsippene vil kunne bidra til å legitimere landbrukets miljøinnsats ytterligere og til at en får en hensiktsmessig rolledeling mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå i miljøarbeidet.

## 4.2 Nasjonal ordning

### 4.2.1 Tilskudd per beitedyr

I 2002 avga en partssammensatt arbeidsgruppe en rapport som bl.a. vurderte å etablere et tilskudd til dyr på beite, jf. kapittel 2. Forslaget innebar at midlene til tilskudd til innmarksbeite og tilskudd til utmarksbeite skulle overføres til det nye beitedyrtilskuddet. Videre var det krav om minst 8 ukers beiting i inn- eller utmark, bestemmelser som hindrer at søkere kan ta ut areal- og kulturlandskapstilskudd og tilskudd til dyr beite på det samme arealet, og krav om et minste beiteareal pr. dyr.

Også FOLA-rapporten foreslo en slik ordning, jf. kapittel 2. Det ble der skissert to alternativer:

1. Tilskudd til alle dyr, uavhengig av hvor de beiter
2. Tilskudd kun til dyr som beiter på innmarksbeite eller utmarksbeite.

Siden partene ikke ble enige om å etablere en slik ordning, og det i stedet ble foretatt justeringer i eksisterende ordninger, er dette fortsatt et alternativ som må vurderes når man skal se på aktuelle endringer i innretning av dagens beitetilskuddsordninger.

En slik tilskuddsordning vil innebære at det gis tilskudd etter antall beitedyr på en gitt registreringsdato. Beitedyr defineres til gitte dyreslag, for eksempel sau, hest, geit, ku/storfe, hjort, lama, alpakka og esel (jf. dagens tilskudd til innmarksbeite) og tilskuddssatsen størrelse bør gjenspeile dyreslagets kapasitet som beitedyr og kulturlandskapspleier. Dersom det skal innføres et tilskudd per beitedyr, mener arbeidsgruppa at det bør knyttes til dyr som beiter på innmarksbeite eller utmarksbeite, for å sikre videre beiting av disse arealene. Videre unngår man problemet med at det kan "høstes" dobbelt tilskudd ved beiting på for eksempel fulldyrka jord, - både AK-tilskudd og beitedyrtilskudd.

Med dagens tilskudd til innmarksbeite er det et problem å definere innmarksbeitearealet. Dette problemet vil man fortsatt ha, med et vilkår om beiting på innmarksbeite eller i utmark. Uten ett slikt krav, vil man imidlertid heller ikke unngå dette problemet. Det vil fortsatt være behov for å registrere innmarksarealet, om ikke i tilskuddssammenheng, så for statistikkformål. Videre vil man fortsatt ha problemer med å definere areal som er tilskuddsberettiget AK-tilskudd. Det vil alltid ligge et insentiv

til å utvide tilskuddsberettiget areal. En overgang til et beitedyrtilskudd, vil dermed i noen grad kunne flytte problemstillingen over til overflatedyrket areal.

Dersom det skal etableres et tilskudd per beitedyr, mener derfor arbeidsgruppa at ordningen bør ha et vilkår om beiting på innmarksbeite eller i utmark. I utgangspunktet burde det være krav til beitingens lengde, for eksempel 8 uker, som i dagens utmarksbeitetilskudd, for å unngå tilskuddstilpasning i form av å slippe dyra på innmarksbeite ei uke eller to, og dermed være berettiget tilskudd. Krav om 8 ukers beiting er imidlertid svært vanskelig å kontrollere.

En tilskuddsordning der det gis tilskudd per beitedyr vil være enkel å forvalte, og vil innebære små omlegginger i tilskuddsforvaltningen. Søkeren oppgir allerede antall dyr på registreringsdato på søknadsskjemaet for produksjonstilskudd for utmåling av husdyrtilskudd og tilskuddsberettiget grovfôrareal. Tilskuddsgrunnlaget er lett å kontrollere. Slik sett vil tilskudd til beitedyr være en forvaltningseffektiv ordning. Krav om beiting på innmarksbeite eller i utmark og 8 ukers beiting, vil imidlertid være vilkår som ikke nødvendigvis er så lett å kontrollere.

Et problem med dagens innmarksbeitetilskudd har vært at det har stimulert til en økning i innmarksarealene, uten en tilsvarende økning i antall beitedyr. I noen områder har dette ført til gjengroing til tross for at arealene beites, fordi beitetrykket er for lavt. Ved overgang til et beitedyrtilskudd vil incentivet for å få mer tilskudd ligge i å øke antall beitedyr. Ut fra et kulturlandskapsperspektiv er dette ønskelig.

Tilskuddssatsene i ordningen bør gjenspeile dyrets kapasitet som beitedyr. Dyr som geit og utegangersau er svært effektive kulturlandskapspleiere, og en slik ordning bør stimulere til hold av disse gjennom større satser for disse dyreslagene.

På den annen side vil etablering av et beitedyrtilskudd kunne sies å være lite målrettet mht hvor beitingen foregår. Man får tilskudd for dyret uansett hvor dyret beiter, bare arealet defineres som innmarksbeite eller utmark. Samtidig kan også effekten bli mindre utnyttelse av dyrenes beitekapasitet, ved at beitetrykket blir mye større enn det som er optimalt for å holde arealene åpne.

Overgang til et tilskudd til beitedyr kan for øvrig skape problemer for slakteriene i forhold til tilførsel av dyr rundt telledato. For å få ut beitedyrtilskuddet vil det være gunstig for et foretak å vente med å levere inn et dyr til slakt til etter telledato.

Med bakgrunn i vurderingene ovenfor mener arbeidsgruppa at etablering av et beitedyrtilskudd ikke vil stimulere til ytterligere beiting enn dagens ordninger. Videre vil ordningen ikke være vesentlig mer forvaltningseffektiv enn dagens ordninger.

## **4.2.2 Videreføring som nasjonal ordning, med justeringer**

### **4.2.2.1 Stramme inn på godkjent areal per beitedyr**

I jordbruksavtalen er det fastsatt satser for maksimalt areal innmarksbeite- og grovfôrareal per dyr det kan gis tilskudd for, jf. kapittel 3.2.1. Jordbruksavtalen inneholder 3 sett med verdier, ett for søkere som gis areal- og kulturlandskapstilskudd i sone 1-4, ett for søkere i sone 5 og ett for søkere i sone 6 og 7. Satsene for innmarksbeite vurderes å være dimensjonert på en slik måte at de ikke bidrar optimalt til å hindre gjengroing fordi vekstforholda varierer sterkt innen samme sone. Dermed blir det for store beitearealer per dyr i de beste områdene, og en sikrer ikke et tilstrekkelig beitepress til å hindre gjengroing av kulturlandskapet.

Ved utforming av jordbruksavtalen ser det ut til å være tatt større hensyn til å legge til rette for en effektiv forvaltning enn å utforme tilskuddsordninger optimalt ut fra mål om å holde kulturlandskapet åpent ved beiting. En kan se for seg en åpning for å tilpasse faktorene etter faktiske vekstforhold.

Kommunene skal ikke innvilge søknader om tilskudd for arealer som ikke beites tilstrekkelig til å holde arealene åpne. I praksis blir nok dette i svært liten grad vurdert og gjort. Kommunene føler seg ikke komfortable med å foreta strengere vurderinger enn jordbruksavtalens maksimalbestemmelser så om det ikke er mulig å finne en felles, nasjonal løsning, bør det vurderes løsninger som er basert på regionale bestemmelser.

En mulig løsning kan være at fylkesmannen ut fra en beitefaglig og botanisk vurdering fastsetter lokale faktorer for sammenhengen dyr og beiteareal for fylket evt. for ulike deler av fylket, og at kommunen legger disse til grunn når de behandler søknader om produksjonstilskudd. I så fall, bør faktorene fastsatt i jordbruksavtalen erstattes med faktorene fastsatt av fylkesmannen. En slik ordning vil være mer komplisert å forvalte, og vil medføre at dagens løsning med sentrale, maskinelle beregninger av areal det kan gis tilskudd for, må erstattes av fylkesvise løsninger.

Ved innstramming av faktorene på steder med gode vekstforhold og høye beiteavlinger, vil dette føre til mindre tilskudd for berørte foretak. Gitt at fylkene foretar en innstramming av faktorene i forhold til i dag, vil ordningen imidlertid kunne bli mer målrettet, og således redusere ekstensiveringen av innmarksbeitearealer.

#### 4.2.2.2 Krav om skjøtsel av arealet

Som tidligere beskrevet er formålet med kulturlandskapstilskuddet å vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift av jordbruksarealer som holdes i hevd ved høsting eller beiting. En kan tenke seg at krav om høsting eller beiting blir erstattet av et generelt krav om skjøtsel av arealer på annen måte enn ved beiting. I regjeringens plattformdokument står det følgende i kapitlet for landbruk: ”...Virkemiddelbruken må stimulere til økt beiting med husdyr for å kunne opprettholde et åpent kulturlandskap. ...” På bakgrunn av dette vil arbeidsgruppa ikke gå videre i vurderingen av dette alternativet.

#### 4.2.2.3 Fjerne avgrensning i forhold til maksimalt godkjent areal grovfôr dyr/solgt fôrenhet

I henhold til mandatet skal arbeidsgruppa vurdere om dagens avgrensning i forhold til maksimalt godkjent areal per grovfôr dyr/solgt fôrenhet bør opprettholdes. Dersom man erstatter dagens krav om beiting eller høsting av arealet for å få tilskudd, med et krav om skjøtsel av arealet, jf. 4.2.2.2, vil det ikke lenger være naturlig med en avgrensning i maksimalt areal per grovfôr dyr/solgt fôrenhet, og det kan være aktuelt å fjerne avgrensningen.

Utvikling i arealer det er søkt om tilskudd for i perioden 1990-2004, går fram av tabell 4.1.

Tabell 4.1 Utvikling i jordbruksareal, 1990-2004. Area i drift, daa, før avkorting av grovfôrareal

År	Fulldyrka	Overfl. dyrka	Beite	SUM		Normert areal	Faktor
			Fra søknad	Normert	Fra søknad	Normert	Økning fra 1990

1990	8 101 612	265 655	812 913	479 619	9 180 180	8 846 886		0,59
1991	8 313 335	269 961	854 470	504 137	9 437 766	9 087 433	240 547	0,59
1992	8 398 184	271 368	896 841	529 136	9 566 393	9 198 688	351 803	0,59
1993	8 513 737	259 606	941 544	555 511	9 714 887	9 328 854	481 968	0,59
1994	8 549 201	259 489	984 735	689 315	9 793 425	9 498 005	651 119	0,7
1995	8 667 233	264 448	1 006 497	704 548	9 938 178	9 636 229	789 343	0,7
1996	8 709 769	266 594	1 029 089	720 362	10 005 452	9 696 725	849 840	0,7
1997	8 754 251	254 661	1 078 082	754 657	10 086 994	9 763 569	916 684	0,7
1998	8 765 092	291 555	1 113 298	779 309	10 169 945	9 835 956	989 070	0,7
1999	8 766 734	285 753	1 208 664	846 065	10 261 151	9 898 552	1 051 666	0,7
2000	8 749 567	281 112	1 284 572	899 200	10 315 251	9 929 879	1 082 994	0,7
2001	8 733 425	276 995	1 311 593	918 115	10 322 013	9 928 535	1 081 649	0,7
2002	8 744 885	276 329	1 328 694	797 216	10 349 908	9 818 430	971 545	0,6
2003	8 644 304	265 428	1 350 555	810 333	10 260 287	9 720 065	873 179	0,6
2004	8 620 640	260 172	1 374 709	824 825	10 255 521	9 705 637	858 752	0,6
<b>2004 i % av 1990</b>								
	106 %	98 %	169 %	172 %				

Normert areal i tabell 4.1 er areal fra søknader om tilskudd, før avgrensning etter bestemmelsene i jordbruksavtalen.

I følge jordbruksavtalen kan det gis areal- og kulturlandskapstilskudd for inntil 9,7 mill. daa. Hvert år avgrenses arealet noe, og for 2004 ble det gitt tilskudd for ca. 9,65 mill. daa. Det har til nå aldri vært praktisert avgrensning av arealet for å komme ned til 9,7 mill. daa som en del av utmåling av tilskudd. 9,7 mill. daa er avtalt som en del av tilpasning til WTO-krav og må oppfattes som førende for hvor stort areal det maksimalt kan gis tilskudd for. Siden normert areal i følge søknad er så stort, må en eventuell fjerning av bestemmelsene om avgrensning av areal ses i sammenheng med løsninger for å avgrense arealet, slik at det ikke gis tilskudd for et større areal enn jordbruksavtalen gir rom for.

Arbeidsgruppa har drøftet muligheten for å fjerne bestemmelsene i jordbruksavtalen om maksimalt grovfôrareal per dyr og erstatte dem med bestemmelser om at arealer skal holdes åpne ved høsting og beiting. Forslaget vil kunne forenkle ordningen noe. Siden en slik løsning må kombineres med en avgrensning av arealet på annen måte, kan man imidlertid stille spørsmål ved om det vil være noen forenklingseffekt av betydning. Gitt at dagens krav om beiting eller høsting av arealet ikke erstattes med et krav om skjøtsel, kan gruppa videre ikke se at fjerning av avgrensningen i grovfôrarealet vil bidra til noe mer målretting av ordningen. Sett i sammenheng med konklusjonene i kapittel 4.2.2.2, har gruppa derfor konkludert med at dagens bestemmelser bør videreføres uten forandringer.

#### **4.2.2.4 AK-tilskudd, evt. kun kulturlandskapstilskudd, til alt areal, også arealer som ikke inngår i jordbruksavtalens vekstgruppedefinisjoner.**

Arealer som kommer i tillegg til vekstgrupper det i følge jordbruksoppgjøret kan gis areal- og kulturlandskapstilskudd for, kan deles i to:

1. Miljøarealer eller restarealer. Dette er kantsoner (dekket av gras etc.) mot vassdrag og lignende arealer.
2. Arealer der det dyrkes vekster som i dag ikke er inkludert i definisjonen av vekstgrupper i jordbruksavtalen. Eksempler på slike vekster er ferdigplen og pyntegrønt.



For arealer omtalt under pkt. 1 sier gjeldende jordbruksavtale at det kan gis RMP-tilskudd for slike arealer, men ikke ordninger innen NMP. Dette er arealer som inngår i kulturlandskapet, men som ikke direkte inngår i areal der det produseres jordbruksvarer. Tilskuddsmessig er disse arealene ivaretatt i jordbruksavtalen, og en ser ingen grunn til å foreslå endringer for disse arealene.

Arealer omtalt under pkt. 2, som ferdigplen og pyntegrønt, er ved søknad om produksjonstilskudd registrert som brakkarealer, grønnngjødsling og arealer i drift, men ikke berettiget produksjonstilskudd. Dette er arealer som inngår i kulturlandskapet og som helt klart fyller samme funksjon som andre arealer i forhold til formålet for kulturlandskapstilskuddet. For perioden 2002-2005 dreier det seg om arealer i størrelsesorden 25-30 000 daa. I tillegg til de arealene som er registrert, kan det forekomme enkelte produsenter som har spesialisert seg på kulturer som det i dag ikke gis tilskudd for, men det er ikke grunn til å anta at arealet vil overstige 35 000 daa. Følgelig er det rom for gi kulturlandskapstilskudd til disse arealene innenfor dagens rammer, både de økonomiske og øvre grense for areal det kan gis tilskudd for.

Arealtilskuddet har som formål og styrke og jevne ut inntekter mellom ulike vekstgrupper, bruksstørrelser og distrikter. For dette tilskuddet har avtalepartene klart definert hvilke vekstgrupper som inngår. Det er grunn til å anta at markedsforholdene for bl.a. ferdigplen og pyntegrønt er slik at produsentene kan hente ut en tilstrekkelig høy pris på produktene. En har dermed ikke argumenter for å foreslå at definisjonen av vekstgrupper berettiget arealtilskudd utvides til å omfatte flere vekster enn dem som er inkludert i dag.

#### **4.2.2.5 Stoppe muligheten til å etablere nye innmarksbeitearealer**

Som tidligere nevnt, har innmarksbeitearealene økt betydelig uten en tilsvarende økning i potensielle beitedyr. Det er grunn til å anta at økningen i innmarksbeite skjer ved at innmarksnær utmark blir inngjerdet. For å forhindre at denne utviklingen fortsetter, har arbeidsgruppa vurdert muligheten for å stoppe etablering av nye innmarksbeitearealer.

Dette kan gjøres gjennom at det i utgangspunktet ikke gis mulighet til å etablere nytt innmarksbeiteareal på en eiendom etter en gitt søknadsomgang, for eksempel 20. august 2005. Produksjonen av nye digitale markslagskart (DMK) fører til en ajourføring av kartgrunnlaget som ligger til grunn for definering av tilskuddsberettiget areal. Så langt har kommunene hatt mulighet til å justere arealene etter at DMK er produsert, for eksempel ved etablering av nye innmarksbeitearealer. Gruppa ser for seg en løsning der kommunene kun kan godkjenne nye innmarksarealer på en eiendom dersom foretaket som disponerer eiendommen, disponerer dyr med et fôrbehov tilsvarende et større innmarksbeiteareal enn det som foretaket disponerer. Det bør også åpnes for godkjenning av nytt innmarksbeiteareal dersom det er behov for beredskapsarealer til tidlig nedsanking pga store tap til rovvilt. Gjeldende satser for maksimalt tilskuddsberettiget innmarksbeiteareal kan brukes for å kartlegge behovet for beiteareal. Dersom det finnes alternative beitearealer i området som en ønsker å holde åpne gjennom beiting, bør kommunen prioritere å kanalisere beiting til disse arealene, framfor å godkjenne etablering av nye innmarksbeitearealer.

Arbeidsgruppa mener at en slik løsning vil bremse videre ekstensivering av innmarksbeitearealer. Løsningen vil videre være enkel å forvalte. Forslaget vil føre til mindre grad av skjønn, og dermed likere praktisering mellom kommunene.

#### **4.2.2.6 Regionalisere miljøkravene innenfor dagens ordning**

I henhold til § 8 i Forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket er det knyttet en del generelle miljøkrav (tidligere kalt kulturlandskapskrav) til alle foretak som skal motta tilskuddet. I veiledningen til forskriften er miljøkravene utdypet.

I FOLA-rapporten pekes det på at disse kravene er relativt svake, og at det kunne være grunnlag for å hevde at er for enkelt å få dispensasjon fra vilkårene. I rapporten "Forslag til miljøprogram for jordbruket", lagt frem av en partssammensatt arbeidsgruppe i mars 2003, kommer det derfor frem forslag om at det kan være mye å hente, rent miljømessig, på å målrette disse kravene. Mye taler imidlertid for at kravene fortsatt burde være grovmaskede, men at en differensiering av kravene mellom regioner kan være et hensiktsmessig grep.

Ulike tilnærminger til en regionalisering av miljøkravene ble vurdert, og man endte på en løsning der miljøkravene skulle fastsettes sentralt, men i større grad enn tidligere skulle differensiere kravene i forhold til regionale utfordringer. Fastsettingen av kravene skulle skje gjennom en dialog med fylkesmannen.

Fylkene ble bedt om å komme med innspill til hvordan miljøkravene kunne målrettes med utgangspunkt i regionale miljøutfordringer. Tilbakemeldingene fra fylkene var at dette kom litt for tidlig i forhold til prosessene rundt regionale miljøprogram. Både i forhold til at man var i gang med å utrede viktige miljøutfordringer, og at det dermed videre var vanskelig på det tidspunkt å vite hvilke miljøkrav som ville være mest hensiktsmessig for å understøtte dette arbeidet.

Det videre arbeidet med å vurdere regionalisering av miljøkravene i areal- og kulturlandskapstilskuddsordningene ble derfor lagt på is, og det ble vurdert slik at de regionale prosessene burde gjennomføres, og tiltakene settes ut i livet, før man eventuelt på nytt vurderte om en regionalisering av miljøkravene ville være hensiktsmessig.

### **4.3 Regionalisering av ordninger**

#### **4.3.1 Generelt om regionalisering**

I kapittel 4.2 ble det vurdert ulike endringer i dagens nasjonale ordninger for å få en bedre måloppnåelse. Et annet alternativ, eventuelt supplement til forslagene i 4.2 er å regionalisere alt eller deler av dagens beiteordninger. Med regionalisering menes at midlene overføres til fylkene gjennom RMP. Fylkene foretar en prioritering av de viktigste områdene mht å hindre gjengroing, og en fordeling av tilskuddsmidlene til disse områdene.

Som nevnt tidligere, mener arbeidsgruppa at man må akseptere en viss gjengroing i framtida, og at det er viktig å kanalisere beiting til de områdene hvor bevaring av et åpent kulturlandskap er viktigst. Alle fylkene har i dag ordninger i sine RMP som legger til rette for beiting og bevaring av kulturlandskap, jf vedlegg 2. Dette dreier seg imidlertid om forholdsvis beskjedne beløp. Som det fremgår av kapittel 3, er det stor variasjon i problemstillingene med hensyn til å hindre gjengroing mellom de ulike fylkene. Arbeidsgruppa mener derfor at en ytterligere regionalisering av midler gjennom regionalisering av beitetilskudd vil innebære et bedre presisjonsnivå mht å nå målet om å hindre gjengroing i prioriterte områder, enn med dagens nasjonale ordninger.

Regionalisering vil samtidig innebære økte transaksjonskostnader, dvs. kostnader med for eksempel datainnsamling, kontraktsinngåelse/vedtak og oppfølging og kontroll for utbetaling av det enkelte

tilskudd. Arbeidsgruppa legger til grunn at for å få en bedre målretting og presisjon av tilskuddsmidlene, må man akseptere at dette koster. Når målet er viktig nok, og presisjon er nødvendig for å nå målet, er dette likevel riktig. Videre er det et politisk ønske å regionalisere ut fra tanken om at et regionalt nivå kjenner de lokale utfordringene og løsningene bedre, enn den sentrale forvaltningen.

Etablering av RMP innebar en rekke ”etableringskostnader” for å få et nytt regionalt tilskuddssystem opp og gå. Nå er imidlertid dette systemet etablert, og ved en eventuell tilføring av mer midler fra dagens nasjonale beitetilskuddsordninger, vil transaksjonskostnadene være mindre enn ved etableringen av RMP.

Det vises i denne sammenheng også til St.prp. nr 70 (2002-2003) Om jordbruksoppgjøret 2003 – endringer i statsbudsjettet for 2003 m.m. der partene ble enige om å etablere en miljørettet økonomisk virkemiddelpakke på regionalt nivå (RMP) på om lag 350 mill. kroner fra 1.1.2005<sup>2</sup> og trappe opp avsetningen til 400 millioner kroner fra 2006 (med utbetaling i 2007). Det er dermed en forventning i fylkene om at det skal overføres ytterligere midler til regionalt nivå allerede innenfor førstegenerasjon miljøprogram (2004-2008).

I praksis vil dette utgjøre en økning på 45,5 mill kr i 2006 til ordninger over RMP dersom en trekker fra midler til informasjons- og utviklingstiltak og investeringsstøtte til beitelag. Gruppa har ikke sett det som sitt mandat å komme med forslag til hvordan denne økningen skal finansieres, men har forutsatt at økt ramme skal kunne benyttes innenfor rammen av de godkjente miljøprogrammene og eksisterende ordninger i perioden 2004-2008.

Ved eventuell ytterligere regionalisering av midler fra nasjonalt miljøprogram til regionalt miljøprogram må det tas stilling til hvilke føringer for bruk av midlene som skal gis fra sentralt hold<sup>3</sup>:

- Kan benyttes både til forurensingstiltak og kulturlandskapstiltak (fylkene står fritt innenfor rammene av formålet til miljøprogram)
- Kan benyttes til kulturlandskapstiltak generelt
- Kan benyttes til kulturlandskapstiltak som bidrar til å hindre gjengroing
- Kan benyttes til beitetiltak
- Kan benyttes til beitetiltak i utmark

<sup>2</sup> Til grunn for beregningen av rammen på 350 mill. kr i 2005 lå også midler til informasjons- og utviklingstiltak og investeringsstøtte til organisert beitebruk. Disse midlene blir nå fordelt utenom rammen til RMP. Informasjons- og utviklingstiltak fordeles hhv regionalt og nasjonalt etter nærmere avtale mellom partene. Investeringsstøtte til organisert beitebruk blir fordelt etter SMIL-ordningen fordi den har karakter av engangstilskudd. Rammen for RMP i 2005 er på 340 mill kr, dvs i praksis en økning på 4,5 mill kr sett i forhold til rammen som ble forespeilet i jordbruksoppgjøret 2003.

<sup>3</sup> Ved etableringen av RMP i 2003 vektla avtalepartene følgende, jf St.prp. 70 (2002-2003): Fordelingen mellom fylkene i oppstartsfasen bør ikke være vesentlig forskjellig fra den summen som allokeres til fylkene i dag fra de ”gamle” ordningene. I tillegg tas det midler fra post 74 for å komme opp i et samlet beløp på 350 mill kr for 2005. Partene er enige om å trappe opp avsetningen til miljøprogram til 400 mill kr fra 2006. Administrasjonen av de nye virkemidlene/ordningene må være brukerorienterte, og den må være godt koordinert med øvrig tilskuddsforvaltning.”

Jo mindre føringer som gis for bruk av midlene, desto større fleksibilitet har selvfølgelig fylkene til å disponere midlene. Forutsatt at fylkene har tilstrekkelig informasjon og ressurser til å foreta de riktige prioriteringene, vil midlene gå til å løse de viktigste utfordringene i forhold til å ivareta kulturlandskap og hindre forurensning, jf føringer for RMP.

En slik løsning innebærer at man ikke har noen garanti for at midlene vil gå til å ivareta kulturlandskapet, og omleggingen kan således føre til ytterligere gjengroing, mens forurensningen reduseres.

Hvorvidt fylkene har tilstrekkelig med informasjon og ressurser til å foreta de riktige prioriteringene ved utforming av tilskuddsordninger og tildeling av tilskudd, er det vanskelig å si noe konkret om. Det er grunn til å anta at regionalt nivå har bedre grunnlag enn nasjonalt nivå til å foreta beslutninger som gjenspeiler de regionale utfordringene i større grad.

Dersom det kan være grunn til å anta at man har en annen politisk vektlegging av de ulike målsetningene på regionalt nivå, enn man ønsker fra nasjonalt nivå, kan det likevel være grunnlag for å legge føringer for bruk av midlene.

I hvor stor grad det blir gitt føringer fra sentralt forvaltningsnivå vil også ha konsekvenser for graden av omfordeling av midler mellom ulike fylker og brukere. Gitt at føringene innebærer videreføring av elementer fra dagens ordninger, vil det være slik at jo sterkere føringer som legges, jo mindre omfordeling får vi i forhold til dagens fordeling av tilskudd. Arbeidsgruppa vil komme tilbake til dette under drøfting av de ulike alternativene for regionalisering, kapittel 4.3.2 og 4.3.3.

Det må også tas stilling til i hvilken grad man ønsker omfordeling av midler mellom fylker i forhold til dagens fordeling, ved ytterligere regionalisering av midler. To ulike tilnærminger ved regionalisering av midler er:

1. Det overføres samme beløp til RMP for det enkelte fylket, som det har blitt tilført gjennom nasjonal ordning.
2. Det foretas en ny vurdering der en må se nærmere på nye aktuelle kriterier for fordeling. For eksempel kan det lages kriterier som gjør det mer attraktivt å holde beitedyr i gjengroingstruete arealer enn i andre (eks. får dobbelt så mye for beitedyr i Nordland som i Rogaland). En kan ev. vurdere nye kriterier for fordeling etter nærmere resultatkontroll av RMP.

Alternativ 1, der man overfører samme beløp til fylkene som det har blitt overført via nasjonal ordning til nå, vil skape minst omfordelingseffekter og støy rundt omleggingen. Videre vil en slik fordeling ta utgangspunkt i lokalisering av eksisterende beitedyr og -arealer. Ut fra et rent miljøsynspunkt, kan det argumenteres for at alternativ 2 vil være mest målrettet.

Ved en regionalisering av midler vil midlene fortsatt ha en inntektsgivende effekt for jordbruket. En sterkere målretting i forhold til prioriterte arealer vil imidlertid innebære en omfordeling fra foretak med arealer i ikke-prioriterte områder, til foretak med arealer i prioriterte områder. Hvis man ønsker en sterkere miljøeffekt av midlene, må man imidlertid også akseptere at dette innebærer en omfordeling til de foretakene som produserer mest miljøgoder.

Arbeidsgruppa ser for seg fire alternative grader av regionalisering av beitetilskuddene:

1. Ingen ytterligere regionalisering av beitetilskudd (videreføring som i dag)

2. Regionalisering av utmarksbeitetilskuddet
3. Regionalisering av utmarksbeite- og innmarksbeitetilskuddet
4. Regionalisering av definerer av arealer og en gitt andel av midlene

Valg av løsning avhenger bl.a. av prioritering mellom hensynene til formåls effektivitet kontra forvaltningseffektivitet.

### 4.3.2 Regionalisering av utmarksbeitetilskudd

Utmarksbeitetilskuddet er per i dag en lite målrettet ordning, jf. kapittel 3. Man har liten kontroll med hvilke arealer som beites, og i hvilken grad gjengroing hindres i disse områdene. Ut fra erkjennelsen av at alle områder ikke kan holdes åpne med dagens tilgang til beitedyr anses heller ikke et generelt tilskudd til beite i utmark som formåls effektivt.

Arbeidsgruppa mener derfor at dagens tilskudd til utmarksbeite bør målrettes ytterligere ved at midlene gis til prioriterte områder hvor det er viktigst å hindre gjengroing. Som det fremgår av kapittel 3, er utfordringene svært forskjellige mellom de ulike fylkene. Derfor mener arbeidsgruppa at det er regionalt forvaltningsnivå som er best egnet til å gjennomføre prioritering av viktige arealer, og ikke nasjonalt nivå.

Et forhold som varierer mellom og innad i fylkene, er graden av konflikt med rovdyr i utmark. I rovviltområder er tap av dyr på beite pga rovdyr en medvirkende årsak til at flere landbruksforetak velger å avvikle saueholdet. Det har ført til at beiteområder i utmark med rovvilt har fått mindre beitetrykk. Ved regionalisering av utmarksbeitetilskuddet, kan fylkene få større fleksibilitet til å målrette ordninger mot skjøtsel av prioriterte utmarksarealer i rovdyrrområdene.

Ønsker man at midlene fortsatt skal gå til utmark, kan det legges føringer fra sentrale myndigheter om dette. Det gis per i dag mye tilskudd til innmarksbeitearealer gjennom nasjonalt AK-tilskudd, og i tillegg har fylkene mulighet til å bruke av midler som de per i dag har i RMP til spesielt prioriterte innmarksbeitearealer. For bl.a. å unngå for store omfordelingseffekter, mener arbeidsgruppa derfor at ved regionalisering av utmarksbeitetilskuddet, bør det legges føringer om at midlene fortsatt skal brukes til å hindre gjengroing av utmark.

Omleggingen vil kunne føre til omfordeling av midler mellom husdyrbrukere, fra de som har beitedyr i ikke-prioritert utmark, til de som har, eller skaffer seg, beitedyr i prioritert utmark. For å målrette ordningen, må det gjøres lønnsomt å legge om drifta på en slik måte at dyra beiter der det er ønskelig, og det må koste for de som ikke gjør det.

I 2005 er det satt av 233,3 mill kroner til ordningen. Regionalisering av disse midlene innebærer en økning i bevilgningen til RMP med 68 % (bevilgning til RMP for søknadsåret 2005 er 340 mill kr). Forslaget innebærer således regionalisering av en ikke ubetydelig pott, som også kan få ikke ubetydelige omfordelingskonsekvenser mellom landbruksforetak.

Som en gradvis overgang kan det i 2006 overføres til RMP tilsvarende slik at samlet bevilgning til RMP blir 400 mill kr. Samtidig kan fylkene forespeiles en økning tilsvarende hele potten fra utmarksbeitetilskuddet (233,3 mill kr i 2005) ved rullering av miljøprogram i 2008, til å holde utmarksarealer åpne (gjennom beite).

### 4.3.2.1 Planverktøy for prioritering av kulturlandskap i utmark

Kommunene har fått viktige funksjoner i gjennomføring av landbrukspolitikken. Og et av de tema som alle er opptatt av, også i politiske miljø og kommunal forvaltning, er den økende gjengroingen i utmark. Det er derfor avgjørende viktig, dersom en skal få en bedre målretting av de økonomiske virkemidlene knyttet til beiting i utmark, at disse områdene blir valgt ut og prioritert gjennom lokale prosesser som munner ut i konkrete politiske prioriteringer. Først etter en slik prioritering og målretting kan vi få redusert gjengroingen i de områder som er spesielt viktige for både de som bor i bygda og de som er på besøk som gjester og turister.

Type areal og hvor strengt en ønsker å prioritere vil selvsagt være forskjellig fra kommune til kommune, og vil dessuten kunne variere fra landsdel til landsdel. Selve prioriteringsprosessen bør likevel standardiseres og bli en del av det generelle planarbeidet for utvikling av landbruket i kommunen.

En tilnærningsmåte som har vist seg å fungere på en god måte, er å bruke den metodikken en har utviklet ved utpeking av ”kjerneområder for landbruk” i de kommunale landbruksplanene. Gjennom den prosessen som fører frem til en ferdig landbruksplan skal kommunene peke ut sentrale jordbruksområder og sentrale kulturlandskapsområder. Og det er summen av disse arealene som utgjør ”kjerneområder for landbruk”. Våre erfaringer så langt er at mange av kommunene har arbeidet svært seriøst med sin landbruksplan. Alle er likevel ikke ferdige med arbeidet med utpeking av kjerneområde for landbruk.

Problemet i forhold til å nytte dette arbeidet som grunnlag for støtte til ei mer målretta beiting i utmark, er likevel at hovedfokus så langt har vært å plukke ut de mest verdifulle jordbruksområder med sammenhengende areal av dyrka jord og beite. Viktige kulturlandskap i utmark har det vært mindre fokus på.

Dette betyr at det i landbruksplanen må innføres et nytt begrep ”viktige kulturlandskap i utmark”. Og det er til beitedyr i disse områda, etter utforming av konkrete skjøtselsplaner, en må fordele den offentlige støtta til dyr på utmarksbeite. Dermed vil dette virkemidlet bli brukt i samsvar med lokale prioriteringer for å ta vare på og videreutvikle de mest verdifulle kulturlandskapa i utmark.

Ved utvelgelse av slike viktige utmarksområder vil det selvsagt være nyttig å ta utgangspunkt i ulike registreringer som alt er gjort både nasjonalt, regionalt og lokalt, for eksempel kommunene sine registreringer av biologisk mangfold. Med et regionalisert utmarksbeitetilskudd, vil det være naturlig at hvert fylke legger sine kriterier for hvordan utvelgelse av ”viktige kulturlandskap i utmark” skal skje slik at utvelgelsen skjer i størst mulig samsvar med den praksis og de ulike registreringene som allerede er gjort i de ulike fylkene.

I St.prp. nr. 1 (2004-2005) fremgår det at Landbruks- og matdepartementet legger opp til en styrket og samlet strategi for å ta vare på viktige kulturlandskap og verne om dyrka og dyrkbar jord. Målene knytter seg til at innen 2010 skal den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene halveres, spesielt verdifulle kulturlandskap skal dokumenteres og sikres en særskilt forvaltning og områder som gror igjen med skog skal skjøttes både med tanke på næringsbruk og rekreasjonsverdi.

Når det gjelder dokumentasjon av spesielt verdifulle kulturlandskap, samt sikre disse en særskilt forvaltning, legges det nå et løp for operasjonalisering av dette målet. Det kan være naturlig å bruke disse utvalgte områdene som grunnlag for prioritering av arealer til beitetilskudd.

### 4.3.3 Regionalisering av tilskudd til utmarksbeite og innmarksbeite

Arbeidsgruppa vurderer dagens tilskudd til innmarksbeite som en målrettet ordning. De arealene som er definert som innmarksbeite er i utgangspunktet åpne områder, ofte med beliggenhet i tilknytning til annen innmark, og betraktes som en betydningsfull del i et helhetlig kulturlandskap. Arbeidsgruppa mener derfor det er viktig å fortsette å gi disse arealene tilskudd, uavhengig av lokalisering. Således er det i utgangspunktet både formåls effektivt og forvaltningseffektivt å videreføre denne ordningen som en nasjonal ordning.

Selv om tilskudd til innmarksbeite videreføres som en nasjonal ordning, vil arbeidsgruppen videre påpeke at fylkene fortsatt har mulighet til å gi ekstra tilskudd til innmarksarealer de mener er spesielt viktige, gjennom RMP.

Ett av hovedproblemene med dagens tilskudd til innmarksbeite, er at arealene stadig øker. En regionalisering av innmarksbeitetilskuddet vil ikke nødvendigvis redusere insentivet til å øke tilskuddsberettiget areal, men føre til at dette insentivet kun gjelder for de tilskuddsberettigete, dvs. de mest prioriterte arealene.

En regionalisering av både tilskudd til utmarksbeite og areal- og kulturlandskapstilskuddet til innmarksbeite, innebærer en flytting av totalt 589,3 mill kroner (jf. budsjett for 2005). Dette er et stort beløp, og flytting av midlene får store konsekvenser både for forvaltning og det enkelte landbruksforetak.

## 5 Andre problemstillinger

### 5.1 Tilskudd til gjerding

Tilskudd til gjerding kan være et godt tiltak for å stimulere til økt beiting. Inngjerding av beitearealer utgjør imidlertid en betydelig kostnad, spesielt i form av egeninnsats, for foretak med beitedyr.

Arbeidsgruppen mener at i utgangspunktet må gjerdekostnader dekkes av den enkelte grunneier. Dersom man åpner for at det gis tilskudd til gjerding generelt, vil dette skape et stort bevilgningsbehov på ordningen. Arbeidsgruppen velger derfor ikke å vurdere en slik ordning ytterligere.

Når det gjelder gjengroing av innmarksbeitearealer, er dette i stor grad knyttet til at arealene går ut av drift fordi bruket legges ned. I perioden før drifta opphører, har ofte vedlikeholdet av gjerdene blitt nedprioritert. Etter at drifta opphører, blir gjerne annen innmark forpaktet bort, mens innmarksbeitearealene ofte blir liggende ute av drift. Det oppfattes som lite interessant å forpakte innmarksbeitearealer, fordi det kreves en stor investering i gjerding, og få risikerer å foreta slike investeringer på leid jord.

Kommunene har mulighet til å gi tilskudd over SMIL-ordningen til dekning av kostnader med ryddig og gjerding ved reetablering av gammelt innmarksbeiteareal som er i ferd med å gro igjen. Arbeidsgruppa forstår det imidlertid slik at bruk av SMIL-midler til slike tiltak har vært forholdsvis lite utbredt, og at tilskuddsandelen har vært lav. Det kan derfor vurderes om man i sterkere grad bør signalisere at SMIL-midlene kan brukes til dekning av gjerdekostnader på leide arealer, for reetablering av gammelt innmarksbeiteareal. Det kan for eksempel kreves at det foreligger 10 års leieavtale som vilkår for tilskudd.

Slike tiltak kan også være aktuelle med hensyn på å kople tiltak for bevaring av kulturlandskap i prioriterte områder med å finne alternative beitearealer for beitedyr i rovviltområder.

### 5.2 Økologiske arealtilskudd

Dette kapitlet drøfter problemstillinger knyttet til forvaltning av de to arealbaserte tilskuddene til økologisk landbruk:

- Omleggingstilskudd til økologisk landbruk. Dette tilskuddet gis som et engangstilskudd for alt areal som legges om til økologisk drift. Det er vilkår at arealene drives økologisk minst 5 år etter at arealene er lagt om til økologisk drift.
- Arealtilskudd til økologisk landbruk gis som et årlig tilskudd for arealer som drives økologisk.

Det er en del særregler for tilskudd til økologisk landbruk som medfører flere kompliserende faktorer for forvaltningen:

Omleggingstilskudd:

- Kravet til 5 års økologisk drift etter omlegging for å unngå krav om tilbakebetaling av tilskuddet



- Tilskuddet gis for ett omleggingsår, fortrinnsvis det første. Hovedregelen er at arealer er i karens 2 år, i enkelte tilfeller 3 år. Dette medfører at det gis omleggingstilskudd første år, dernest blir det 1 eller 2 år uten økologisk tilskudd før arealet er berettiget arealtilskudd.
- Satsen for omleggingstilskuddet er 750 kr pr. daa for alt areal unntatt innmarksbeite. Dette frister en del foretak til å legge om til økologisk for å høste tilskudd, ikke økologiske produkter

#### Arealtilskudd:

- Bestemmelsen om at det kan gis arealtilskudd for grønn gjødsling for inntil 50 % av arealet til korn, poteter, grønnsaker, frukt og bær, men med adgang for fylkesmannen til å gi dispensasjon fra bestemmelsen, slik at inntil 100 % av arealet foretaket disponerer kan nyttes til grønn gjødsling hvert 3. år. (Et normalt økologisk omløp er 2 år kornproduksjon og 1 år grønn gjødsling).

For å få innvilget søknad om tilskudd til økologisk landbruk må produksjonen være i tråd med bestemmelsene i forskrift 4. oktober 2005 nr. 1103 om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter og næringsmidler. Denne forskriften forvaltes av Mattilsynet, som har delegert inspeksjon og godkjenninger til Debio, slik at tilskudd bare kan gis til søkere som er medlem i Debio. Forhold knyttet til forholdet mellom landbruksforvaltningen og Debio faller utenfor mandatet for denne utredningen.

Høy sats for omleggingstilskudd kombinert med krav om 5 år økologisk drift etter omlegging har gitt noen enkeltsaker som har vært svært utfordrende for forvaltningen. Dette gjelder foretak som har lagt om store arealer og mottatt omleggingstilskudd, men knapt nok kommet gjennom karensårene før de har tilbakestillt til konvensjonell drift. Det kan i en del tilfelle virke som om omleggingen til økologisk landbruk er tilskuddsmotivert. Satsen på 750 kr per daa er så høy at den frister til omlegging uten at søker tar inn over seg konsekvensen av kravet om 5 år økologisk drift etter omlegging. Saker med tilbakebetaling av tilskudd medfører mye arbeid for forvaltningen. Tilskuddshøsting kan bidra til å skape tvil om tilskuddets legitimitet, og en bør derfor justere ordningen slik at tilskuddshøsting vanskeliggjøres. Historisk sett er begrunnelsen for å gi et engangstilskudd i form av omleggingstilskudd ved oppstart av omleggingsperioden at en ønsker å bruke økonomisk stimulans i form av tilskudd for å kompensere for avlingsnedgang i omleggingsfasen og derigjennom motivere til omlegging til økologisk drift. Tilskuddssatsen er imidlertid blitt så høy at den mer enn kompenserer for denne avlingsnedgangen, og en får de nevnte, uheldige tilpasningene.

En annen form for tilskuddshøsting foregår ved at en del foretak driver økologisk de 5 årene som er satt som krav for å unngå krav om tilbakebetaling av omleggingstilskuddet. Dette må sies å ha et betydelig omfang. På bakgrunn av avlingstall i 2000 ble det gitt tilskudd for 171 000 daa som ble drevet økologisk og i årene 2000-2003 er det gitt omleggingstilskudd for i alt 208 000 daa. Uten avgang av økologiske arealer, ville en hatt 378 000 daa som ble drevet økologisk i 2005, mens det bare er søkt om tilskudd for 298 000 daa, en avgang på 80 000 daa, tilsvarende vel 20 %. Innmarksbeite er holdt utenom beregningen fordi det ikke gis omleggingstilskudd for innmarksbeite. Fra Debio er det opplyst at en del angir som årsak til at de melder seg ut av Debio at de nå har drevet økologisk i 5 år. At produsenter bare er innom ordningen for en kortere periode, mener vi er uheldig jf. regjeringens mål om at 15 % av matproduksjon og –forbruk skal være økologisk i løpet av 9 år fra nå av. For å nå målet om at 15 % av matvareforbruket skal være økologisk i 2015, er det etter vår vurdering viktig at tilførslene av jordbruksprodukter til omsetnings- og foredlingsleddene er stabile. Import av mat, eller transport av matvarer over store avstander er ikke i samsvar med det ideologiske grunnlaget for økologisk landbruk (drøftes ikke i denne rapporten), slik at 15 %-målet må primært nås ved innenlandsk produksjon av økologiske matvarer. Det er ikke nærmere spesifisert hvilke

matproduksjoner som inngår i de 15 %, men det er vanskelig å tenke seg at ikke viktige produksjoner for norsk jordbruk som melk og kjøtt inngår i denne andelen. Vanlig handlingsmønster ved omlegging til økologisk drift er at en først legger om planteproduksjonen, deretter husdyrproduksjonen, fordi omstilling av dyr krever økologisk produsert fôr. En bør derfor utforme virkemidlene slik at de produsentene har et lengre tidsperspektiv for sin økologiske produksjon enn 5 år. Et viktig tiltak for å nå regjeringens mål bør være å stimulere til at de som har lagt om til økologisk, fortsetter driften utover minimumsperioden på 5 år.

I forbindelse med innspill til jordbruksoppgjøret 2006 har flere fylkesmenn meldt at situasjonen som oppsto høsten 2004 med overproduksjon av økologisk korn og lavere pris til produsent enn forutsatt, fikk en del økologiske kornprodusenter til å tilbake stille produksjonen til konvensjonell drift, mens en del andre har gitt tydelige signaler om at de ikke tåler flere år med svak lønnsomhet. Kombinasjonen lavere avling på grunn av økologisk drift og et marked som ikke i tilstrekkelig grad kan kompensere for lavere avling ved å gi en høyere pris, sikrer ikke en tilfredsstillende lønnsomhet og vil føre til frafall blant produsentene. Det kan diskuteres om en eventuell kompensasjon for svikt i markedet skal gis i form av pristilskudd, arealtilskudd eller en kombinasjon, men arealtilskudd er å foretrekke jf. vilkår for notifikering i grønn boks i WTO.

Særreglene om arealtilskudd for grønn gjødsling som inngår i økologisk vekstskifte med korn, poteter, grønnsaker, frukt og bær er også utfordrende å forvalte ved at en må holde oversikt over bruk av arealer for en 3-årsperiode. Satsen for arealtilskudd til økologisk drevne grønn gjødslingsarealer er høy (550 kr pr. daa), og dette medfører et visst press mot ordningen ved at det i marginale kornområder (økologisk arealtilskudd + AK-tilskudd i sone 3 utgjør 583 kr pr. daa) eller hos produsenter som av ulike årsaker, ofte ugrasproblemer, har svak lønnsomhet i kornproduksjonen, kan oppnås tilnærmet samme lønnsomhet ved grønn gjødsling som ved kornproduksjon.

Tilskudd til økologisk husdyrproduksjon gis fra og med første søknadsomgang husdyrproduksjonen har startet omstilling til økologisk drift. Dette gjør at denne ordningen er langt enklere å forvalte enn de arealbaserte ordningene, og en kjenner ikke til eksempler på uheldig tilpasning. En mener at de arealbaserte tilskuddene kan utformes etter sammen prinsipp som tilskudd til økologisk husdyrproduksjon.

Ut fra de signalene SLF har fått fra fylkesmannen og kommunen, er det både behov for:

1. å forenkle forvaltningen av tilskudd til økologisk landbruk, særlig er kravet om 5 år økologisk drift vanskelig å forvalte på en effektiv måte
2. å gjøre endringer for å unngå tilskuddshøsting som dagens sats for omleggingstilskudd gir mulighet for.

I sluttprotokollen fra jordbruksforhandlingene i 2005, står det i pkt. 9 om økologisk landbruk: *”Partene legger fortsatt vekt på stabilitet og langsiktighet i tilskuddsordningene rettet mot primærprodusentene. Det er enighet om å videreføre bevilgningen uendret.”* Nødvendige endringer må gjøres på en slik måte at sluttprotokollen følges opp.

På bakgrunn av dette foreslår arbeidsgruppa følgende forslag til forenkling: Omleggings- og arealtilskuddene til økologisk landbruk slås sammen til ett tilskudd, som gis som et årlig tilskudd pr. daa fra og med første søknadsomgang etter at omlegging starter. Kravet om å drive økologisk minst 5 år etter omlegging fjernes. Særreglene for grønn gjødsling som inngår i vekstskifte med økologisk korn, potet, frukt, bær eller grønnsaker, erstattes av at grønn gjødsling gis kulturlandskapstilskudd etter samme sats som andre vekster og økologisk tilskudd etter samme sats som for korn.

For 2005 er tildelingen til økologisk landbruk 79,7 mill. kr brukt slik:

Omleggingstilskudd:	ca 24 mill. kr
Arealtilskudd:	ca 30 mill. kr
Husdyrtilskudd:	ca 11 mill. kr
Ufordelt kutt og gjenstående midler	ca 14 mill. kr

Ved å overføre omleggingstilskuddet til arealtilskuddet gir tildelingen rom for en betydelig økning av tilskuddssatsene.

Forvaltningsmessig vil en slik omlegging medføre forenklinger, men med tanke på en viss stabilitet og langsiktighet i tilskuddsordningen bør ha vurdere å en overgangsordning på 5 år, der omleggingstilskuddet trappes ned slik at det 1. overgangsårs gis 600 kr per daa i tilskudd med krav om 4 år økologisk drift etter omlegging, 2. overgangsårs gis 450 kr per daa i tilskudd med krav om 3 år økologisk drift etter omlegging osv.

Endringene kan tre i kraft med virkning fra søknadsomgangen 20. august 2006.

### 5.3 Svak drift

Etter § 3 i forskrift om produksjonstilskudd kan det gis tilskudd til foretak som driver vanlig jordbruksdrift.

I rundskriv 22/2005 er begrepet vanlig jordbruksdrift utdypet:

*” Ved vurderingen av om det drives ”vanlig jordbruksproduksjon” må det foretas et konkret helhetlig landbruksfaglig skjønn. Det må gjøres en helhetsvurdering av produksjonsomfang og metode innenfor hver enkelt produksjon i foretaket. De tidligere minstekravene til landbrukseiendom og produksjon kan være momenter i vurderingen. Et sentralt element i vurderingen er om foretakets agronomiske drift er tilfredsstillende. Hvis det høstes lite eller ingen avling, og omsetningen av jordbruksprodukter ikke står i samsvar med det antall dyr eller areal foretaket søker tilskudd for, kan dette indikere en situasjon hvor driften er for ekstensiv til å kunne regnes som ”vanlig jordbruksproduksjon”.*

*Dersom for eksempel ”kornproduksjonen” på et skifte er så ekstensiv at det høstes lite eller ingen avling (under normale forhold), og omsetningen av produkter ikke står i forhold til det areal det er søkt om tilskudd for, bør arealet på det ekstensive skiftet ikke godkjennes som kornareal. Kravet om vanlig jordbruksproduksjon kan være oppfylt for foretaket gjennom drift på andre skifter eller i andre produksjoner.”*

I tillegg til bestemmelsen i forskriften § 3 om vanlig jordbruksproduksjon, inneholder jordbruksavtalen regler for hvor store innmarksbeite- og grovfôrarealer det kan gis tilskudd for per dyr og minimumsavling per daa grovfôr for salg. Disse reglene er en videreføring av bestemmelsene om svak drift som var i tidligere forskrift om areal- og kulturlandskapstilskudd, som gjaldt til og med søknadsomgangen 20. august 2001.

Arbeidsgruppa er bedt om å vurdere om det kan være aktuelt å innføre regler for minsteavling per daa også for andre vekstgrupper enn grovfôr for å forhindre at søkere om produksjonstilskudd kan fristes til å høste tilskudd i stedet for jordbruksprodukter. Økologisk kornproduksjon er nevnt som en

produksjon der det i marginale kornområder kan være interessant å produsere korn i stedet for gras, dels fordi det ikke er regler om minsteavling av korn og dels fordi det gis forholdsvis høye tilskudd (583 kr per daa i sone 3, 669 kr per daa i sone 4-7).

På bakgrunn av at det de siste årene har vært lagt mer vekt på at jordbruket skal produsere fellesgoder og mindre vekt på produksjon av jordbruksprodukter, jf. at areal- og kulturlandskapstilskuddene er tilpasset WTO-krav på en slik måte at de etter gjeldende kriterier kan notifiseres som grønne, mener arbeidsgruppa at et forslag om å innføre bestemmelser om svak drift for andre vekster enn grovfôr, kan oppfattes som et tiltak i retning av å øke kravene til produksjon av jordbruksprodukter og at dette vil være uheldig i forhold til WTO-notifisering som grønne ordninger. Sammenligner en våre utmålingsregler for tilskudd med tilsvarende regler i Sverige, Danmark og Finland, der det gis tilskudd til foretak som disponerer areal, skjøtter arealene og følger miljøkrav m.v., vil det være mer logisk å foreslå å fjerne bestemmelsene om maks. grovfôrareal per dyr og minsteavling ved salg av grovfôr i jordbruksavtalen, enn å foreslå innført nye bestemmelser.

En vet også at de reglene som er, er vanskelige for søkerne å forstå og vanskelig for forvaltningen å forklare for søkerne.

Arbeidsgruppa finner derfor ikke grunn til å foreslå at jordbruksavtalen utvides på dette punktet, men viser til bestemmelsene om vanlig jordbruksproduksjon, som gir kommunen nødvendig hjemmel for å avslå søknader om tilskudd for arealer som er svært ugrasbefengt eller på annen måte drives så ekstensivt at det etter en agronomisk vurdering ikke kan kalles vanlig jordbruksproduksjon.

## 5.4 Rovvilt

Arbeidsgruppa er bedt om å vurdere særbestemmelsene for tilskudd til dyr på utmarksbeite, areal- og kulturlandskapstilskudd i områder der dyr ikke kan gå på utmarksbeite på grunn av rovdyr. Problemstillingen er aktuell for sau. Særbestemmelsene vi er bedt om å vurdere er:

1. om fylkesmannen kan endre vilkår for å gi tilskudd til dyr på utmarksbeite i de tilfeller der rovdyr medfører at husdyra må tas hjem fra utmark før dyra har beita 8 uker i utmark
2. om fylkesmannen kan fastsette egne og høyere satser for grovfôrareal det kan gis tilskudd for i de tilfellene rovdyr fører til at husdyr ikke kan beite i utmark, eller må tas hjem før 8 uker beiting i utmark.

Etter gjeldende jordbruksavtale er det ikke anledning til å dispensere fra bestemmelsene i jordbruksavtalen. Dette betyr at bestemmelsene om maksimalt areal det kan gis tilskudd for per dyr bare kan endres i forbindelse med jordbruksoppgjøret. Det samme gjelder om fylkesmannen eventuelt skal gis anledning til å dispensere fra bestemmelsene i jordbruksavtalen på samme måte som fylkesmannen i særlige tilfelle kan gi dispensasjon fra en del av bestemmelsene i forskrift om produksjonstilskudd. Videre er heller ikke erstatning / kompensasjon på grunn av rovdyrskader en del av gjeldende jordbruksavtale.

Det ligger utenfor mandatet for arbeidsgruppa å vurdere om jordbruksavtalen skal utvides på disse punktene. Forvaltningsmessig vil det være mulig å tilpasse seg til slike endringer om avtalepartene ønsker å utvide virkeområdet for avtalen og gi videre fullmakter til forvaltningen.

Jordbruksavtalen inneholder egne utmålingsregler for sau som ikke går på utmarksbeite. Disse reglene er utarbeidet med tanke på sau som må holdes på innmark om sommeren i stedet for å slippes i utmark. Ut fra agronomiske vurderinger er de avtalte arealene per dyr vurdert som tilstrekkelige til å gi

nok fôr i løpet av beitesesongen. NILF har i rapporten ”Kostnader ved å ha sau på innmarksbeite” (NILF-rapport 2003-3) gått ut fra et gjennomsnittlig fôrbehov per enhet bestående av 1 søye + ca 1,7 lam, er 2,31 FEm per dag. Som eksempel kan en bruke sone 5, der det etter jordbruksavtalen kan gis tilskudd for inntil 4,2 daa innmarksbeite per søye med lam for dyr som ikke går på utmarksbeite, eller går mindre enn 8 uker på utmarksbeite. Hvis en legger NILFs vurdering av fôrbehov til grunn og anslår at dyra går på beite i 4 måneder (=120 dager), er samlet fôrbehov i beiteperioden 277 FEm per dyr. Dette tilsvarer en avling på 66 FEm per daa innmarksbeite. Etter arbeidsgruppas skjønn er dette en så lav avling at ingen bør ha problemer med å oppnå dette, med unntak for år med ekstrem tørke.

Det kan vurderes om en har tatt tilstrekkelig hensyn til hvor mye beitevekster sau og lam trækker ned i løpet av beitesesongen. Et forhold som ikke er vurdert, er om arealer per dyr bør settes så romslig at det også vil være tilstrekkelig beite også i tørre somre, eller om en kan akseptere at en må gi tilleggsfôr i form av høy eller surfôr om det blir svak tilvekst på grunn av tørke. I følge foregående avsnitt tilsvarer jordbruksavtalens bestemmelser et så lavt avlingsnivå at det etter arbeidsgruppas vurdering må det være akseptabelt å bruke tilleggsfôr.

## 6 Gruppas anbefalinger

### 6.1 Kulturlandskapstilskudd

Kulturlandskapstilskudd og arealtilskudd er to ordninger med ulike formål (se kap. 1.3). I følge jordbruksoppgjøret gis tilskuddene for arealer i vekstgruppene: Grovfôr, korn, poteter, grønnsaker, frukt og bær. Arealtilskudd til økologisk landbruk gis i tillegg for arealer som brakkes eller nyttes til grønn gjødsling i vekstskifte med korn, poteter, grønnsaker, frukt og bær. Tilskuddet for grønn gjødsling gis hvert 3. år eller sjeldnere, og satsen er dimensjonert slik at den kompenserer for at det ikke gis areal- og kulturlandskapstilskudd for grønn gjødsling.

Ivaretaking av kulturlandskapet skjer også ved produksjon av vekster som i dag ikke er berettiget arealtilskudd. Arbeidsgruppa anbefaler derfor at det åpnes for å gi kulturlandskapstilskudd til alt jordbruksareal som høstes, beites eller brukes til grønn gjødsling. Vekster som i dag ikke omfattes av jordbruksavtalens definisjon av vekster det kan gis tilskudd for, er for eksempel ferdigplen og pyntegrønt, og dreier seg om relativt små arealer, 30 - 35 000 daa. Det er rom for å gi kulturlandskapstilskudd for slike arealer uten å overstige maksimalt areal det i følge gjeldende jordbruksavtale kan gis tilskudd for, 9,7 mill. daa. Det vil være enkelt å tilpasse forvaltningen av produksjonstilskudd til en slik endring, så den kan gjennomføres med virkning fra søknadsomgangen 20. august 2006.

### 6.2 Beitetilskudd

#### 6.2.1 Tilskudd til dyr på utmarksbeite

En rekke kulturlandskapsverdier er knyttet til utmarka og skjøtsel gjennom beiting er et viktig tiltak for å ivareta verdiene. Samtidig ser en at gjengroing er en trussel for kulturlandskapsverdiene. Tilskudd til dyr på utmarksbeite anses som en lite formålseffektiv ordning per i dag, sett i forhold til landbrukspolitiske mål om å bevare kulturlandskapet. Ordningens formål er lite miljørettet, man har liten kontroll av hvorvidt vilkåret om minst 8 uker beiting er oppfylt, og det er stor usikkerhet knyttet til hvor stor effekt ordningene har med hensyn til å bevare kulturlandskapet og hindre gjengroing. Arbeidsgruppa legger derfor til grunn at det er behov for en ytterligere miljøretting av denne ordningen.

Arbeidsgruppa mener videre at man i tida som kommer må akseptere en viss grad av gjengroing av utmark, særlig sett i forhold til dagens tilgang på beitedyr, og at det er viktig å kanalisere beitebruken til de utmarksarealene som det er av størst samfunnsmessig betydning at blir skjøttet. Dette innebærer at det må foretas en prioritering av hvilke arealer som det er viktigst at beites.

Gruppa mener at en slik prioritering må forgå på regionalt nivå. Utfordringene med hensyn til å hindre gjengroing av utmarka varierer mye mellom og innad i fylkene, og fylkene vil være mest kompetente til å foreta prioritering av arealene. Siden fylkene allerede har etablert ordninger med formål å ivareta kulturlandskap og hindre gjengroing, vil forvaltningskostnadene med en slik overføring også være akseptable.

Gruppa foreslår derfor at midlene over dagens tilskudd til utmarksbeite overføres til RMP. Arbeidsgruppa legger til grunn at dette ikke må føre til en reduksjon i midlene som går til beiting i utmark, og foreslår derfor at midlene øremerkes tiltak for å hindre gjengroing av prioriterte

utmarksarealer. Det foreslås at overføringen til RMP skjer ved rullering av RMP i 2008, slik at det bl.a. kan gjennomføres gode prosesser knyttet til prioritering av arealer.

Som en del av gjennomføringen av jordbruksavtalen 2006 anbefales det at SLF gis i oppdrag å fastsette retningslinjer for regionalisering av utmarksbeitetilskuddet gjennom Nasjonalt miljøprogram. SLF må sikre at det blir ensartede systemer for rapportering og resultatoppfølging, herunder at prioriterte områder må kartfestes og innarbeides i nasjonale registre, jf. MIRAP. For prioritering og systematisering av verdifulle områder i utmark kan fylkene bygge på eksisterende verktøy for registrering og prioritering av kulturlandskap i kommunene (kjerneområdeveileder) og eksisterende planer (eks. fylkesdelsplaner som omhandler temaet). Det kan også være behov for ny kartlegging av vegetasjon/andre verdier i utvalgte områder i utmark.

Dette må også ses i sammenheng med det arbeidet som gjøres for å sikre at spesielt verdifulle kulturlandskap dokumenteres og får en særskilt forvaltning innen 2010 (jf. målet i St.prp. 1 (2004-2005)).

Arbeidsgruppa vil også påpeke at det er viktig at en ved forvaltning av NMP, RMP og kommunale ordninger (SMIL) ivaretar helhet og prioriterer på en slik måte at formålseffektiviteten samlet sett blir så god som mulig med tanke på en målretta utmarksforvaltning ved bruk av tilskuddsmidler.

Bruk av utmarksbeite varierer mye mellom fylkene. I Østfold er det lite bruk av utmarksbeite, mens Nordland tradisjonelt har hatt stort omfang av dette. Arbeidsgruppa anbefaler derfor at ved fordeling av midler til RMP, tas det utgangspunkt i dagens fordeling av midler til utmarksbeite mellom fylkene. En slik løsning innebærer liten grad av omfordeling av midler mellom fylkene.

## 6.2.2 Arealtilskudd til innmarksbeite

Arbeidsgruppa anbefaler at dagens ordning med tilskudd til innmarksbeite videreføres innenfor nasjonalt miljøprogram. Eventuell regionalisering av innmarksbeite kan vurderes på nytt når man har evaluert RMP, og høstet erfaringer av regionalisering av tilskudd til utmarksbeite.

Arbeidsgruppa legger til grunn at digitale markslagskart (DMK) vil redusere dagens problemer knyttet til fastsetting av innmarksbeitearealer, men at det i tillegg vil være nødvendig med innstramning av dagens praksis med å godkjenne nye innmarksbeitearealer.

Dagens normer for tilskuddsberettiget innmarksbeiteareal per dyr er en del av jordbruksavtalen. Det er tre sett med faktorer for å angi sammenheng mellom dyr og hvor stort areal det kan gis tilskudd for per dyr. I enkelte områder er disse normene meget romslige, mens de i andre områder oppfattes som ”riktige” i forhold til produksjonsevnen til beitemat i området. Det er selvfølgelig stor variasjon internt i en sone, og det vil være vanskelig å definere et normtall som avspeiler riktig kvalitetsnivå på innmarksbeite i den enkelte sone. Til tross for at normene ikke alltid er riktige i forhold til produksjonsevnen til et beiteområde, foreslår arbeidsgruppa at de videreføres.

Innmarksbeitearealet har økt uten at antall dyr har økt tilsvarende, se tabell 3.3 (dyr) og figur 3.1 (areal). Økningen kan skyldes tilskuddstilpasning og liberal godkjenningsspraksis i kommunene, ved at det er utført noe skjøtsel av utmarksarealer før arealene er gjerda inn og godkjent av kommunen som innmarksbeite. I 2004 ble det gitt areal- og kulturlandskapstilskudd for 9,65 mill daa, svært nær 9,7 mill. daa som er det maksimale arealet det kan gis tilskudd for i følge jordbruksavtalen.

Arbeidsgruppa foreslår derfor at det iverksettes tiltak for å hindre at økningen av innmarksbeite ved konvertering av utmark til innmark fortsetter. Dette foreslås gjennomført ved at det som hovedregel

ikke gis mulighet til å øke innmarksbeitearealet etter søknadsomgangen 20. august 2005. Etter hvert som DMK produseres for kommunene skal innmarksbeitearealet justeres til det arealet som fastsettes i DMK. Unntaksvis kan kommunen godkjenne nye innmarksbeitearealer for foretak som ikke disponerer tilstrekkelige beitearealer til det antall dyr foretaket disponerer. I sin vurdering skal kommunen legge vekt på at beitetrykket er for høyt på de arealene som disponeres og at det ikke finnes aktuelle ledige arealer i området (evt. kommunen) som en ønsker å holde åpne gjennom beiting.

### 6.2.3 Tilskudd per dyr på beite

Overgang fra tilskudd pr. areal til tilskudd pr. dyr for innmarksbeite er utredet flere ganger, jf. kapittel 2. Arbeidsgruppa anbefaler ikke at areal- og kulturlandskapstilskudd for innmarksbeite avvikles til fordel for et tilskudd til dyr på beite. Gruppa mener at tilskudd til innmarksbeiteareal bør være per arealenhet for å få tydelig fokus på at innmarksareal er svært viktig for bevaring av kulturlandskapet. Dette er viktig å synliggjøre spesielt overfor bonden, for å skape forståelse for at det er bevaring av dette arealet som innmarksbeite som er viktig, og ikke beitedyret for beitingen i seg selv.

Når det gjelder tilskudd til utmarksbeite, mener arbeidsgruppa at det blir opp til det enkelte fylket å vurdere om tilskuddet skal videreføres som et tilskudd per dyr. Det sentrale her er uansett at tilskuddet koples opp mot beiting i et prioritert område, og får dermed også karakter av å være et arealtilskudd, uansett om tilskuddsgrunnlaget er per dyr eller per areal.

### 6.2.4 Tiltak for å få flere dyr på beite

Tiltakene nevnt ovenfor innebærer en målretting av beitetilskuddene, slik at de i sterkere grad stimulerer til bevaring av kulturlandskapet. Regionalisering av tilskudd til utmarksbeite vil føre til at man får ”mer miljø for pengene” i form av at beitingen styres til de mest prioriterte områdene. I henhold til Regjeringens politiske plattform, skal virkemiddelbruken stimulere til økt beiting for å kunne opprettholde et åpent kulturlandskap. Arbeidsgruppen ser at det er noe usikkert hvorvidt en regionalisering av utmarksbeitetilskuddet vil stimulere til mer dyr i utmarka totalt sett.

Noen foretak som i dag får utmarksbeitetilskudd, vil kunne miste tilskuddet ved en regionalisering av ordningen, dersom ”deres” utmarksareal ikke blir prioritert som tilskuddsberettiget innenfor ordningene i RMP. Det er ønskelig at tilskuddet i RMP skal motivere disse produsentene til å flytte dyra sine over til de prioriterte arealene. Man kan imidlertid se for seg at enkelte av disse produsentene velger å fortsette å bruke den utmarka de har beiterett i, eller legge om eller ned produksjonen. Hvis de velger å legge om eller ned produksjonen, vil dette føre til redusert beiting totalt sett. Samtidig kan en prioritering av enkelte områder stimulere til å ha flere beitedyr i disse områdene.

Arbeidsgruppa har ikke klart å finne andre tiltak som vil føre til økt beiting, gitt dagens bevilgningsnivå. Dersom man skal stimulere til økt beiting, mener gruppa at det er helt nødvendig med tilføring av mer midler til beitetilskuddsordningene. Arbeidsgruppa har tolket mandatet slik at det kun skal vurderes de arealbaserte produksjonstilskuddene samt produksjonstilskudd rettet mot beiting. Gruppa har derfor tatt utgangspunkt i dagens bevilgningsnivå i sine forslag. Hvordan en eventuell tilføring av friske midler kan skje, er ikke vurdert. Gruppa vil likevel peke på muligheten for å flytte midler fra tilskudd til husdyr som en mulig løsning dersom det ikke tilføres friske midler til jordbruksavtalen.

Når det gjelder innmarksbeite, oppfatter arbeidsgruppa dagens situasjon slik at det kun er et marginalt problem med gjengroing av arealer som er i drift. Gjengroing av innmarksbeitearealer er i hovedsak knyttet til arealer som er ute av drift. Årsaken til dette kan i stor grad knyttes til nedleggelse av bruk,



og manglende interesse for å forpakte innmarksbeitearealer pga behov for investering i gjerding. Arbeidsgruppa anbefaler derfor at det gis signaler fra sentralt forvaltningsnivå om at gjerding og rydding, for reetablering av prioriterte gamle innmarksbeitearealer av miljømessig betydning på leid jord er et viktig tiltak som bør følges opp i kommunenes tiltaksstrategier for bruk av SMIL-midler. Dette vil kunne stimulere til at disse arealene tas i bruk.

### 6.3 Arealtilskudd økologisk landbruk

Omleggings- og arealtilskuddene til økologisk landbruk foreslås slått sammen til ett tilskudd, som gis som et årlig tilskudd pr. daa. Tilskuddet justeres allerede fra og med søknadsomgangen 2006, og gjelder også for foretak som har fått omleggingstilskudd de siste 4 årene. Kravet om å drive økologisk minst 5 år etter omlegging fjernes.

Særbestemmelsene for grønn gjødsling som inngår i vekstskifte med økologisk korn, potet, frukt, bær eller grønnsaker, foreslås erstattet av at grønn gjødsling gis kulturlandskapstilskudd etter samme sats som andre vekster og økologisk tilskudd etter samme sats som for korn.

### 6.4 Oppsummering av gruppas forslag

- Det gis kulturlandskapstilskudd til alt areal som høstes eller beites en gang i året, uavhengig av vekstgruppe. Dette inkluderer også grønn gjødslingsarealer.
- Innmarksbeite:
  - Videreføres som ordning i nasjonalt miljøprogram
  - Innmarksbeiteareal ”fryses” på nivået ved søknadsomgangen august 2005, med justering til areal fastsatt i DMK når det foreligger. Det kan imidlertid godkjennes nytt innmarksbeiteareal dersom foretaket kan dokumentere at foretakets dyretall tilsier behov for større innmarksbeiteareal. Nytt innmarksbeiteareal må da stå i samsvar med dyretallet og bruk av andre aktuelle beiteområder i kommunen må være vurdert.
- Utmarksbeite:
  - Formålet med midlene knyttes sterkere til miljø gjennom regionalisering til RMP. Dette skjer ved rullering av RMP i 2008.
  - Ved fordeling av midlene mellom fylkene, tas det utgangspunkt i dagens fordeling.
  - Det gis føringer fra sentrale myndigheter om at midlene skal brukes til tiltak for å hindre gjengroing i utmark, og skal være i henhold til nærmere bestemte retningslinjer i nasjonalt miljøprogram.
- Omleggings- og arealtilskudd til økologisk landbruk:
  - Omleggings- og arealtilskudd slås sammen til ett tilskudd som gis per daa fra og med første søknadsomgang etter at omleggingen starter.
  - Det gis arealtilskudd som for korn til grønn gjødslingsarealer som inngår i vekstskifte i økologisk produksjon.

- SMIL-ordningen:
  - Det bør i sterkere grad signaliseres at SMIL-midlene kan brukes til dekning av kostnader med gjerding og rydding av leide arealer, for reetablering av gamle innmarksbeitearealer av miljømessig betydning. Kommunene kan for eksempel kreve at det foreligger 10 års leieavtale som vilkår for tilskudd.
- Bestemmelser om svak drift:
  - Gjeldende bestemmelser videreføres for areal- og kulturlandskapstilskudd. Arbeidsgruppa foreslår ingen utvidelser av bestemmelsene, men viser til bestemmelsen om vanlig jordbruksproduksjon i § 3 i forskrift om produksjonstilskudd
- Rovvilt:
  - Det er utenfor arbeidsgruppas mandat å foreslå utvidelse av virkeområdet for jordbruksavtalen eller at fylkesmannen gis adgang til å dispensere fra bestemmelsene i jordbruksavtalen, selv om det kunne vært ønskelig å gi forvaltningen utvidede fullmakter i rovviltkommunene
  - En finner ikke grunn for å foreslå endringer i maksimalt areal per dyr (sau) i rovviltkommunene. Gjeldende bestemmelser i jordbruksavtalen gir tilstrekkelig beiteareal per dyr.

## Vedlegg 1: Mandat – gjennomgang av innretning og forvaltning av produksjonstilskudd knyttet til areal og beiting

### Bakgrunn

I rapporten ”virkemiddelvurdering 2005” (SLFs vurdering av virkemidler i tilknytning til jordbruksoppgjøret 2005 – rapport nr 2005/2-1) opplyste vi om at SLF sammen med fylkesmennene ville utrede nærmere en del forhold omkring areal- og kulturlandskapstilskudd, jfr. rapportens kapittel 4.4.5.2 og 4.4.5.3.

Problemstillingene tatt opp i rapporten er knyttet til restarealer og innmarksbeite. I Statens tilbud til jordbruksforhandlingene 2005 er det i kap. 7.12.2 omtalt tilskudd til ”restarealer”. I sluttprotokollen fra jordbruksoppgjøret, pkt. 11, er det klargjort at *”Partene er enige om at arealtilskudd til restarealer, inkl. areal som kantsoner mot vassdrag o.l., kan være tilskuddsberettiget i de regionale miljøprogram, men ikke ordninger i det nasjonale miljøprogrammet”*. Det er etter dette ikke aktuelt å utrede problemstillinger omkring restarealer nærmere i forbindelse med det arbeidet det her skrives mandat for.

I NILFs ”FOLA-rapport” ble det foreslått å erstatte arealtilskuddet til innmarksbeite med et tilskudd til dyr på beite. SLF har flere ganger foreslått det samme i sitt innspill til jordbruksforhandlingene. I innspill til årets jordbruksforhandlinger trakk SLF tilbake sitt tidligere forslag, og henviste til at det mellom annet på bakgrunn av tilbakemeldinger fra fylkesmennene var behov for å utrede problemstillinger omkring tilskudd knyttet til beiting med husdyr nærmere.

For å fremme beiting gis det i dag innenfor produksjonstilskuddene tilskudd til innmarksbeite utmålt pr arealenhet og tilskudd til utmarksbeite utmålt pr beitedyr. I tillegg er det etablert ordninger i regionalt miljøprogram som skal fremme beiting. Det er behov for å vurdere om dette er en effektiv og målrettet virkemiddelbruk.

Det er imidlertid en del andre problemstillinger som også bør ses på knyttet til arealtilskudd og beitetilskudd, og som det er naturlig å inkludere i et slikt arbeid.

Til sammen gir dette grunnlag for en arbeidsgruppe som utreder innretningen og forvaltningen av arealbaserte produksjonstilskudd, samt produksjonstilskudd rettet mot beiting.

### Mål og resultatkrav

Arbeidsgruppa skal vurdere innretningen av aktuelle tilskuddsordninger, vurdert opp mot formålet for tilskuddsordningene samt de overordnede landbrukspolitiske målsettinger tilskuddsordningene skal understøtte, særlig med tanke på å bevare kulturlandskapet og hindre gjengroing.

Arbeidsgruppa skal avlevere en sluttrapport med:

- beskrivelse og vurdering av dagens virkemidler i forhold til formåls effektivitet og forvaltningseffektivitet, samt vurdering av alternative framtidige løsninger
- vurdering av generelle arealbaserte tilskudd som virkemiddel sammenliknet med beitetilskudd
- begrunnede forslag til framtidig innretning, inkludert konsekvensvurdering av forslag til endringer, samt vurdering av kostnader knyttet til foreslåtte endringer

Forslag skal være fullstendige, og alle nødvendige forhold knyttet til implementering skal være beskrevet.

## **Oppgavebeskrivelse, avgrensning og rammebetingelser**

### ***Oppgavebeskrivelse***

Det skal utredes innretningen og forvaltningen av arealbaserte produksjonstilskudd, samt produksjonstilskudd rettet mot beiting. Utredningen skal i utgangspunktet omfatte areal- og kulturlandskapstilskudd samt tilskudd til dyr på utmarksbeite, men hvor arbeidsgruppa også kan trekke inn andre tilskuddsordninger i vurderingen dersom de finner dette nødvendig eller hensiktsmessig.

Arbeidsgruppa skal vurdere innretningen av aktuelle tilskuddsordninger, vurdert opp mot formålet for tilskuddsordningene samt de overordnede landbrukspolitiske målsettinger tilskuddsordningene skal understøtte.

Med innføring av RMP-tilskudd etableres en rekke regionalt tilpassede ordninger som skal ivareta kulturlandskap og fremme beiting. Arbeidsgruppa skal vurdere miljøinnretningen av de aktuelle tilskuddsordningene generelt og se dem i forhold til ordningene som faller inn under regionale miljøprogram.

Videre skal arbeidsgruppa vurdere forvaltningsmessige aspekter knyttet til ordningene, som forvaltningskostnader, kontrollerbarhet og eksterne effekter.

Arbeidet skal omfatte følgende elementer:

- Tilskudd til innmarksbeite er flere ganger tidligere foreslått lagt om fra å være arealbasert til å gis som en støtte pr. beitedyr. Både SLF og FOLA-rapporten har foreslått dette. Forslagene har hatt sin basis i forvaltningsmessige utfordringer knyttet til forvaltning av tilskudd til innmarksbeitearealer, spesielt mangelfull kontrollerbarhet innenfor en realistisk ressursinnsats. Det skal vurderes om støtten til beiting bør samordnes og legges om til å gis pr beitedyr, eller om det er andre grep som bør gjøres
- I dag er det krav om at det høstes avling på arealet for at dette skal gi grunnlag for støtte. Det skal vurderes om det er hensiktsmessig eventuelt å endre dette kravet, for eksempel til et krav om skjøtsel av arealet
- Spesifikt for støtte til grovfôrarealer skjer det i dag en avgrensning i forhold til maksimalt godkjent areal pr grovfôrdyr/solgt fôrenhet. Det skal vurderes om en slik avgrensning bør opprettholdes, jfr. også punktet ovenfor
- Motsatt av de to punktene ovenfor er det også en aktuell problemstilling med såkalt *svak drift* på åpenåkerarealer, hvor det ikke tas/tas minimalt med avling. SLF har fått tilbakemeldinger om at søkere har tilpasset seg tilskuddsordningene for eksempel ved å drive økologisk kornproduksjon hvor det ikke tas avling, men kun *høstes* tilskudd. Det skal vurderes om tilskuddsordningene bør endres for å unngå dette
- Det gis i dag kun tilskudd til areal hvor det skjer produksjon av spesifikt definerte vekster. Dette innebærer at en del vekster ikke inngår i tilskuddsgrunnlaget. Det gjelder for eksempel arealer med ferdigplen og kristtorn. Det skal vurderes om det skal gis tilskudd, eventuelt kun kulturlandskapstilskudd, til alt areal, også areal som ikke inngår i jordbruksavtalens vekstgruppedefinisjoner

- Tilskuddsordningene skal vurderes opp mot eksisterende internasjonalt rammeverk. Det må gjøres en vurdering både i forhold til regler i dagens WTO-avtale, og i forhold til status og avklaringer i den pågående WTO-runden så langt det er mulig.

### ***Avgrensning***

Utredningen avgrenses til å omfatte areal- og kulturlandskapstilskudd samt tilskudd til dyr på utmarksbeite, men hvor arbeidsgruppa også kan trekke inn andre produksjonstilskudd i vurderingen dersom de finner dette nødvendig eller hensiktsmessig.

### ***Rammebetingelser***

Arbeidet skal ha sin basis i landbrukspolitiske målsettinger slik de er formulert i St.meld. nr. 19 (1999-2000) Om norsk landbruk og matproduksjon og innstillingen fra Næringskomiteen, samt nærmere presisert i årlige budsjettproposisjoner fra Landbruks- og Matdepartementet (St.prp. nr. 1) samt i proposisjoner fra jordbruksoppgjøret.

Videre skal det tas utgangspunkt i formålet med de aktuelle tilskuddsordningene slik disse framkommer i St.prp. nr. 1.

Alle forslag som legges fram skal være gjennomførbare innenfor et tidsrom på 3 år.

Følgende skal vektlegges:

- det skal vurderes måloppnåelse, både for ordningene slik de foreligger i dag og for alle endringsforslag
- det skal vurderes forvaltningseffektivitet, både for ordningene slik de foreligger i dag og for alle endringsforslag
- det skal vurderes omleggingskostnader for alle endringsforslag
- det skal vurderes kontrollerbarhet, både i forhold til måloppnåelse og i forhold til kontroll av tilskuddsgrunnlaget
- for alle forslag skal vurderes utviklingspotensiale og potensielle negative effekter, f.eks. i form av utilsiktet maksimering av faktorer i tilskuddsgrunnlaget med derav følgende omfordeling av midler og utilsiktede tilpasninger (“misbrukspotensialet”)

### **Ressursbruk**

Det anslås et tidsforbruk på omlag fire månedsverk, fordelt med ett månedsverk på arbeidsgruppas leder, to ukesverk på hver av SLFs deltakere, ett månedsverk til sammen for eksterne deltakere, samt et halvt månedsverk på seksjonssjefer i SMK og SDT. Eventuelle kostnader knyttet til eksterne tjenestekjøp, f.eks. knyttet til uttak av statistikk eller simulering av modeller, dekkes over SDTs driftsbudsjett, og avklares fortløpende med seksjonssjef.

### **Start og sluttdato**

Mandat og organisering skal være vedtatt innen 1.6.

Alle arbeidsgruppedeltakere skal være på plass og arbeidet startet opp innen 20.6.

Arbeidet skal være avsluttet innen 1.12.

### **Organisering**

Arbeidsgruppa etableres i regi av SLF, og sluttrapport utgis av SLF. Deltakelse fra FM bør spres på en slik måte at vi får fanget opp utfordringer i ulike deler av landet. Rapporten sendes på høring til alle FM i etterkant, før det gis innspill til LMD.

Det foreslås følgende sammensetning av arbeidsgruppa:

SLF: 2 stk fra ALP, 2 stk fra ARA

FM: Østfold, Rogaland, Nordland (ikke forespurt enda)

Synnøve Kjos Frank leder arbeidsgruppa.

Arbeidsgruppa rapporterer til aktuelle linjeledere, dvs. seksjonssjefer i SMK og SDT, som står som felles oppdragsgivere for arbeidet. Rapportering skjer ved at utkast til rapport legges fram 3-4 ganger i løpet av perioden.

ALP er prosjekteier, og ferdig rapport overleveres avdelingen for videre behandling og høring hos FM i samråd med ARA og øvrige berørte i SLF.