

***Utmåling av arealtilskudd***  
Rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe



6. april 2010

# Innholdsfortegnelse

<b>Innholdsfortegnelse .....</b>	<b>2</b>
<b>1 Bakgrunn og mandat.....</b>	<b>6</b>
1.1 Mandat.....	6
1.2 Tolkning av mandatet.....	6
1.3 Målene for landbrukspolitikken og arealtilskuddene .....	7
1.4 Organisering av arbeidet .....	8
<b>2 Utvikling i jordbruksarealet .....</b>	<b>9</b>
2.1 Årsaker til endringer.....	9
2.1.1 Driftsøkonomi .....	9
2.1.2 Driftsulemper.....	9
2.1.3 Effekter av nytt kartgrunnlag.....	11
2.2 Utvikling og trender for jordbruksarealet.....	11
2.2.1 Jordbruksareal i drift.....	12
2.2.2 Utvikling i fulldyrka areal .....	16
2.2.3 Hovedproduksjoner .....	19
2.2.4 Utvikling i arealbruk for ulike produksjoner.....	21
2.2.5 Endring i antall grovfôrdyr.....	25
2.2.6 Nydyrking.....	27
2.2.7 Omdisponering .....	29
2.2.8 Strukturendring.....	30
<b>3 Vurdering av regelverk og vilkår for arealtilskudd .....</b>	<b>31</b>
3.1 Generelt om vilkår og utmålingsregler.....	31
3.2 Tilskudd ved ekstensiv produksjon .....	31
3.2.1 Innstramming i kravet om vanlig jordbruksproduksjon .....	33

## Utmåling av arealtilskudd – rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

3.2.2	Krav til minimumsavling.....	34
3.3	Hva kan gjøres for å hindre at arealer går ut av drift?.....	35
3.3.1	Lempe på kravene for kulturlandskapstilskudd og arealtilskudd for fulldyrka og overflatedyrka areal.....	35
3.3.1.1	Administrative konsekvenser.....	37
3.3.1.2	Økonomiske konsekvenser.....	37
3.3.1.3	Miljømessige konsekvenser.....	39
3.3.1.4	Effekt av WTO-begrensningene.....	40
3.3.2	Anbefaling.....	40
<b>4</b>	<b>Differensiering i arealtilskuddet for korn og grovfôr.....</b>	<b>42</b>
4.1	Utvikling i satser.....	42
4.1.1	Differensiering av satser i arealtilskuddet for grovfôr.....	44
4.1.2	Kostnader i grovfôrproduksjon.....	45
4.1.3	Tilpasninger til gjeldende bestemmelser.....	48
4.1.4	Konsekvenser av utflating av satser for grovfôr.....	49
4.1.4.1	Administrative konsekvenser.....	49
4.1.4.2	Økonomiske konsekvenser.....	50
4.1.4.3	Miljømessige effekter.....	51
4.1.5	Anbefaling.....	51
4.2	Differensiering i arealtilskuddet mellom korn og grovfôr.....	52
4.2.1	Lønnsomhet i korn- og grovfôrproduksjon.....	52
4.2.1.1	Produktverdi grovfôr og korn.....	52
4.2.1.2	Ulik lønnsomhet i korn- og grovfôrbasert husdyrproduksjon.....	53
4.2.2	Areal- og kulturlandskapstilskuddets innvirkning på jordleiepriser.....	55
4.2.3	”Korn møter grovfôr” – ulikt nivå for satser arealtilskudd i de ulike sonene.....	56

## Utmåling av arealtilskudd – rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

4.2.4 Øvrige arealtilskudd .....	59
4.3 Anbefaling.....	60
<b>5 Bruk av kart som hjelpemiddel i arealforvaltninga .....</b>	<b>61</b>
5.1 Gårdskartprosessen.....	61
5.2 Dagens gårdskart.....	61
5.3 Dagens kontrollregime for omsøkte arealer .....	62
5.4 Nasjonal tilskuddsordning for å kompensere for driftsulemper - kantsoner .....	62
5.4.1 Hvordan utmåle et kantsonetilskudd?.....	63
5.4.2 Måling av kantsoner basert på dagens kartgrunnlag.....	64
5.4.3 Kvalitet på beregningene .....	64
5.4.4 Mulighet for å tegne og arealberegne i gårdskartet .....	65
5.4.5 Vurdering av konsekvenser ved innføring av et kantsonetilskudd.....	66
5.4.5.1 Administrative konsekvenser ved innføring av et kantsonetilskudd.....	66
5.4.5.2 Økonomiske konsekvenser ved innføring av et kantsonetilskudd .....	67
5.4.5.3 Miljømessige effekter ved innføring av et kantsonetilskudd .....	67
5.4.6 Anbefaling .....	68
5.5 Nasjonal tilskuddsordning for å kompensere for driftsulemper - antall teiger.....	68
5.6 Videreutvikling av digitale kart som hjelpemiddel i landbruksforvaltninga.....	70
<b>6 Regionale vs. nasjonale ordninger for bratt areal .....</b>	<b>71</b>
6.1 Tilskuddsordning til bratt areal .....	71
6.2 Nasjonalt kartlag for bratte jordbruksarealer.....	73
<b>7 Oppsummering og anbefalinger .....</b>	<b>75</b>
7.1 Arealutvikling .....	75
7.2 Hvordan kan endringer i arealtilskuddene redusere avgangen av fulldyrka areal? .....	75
7.3 Hvordan kompenserer arealtilskuddene for driftsulemper i arealbaserte produksjoner? .....	77

## Utmåling av arealtilskudd – rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

7.4 Er dagens differensiering av tilskuddsatser hensiktsmessig sett i forhold til skalaulemper og lønnsomhet i korn og grovfôrproduksjon?.....	78
7.5 Hvordan hindre uønsket tilskuddstilpasning ved ekstensiv produksjon? .....	79

### **Vedlegg 1: Tilskuddsutmåling og bruk av kart i andre land**

### **Vedlegg 2: Produksjonssoner i Sveits**

### **Vedlegg 3: Brattareal i Sveits**

### **Vedlegg 4: Brattareal for druedyrking i Sveits**

### **Vedlegg 5: Notat fra Skog og landskap om kantsoneregning**

### **Vedlegg 6: Vilkår for brattarealordninger i AK og Regionalt miljøprogram**

Forsidefoto: Oscar Puschmann

# 1 Bakgrunn og mandat

## 1.1 Mandat

I sluttprotokollen av 16. mai 2009 fra jordbruksforhandlingene 2009 heter det:

*”Partene er enige om at det nedsettes en partssammensatt arbeidsgruppe som skal gjennomgå innretningen på og effektene av arealtilskuddene for grovfôr og korn. Elementene som skal vurderes er bl.a. strukturelle elementer og forholdet til driftsfellesskap, arealbruk, kantsoner og miljø. Nærmere mandat for arbeidet fastsettes av avtalepartene.”*

I brev fra Landbruks- og matdepartementet datert 10. juli 2009 blir aktuelle organisasjoner og departementer bedt om å meddele deltakere til arbeidsgruppa. Her heter det videre:

*”Endelig mandat vil bli drøftet på første møte i arbeidsgruppa, men ut fra en foreløpig vurdering vil departementet peke på følgende elementer når det gjelder vurderinger av arealtilskudd til korn og gras:(sekretariatets nummerering)*

- 1. satser for arealtilskuddene i relasjon til produktverdiene*
- 2. begrensninger knyttet til ekstensiv drift*
- 3. arealtilskuddenes innvirkning på jordleie (priser og vedlikehold av kulturlandskap)*
- 4. struktur differensieringen av tilskuddene i relasjon til skalaulemper og problemstillinger omkring driftsfellesskap*
- 5. innføring av eventuell kompensasjon for arronderingskostnader i tilskuddene*
- 6. miljøeffekter”*

## 1.2 Tolkning av mandatet

I følge mandatet skal arbeidsgruppa vurdere arealtilskudd til korn og gras. Med arealtilskudd mener arbeidsgruppa tilskudd som utmåles per arealenhet (daa).

Til tross for at mandatet er avgrenset til korn og grovfôr, har arbeidsgruppa likevel forsøkt å belyse utviklingen også for andre vekstgrupper. Analysene er også generelle i de tilfellene der problemstillingene gjelder for andre vekstgrupper enn korn og grovfôr.

Det er ønskelig å se på tiltak som kan avhjelpe reduksjonen i fulldyrka areal, samtidig som det ikke stimuleres til ytterligere ekstensivering av innmarksbeitearealer. Dette kombinert med innspill både til forvaltning og avtaleparter om øvrige problemstillinger knyttet til arealtilskudd, innebærer at arbeidsgruppa har strukturert mandatet ned i fire punkter.

Hovedproblemstillinger:

- a. Hvordan kan endringer i arealtilskuddene redusere avgangen av fulldyrka areal?
- b. Hvordan kompenserer arealtilskuddene for driftsulemper i arealbaserte produksjoner?
- c. Er dagens differensiering av tilskuddsatser hensiktsmessig sett i forhold til skalaulemper og lønnsomhet i korn og grovfôrproduksjon.
- d. Hvordan hindre uønsket tilskuddstilpasning ved svært ekstensiv drift i arealbaserte produksjoner?

### 1.3 Målene for landbrukspolitikken og arealtilskuddene

Målene for landbrukspolitikken og de ulike arealtilskuddene er en viktig premis når arbeidsgruppa skal vurdere tiltak i forhold til problemstillingene nevnt ovenfor. Landbruks- og matpolitikken har som hovedmål å holde ved like et levende landbruk over hele landet, jfr. Prop. 1 S (2009-2010). Politikken skal videre gi grunnlag for økt verdiskapning og livskvalitet basert på en bærekraftig og klimariktig forvaltning av landbruket og bygdens ressurser.

Det forventes en kraftig økning i verdens befolkning og det er derfor behov for å øke den globale matproduksjonen betydelig. For norsk matproduksjon er det et mål at det norske landbruket skal dekke etterspørselen etter varer det er naturlig grunnlag for å produsere i Norge. Videre er det ønskelig å sikre produksjonsgrunnlaget landet har, og det er blant annet strammet inn i jordvernpolitikken de senere årene.

Fokuset for denne utredningen er arealtilskuddenes effekt på arealutviklingen. Det er også en rekke andre faktorer som påvirker utviklingen i jordbruksarealet og hva arealene brukes til. Det gjelder både virkemidler innenfor landbrukspolitikken som den generelle lønnsomhet i næringen og øvrige inntektsvirkemidler, SMIL-midler, forvaltning av jordvern, odelslov, konsesjonslov etc., men også i betydelig grad forhold utenfor landbrukspolitikken som generell kostnadsutvikling, internasjonale rammebetingelser, markedsforhold, teknologisk utvikling, samferdselspolitikk, planlegging etter plan og bygningsloven etc. Disse faktorene er ikke drøftet i denne rapporten.

Arealtilskuddet og kulturlandskapstilskuddet (AK-tilskuddet) er en del av nasjonalt miljøprogram, sammen med bl.a. tilskudd til dyr på beite, miljøkrav i produksjonstilskudd og miljøplan. Hovedmålet for nasjonalt miljøprogram er å sikre et åpent og variert jordbruks- og kulturlandskap, og å sikre at et bredt utvalg av landskapstyper, særlige verdifulle biotoper og kulturmiljøer ivaretas og skjottes, samt bidra til at jordbruksproduksjonen fører til minst mulig forurensing og tap av næringsstoffer.

Formålet med arealtilskuddet er å medvirke til å styrke og jevne ut inntektene mellom ulike produksjoner, støtte på foretakene og distrikt. Formålet med kulturlandskapstilskuddet er å støtte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift i samsvar med gjeldende landbrukspolitiske mål.

Regionalt miljøprogram (RMP) skal komplettere det nasjonale miljøprogrammet og skal derfor ivareta særlige miljøhensyn i de ulike delene av landet. RMP skal også bidra til å styrke regional og lokal identitet og verdiskapning gjennom bred medvirkning og informasjon omkring prioriteringer og tiltak.

## Utmåling av arealtilskudd – rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

I tillegg kan det gjennom SMIL-ordningen gis tilskudd til investeringstiltak. Formålet med SMIL er å ivareta natur- og kulturminneverdiene i jordbrukets kulturlandskap, samt å redusere forurensingen fra jordbruket, utover det som kan forventes gjennom vanlig jordbruksdrift.

### 1.4 Organisering av arbeidet

Arbeidsgruppa har bestått:

Torgeir Gjølberg (leder)	Landbruks- og matdepartementet
Frode Lyssandtræ	Landbruks- og matdepartementet
Brita Slettemark	Miljøverndepartementet
John Petter Løvstad	Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Olaug Bergset	Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Brita Skallerud	Norges Bondelag
Anders Huus	Norges Bondelag

Statens landbruksforvaltning ved Synnøve Kjos Frank, Turid Asklund Trötscher og Hilde Haug Simonhjell har hatt sekretariatsansvaret. Norsk institutt for skog og landskap har videre bidratt i form av deltakelse på møtene i arbeidsgruppa og skriftlig materiale til kapittel 5.



## 2 Utvikling i jordbruksarealet

Årsakene til endringer i jordbruksarealet er sammensatte, og man har ingen helhetlig dokumentasjon på hvilke arealer som går ut av drift og hvorfor, eller hvilke arealer som kommer til. Statistikk fra søknad om produksjonstilskudd viser kun antall dekar omsøkt areal, men sier ikke noe nærmere om hvor i landskapet arealet ligger. Videre er tallene følsomme for ”tekniske” endringer i tilskuddsgrunnlaget som bl.a. innføring av nytt kartgrunnlag innebærer. Dette kapitlet er i hovedsak basert på statistikk fra søknad om produksjonstilskudd, og hvordan nytt kartgrunnlag påvirker tallene er nærmere beskrevet nedenfor.

I tillegg til denne ”administrative” rapporteringen har man gjennom kulturlandskapsovervåkingsprogrammet 3Q (Tilstandsovervåkning og resultatkontroll i jordbrukets kulturlandskap) et sett utvalgte flater med jordbruksproduksjon hvor man kan analysere faktiske endringer over et større tidsrom (omdrev på om lag fem år).

De siste analyser av 3Q-data fra Nordland, Troms og Finnmark viser at det i disse fylkene kun er om lag 2/3 av arealene som fortsatt blir holdt i hevd ved utleie når eiendommen går ut av aktiv drift. Analysene viser videre at det er de beste arealene som opprettholdes, mens de noe mer marginale/tungdrevne arealene går ut av drift. Det er store regionale forskjeller mht tilgang på jordbruksareal. At kun 2/3 av arealene blir holdt i hevd når arealet går fra å være eid til å bli leid er nok spesielt høyt for de nordligste fylkene. At det er de tungdrevne/marginale områdene som først går ut av drift, er noe som nok er gjeldende for hele landet.

### 2.1 Årsaker til endringer

Årsakene til endringene i jordbruksareal er sammensatte og det er vanskelig å isolere ut faktorer som påvirker dette. Nedenfor omtales noen av de viktigste årsaker nærmere. I tillegg er forvaltningen av lovverket knytta til jord av stor betydning.

#### 2.1.1 Driftsøkonomi

Generelt vil marginale areal som gir lave avlinger og som har høye driftskostnader først gå ut av produksjon. Særlig vil arealer som er lite tilpasset den teknologiske utviklingen være utsatt. Det er en tendens til nedgang i jordbruksarealet i mange kystkommuner, som kan forklares med mange små eiendommer og deltidsbruk i disse kommunene. Den vanlige tilpasningen er at areal på bruk som går ut av produksjon som selvstendige enheter blir leid av naboer. I slike prosesser vil trolig de marginale arealene med stor avstand fra driftssenteret bli prioritert ut. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis et strukturproblem. Det er heller ikke uvanlig at marginale driftsareal på større bruk går ut av produksjon på grunn av dårlig arrondering, og utvikling i drift og maskinpark.

#### 2.1.2 Driftsulemper

Driftsulemper er knyttet til fysiske forhold som gjør det tyngre å drive et bestemt jordbruksareal. Dvs. at jordbruksdrift på arealene krever større ressursinnsats og har større driftskostnader per daa enn

## Utmåling av arealtilskudd – rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

jordbruksdrift ved enklere driftsforhold. Hvis det ikke gis kompensasjon for driftsulemper, vil en oppnå lavere lønnsomhet i jordbruksproduksjon på tungdrevne arealer.

Det er vanskelig å veie ulike driftsulemper opp mot hverandre samtidig som en skal veie ulempene i forhold til ulike produksjoner. Et jordstykke vil eksempelvis kunne drives forholdsvis rasjonelt og effektivt med grasproduksjon, mens det er langt vanskeligere å drive det samme arealet med korn eller poteter på grunn av store høstingsmaskiner.

Det kan også være stor variasjon i driftsforholdene innen den samme bygda/kommunen og innen det enkelte foretak. Dette viser seg både i jordsmonnskartlegging i kornproduksjonen, mellom myr og fastmark i grasproduksjonen, og ved å studere jordsmonn og lokalklima i frukt- og bærproduksjon.

Ved å drive et areal kan det i prinsippet oppstå ulike former for driftsulemper knyttet til

1. Hvor mye areal det enkelte foretak disponerer, totalt eller av samme vekst
2. Helning på arealet
3. Utforming av arealet (arrondering, utforming av teiger, kantsoner)
4. Oppstyking av arealet (antall teiger, teigstørrelse)
5. Beliggenhet (høyde over havet, breddegrader)
6. Avstand til driftssenter
7. Jordart
8. Lokalklimatiske forhold

I Stortingsmelding 19 (1999-2000) heter det at ”Den geografiske produksjonsfordelingen bidrar til å sikre et livskraftig jordbruk over hele landet og skal videreføres.” For å få til dette har en gjennom ulike virkemidler inntektsutjevning av ulike former for driftsulemper Punktene over er mer eller mindre ivaretatt gjennom ulike ordninger:

1. Gjennom utforming av arealtilskuddet med differensierte satser etter ulike vekster og størrelse
2. Gjennom RMP i 9 fylker i programperioden 2009-2012
3. Ikke hensyntatt
4. Ikke hensyntatt
5. Hensyntatt ved at arealtilskuddet er differensiert etter 7 soner. I tillegg er distriktstilskuddene for melk og kjøtt differensierte etter satser avhengig av høyde over havet. Noen fylker har også RMP-ordninger som kompenserer for dette.
6. Hensyntatt i noen fylker gjennom RMP
7. Ikke hensyntatt
8. Ikke hensyntatt

I denne rapporten har en vurdert om det er hensiktsmessig og teknisk mulig å utarbeide tilskudd som kan ivareta pkt. 2-4, mens pkt. 6-8 ikke er vurdert.

### 2.1.3 Effekter av nytt kartgrunnlag

I statistikken som presenteres i kapittel 2.2 har man i hovedsak valgt å se på utviklingen fra 2000 til 2009. I denne perioden ble bevilgninger til produksjon av digitalt markslagskart (tidligere DMK, nå AR5) økt vesentlig. Gjennom denne satsningen på etablering og vedlikehold av AR5 får de næringsdrivende innen landbruket etter hvert tilgang til nye og bedre kart- og arealopplysninger. Arealopplysningene fra det nye kartgrunnlaget fungerer som et øvre tak for hvor stort areal det kan gis tilskudd for. Det tar om lag 2 år fra en kommune har startet prosessen med å oppdatere kartgrunnlaget (gårdskartprosessen) til kartene er ferdig godkjent og kan brukes i kontroll av areal i søknad om produksjonstilskudd.

De første kommunene brukte de nye gårdskartene til søknadsomgangen august 2005. Ved årsskiftet 2009/2010 var det 182 kommuner som var ferdige med hele gårdskartprosessen. Målet er at i 2011 skal alle kommuner være i gang med prosessen, dvs. at alle kommunene er ferdige til bruk tidligst ved søknadsomgangen i august 2013.

Arealutviklingen i kommuner før og etter det året nytt kartgrunnlag blir tatt i bruk ved søknad om produksjonstilskudd viser en nedgang på mellom 1,8 og 3,0 pst. For øvrige kommuner, som ikke har vært gjennom denne prosessen, har gjennomsnittlig reduksjon i jordbruksarealet per år i perioden 2005-2009 vært på mellom +0,1 og -0,2 pst.. For kommuner som har tatt i bruk nytt kartgrunnlag (2005-2009) står arealnedgangen det året kartet ble tatt i bruk for 138 000 daa av samlet nedgang på 141 300 daa. Ved å korrigere for arealnedgang som følge av andre årsaker, ved å forutsette samme prosentvis endring som for de øvrige kommunene for det enkelte år, blir nedgangen som skyldes nytt kartgrunnlag 133 500 dekar i perioden. Dette tilsier at av nedgangen i totalt areal i perioden 2005-2009 kan nær 95 pst knyttes til nytt kartgrunnlag.

Det er grunn til å anta at en betydelig del av endringer i areal som skyldes gårdskartprosessen er en ”teknisk” reduksjon som skyldes at man tidligere totalt sett har operert med et noe for høyt arealtall. Dette må man ta hensyn til når man analyserer endringsstatistikken. At kommuner med nye gårdskart har en større reduksjon i jordbruksarealet enn andre kommuner kan skyldes at arealer gradvis har gått ut av drift uten at dette er fanget opp av søker eller forvaltning ved tidligere søknader om produksjonstilskudd. Det kan også skyldes at tidligere kartgrunnlag ikke har vært korrekt beregnet, slik at et uendret areal har fått et mindre areal som følge av gårdskartprosessen.

Det vises for øvrig til figur 2 og omtale i kapittel 2.2.1 som viser utviklingen i kommunene som har innført nytt kartgrunnlag sammenlignet med de øvrige kommunene for perioden 2000-2009.

## 2.2 Utvikling og trender for jordbruksarealet

I statistikken som presenteres i kapitlet er tallmaterialet basert på opplysninger registrert i søknad om produksjonstilskudd. Statistikken er derfor basert på kommune/fylke søkeren har sitt driftssenter i. Dersom en søker også driver jord i en annen kommune/fylke vil disse arealene registreres i ”feil” kommune/fylke. Dette kan påvirke endringsstatistikken for en kommune/fylke.

Jordbruksarealet kan deles inn i mange ulike kategorier og tilstander, og arealstatistikken man kan hente ut er kategorisert på ulike måter. Det kan derfor være nødvendig å presisere hva som ligger i de ulike kategoriene og klassene man har benyttet i denne rapporten.

### Markslagene

**Fulldyrka jord/areal** - jordbruksareal som er dyrket til vanlig pløedybde, og som kan brukes til åkervekster eller eng. Arealet skal kunne fornyes ved pløying. Det er ikke noe krav om at jorda skal pløyes hvert år. Flerårig eng eller beite på fulldyrket jord føres som fulldyrket jord

**Overflatedyrka jord/areal** - jordbruksareal som for det meste er ryddet og jevnet i overflaten, slik at maskinell høsting er mulig.

**Innmarksbeite** - jordbruksareal som kan benyttes som beite, men som ikke kan høstes maskinelt. Minst 50 pst. av arealet skal være dekket av grasarter og beitetålende urter

### Hovedproduksjoner

**Fulldyrka eng** - fulldyrka jord som er grasdekt

**Anna eng** - overflatedyrka jord som er grasdekt og innmarksbeite

**Åker og hage** - korn, frukt og bær, grønnsaker, potet samt grønnfôr og silovekster

### Andre

**Jordbruksareal i drift** - fulldyrka eng, overflatedyrka eng og innmarksbeite, grønnfôr og silovekster, korn, potet, grønnsaker samt frukt og bær

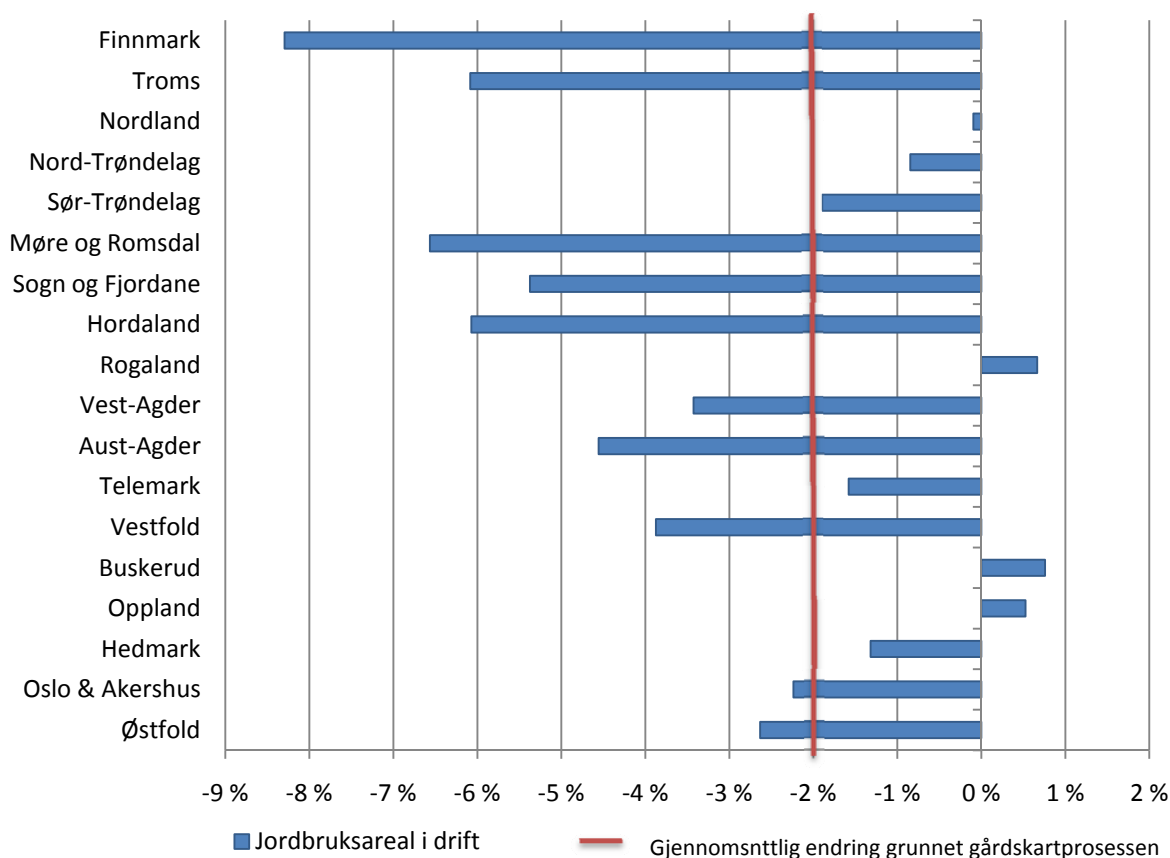
**Grovfôr** - fulldyrka eng, overflatedyrka eng, innmarksbeite, samt grønnfôr og silovekster

#### **2.2.1 Jordbruksareal i drift**

De foreløpige tallene for 2009 viser at det ble søkt produksjonstilskudd for 10,1 mill dekar jordbruksareal. Arealet er relativt stabilt på nasjonalt nivå, men i perioden 2000 – 2009 ser vi at man de siste ti årene har hatt en nedgang i arealet på om lag 200 000 daa (ca.2 pst). Det har vært en nedgang i det totale jordbruksarealet i 15 fylker. For flere av fylkene har ikke bare store arealer gått ut av drift, men også den prosentvise endringen har vært stor. Figur 1 viser hvordan kystfylkene på vestlandet ikke bare har fått mye jordbruksareal ute av drift, men også at en relativt høy andel av jordbruksarealet har gått ut av drift. Figuren viser også at fylker som Finnmark og Troms, med relativt lite jordbruksjord, har en prosentvis høy andel jordbruksareal som har gått ut av drift i perioden 2000-2009. Ølen kommune ble i 2002 flyttet fra Hordaland til Rogaland, dette er korrigert for i de fylkesvise framstillingene i Figur 1, Figur 4 og Figur 8.

Den vertikale røde linjen i Figur 1 viser gjennomsnittlig endring for de kommunene som har tatt i bruk nytt kartgrunnlag, som følge av gårdskartprosessen, i det året de nye arealtallene er tatt i bruk. Andel kommuner som har vært gjennom denne prosessen varierer mellom fylkene. Noe av endringen i jordbruksareal som vi ser i figuren skyldes denne ”tekniske” justeringen av arealtall og er ikke nødvendigvis reelle endringer i jordbruksarealet.

### Prosentvis endring i jordbruksareal i drift 2000-2009\*



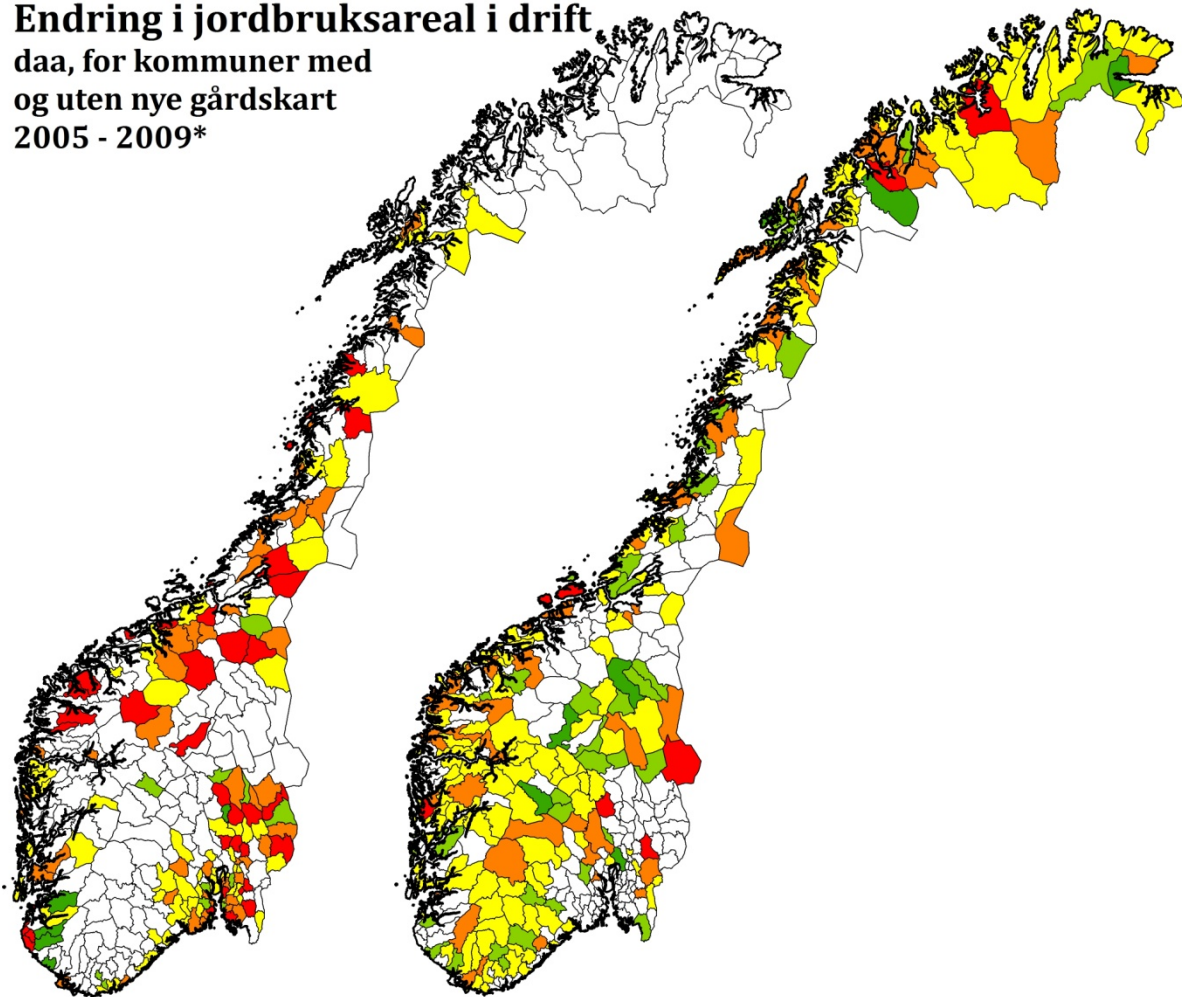
\* tall for 2009 er foreløpige

**Figur 1 Prosentvis endring i jordbruksareal i drift i perioden 2000-2009\***

Kartene i Figur 2 viser hvordan den absolutte endringen i jordbruksareal i drift har vært for perioden 2005-2009 for kommuner som henholdsvis har tatt i bruk de nye gårdskartene og for de øvrige kommunene. Reduksjonen i jordbruksareal som følge av nytt kartgrunnlag anslås i kapittel 2.1.3 til om lag 133 500 dekar for perioden 2005-2009, dvs. 95 pst. av reduksjonen i perioden.

For perioden 2000-2009, som er den perioden som brukes mest videre i kapitlet, er arealet i de kommunene som har tatt i bruk nytt gårdskart så langt redusert med 150 600 dekar. Dette utgjør 77 prosent av reduksjonen i jordbruksareal på landsbasis samme periode. De samme kommunene stod for 54 pst. av totalt jordbruksareal i 2000.

### Endring i jordbruksareal i drift daa, for kommuner med og uten nye gårdskart 2005 - 2009\*



**Kommuner MED nye gårdskart**

- Stor nedgang (> 1 500 daa)
- Nedgang (500 - 1 500 daa)
- Liten endring (+/- 500 daa)
- Økning (500 - 1 500 daa)
- Stor økning (> 1 500 daa)

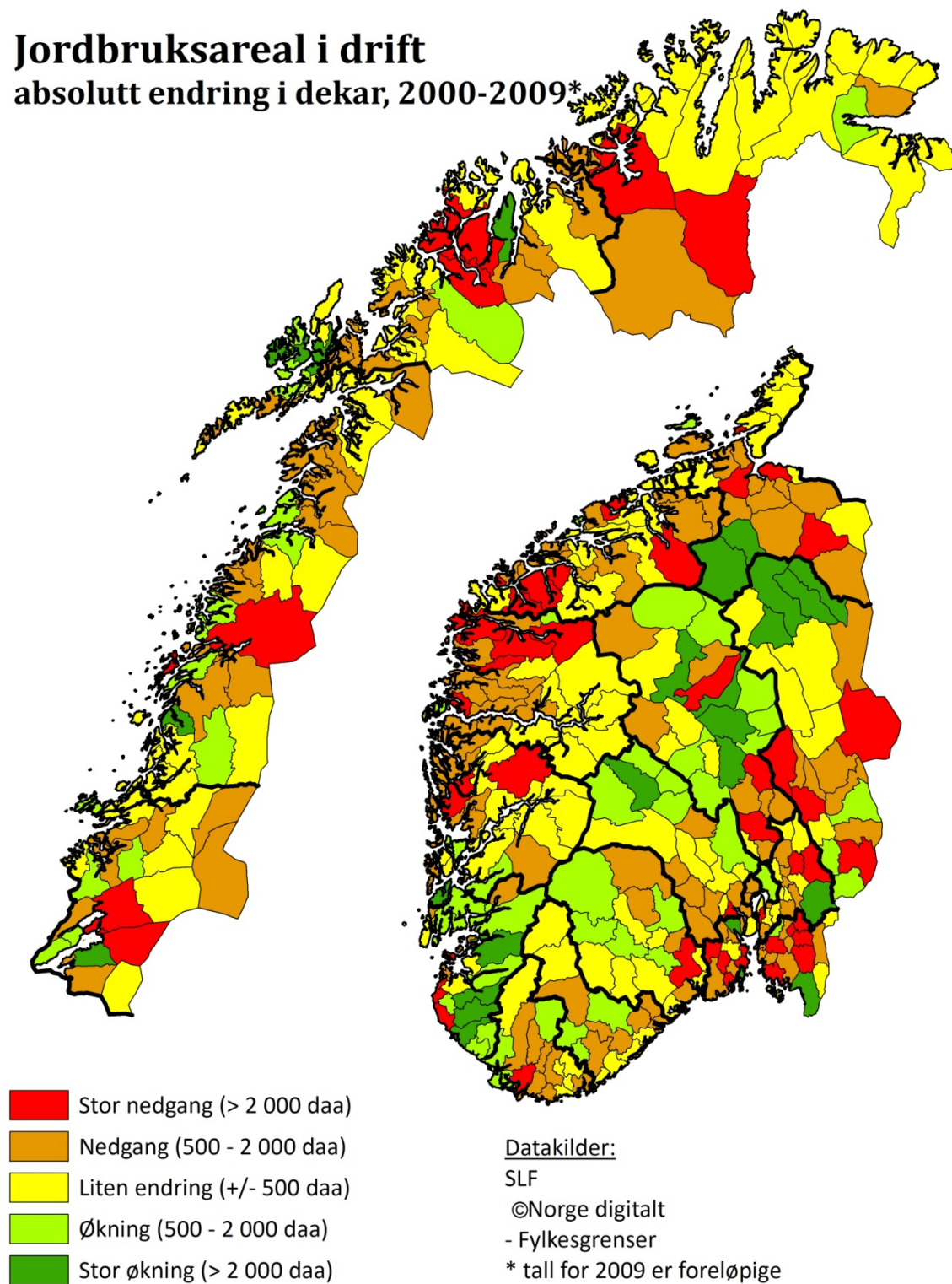
**Kommuner UTEN nye gårdskart**

- Datakilder:  
SLF  
© Norge digitalt  
- Fylkesgrenser  
\* tall for 2009 er foreløpige

**Figur 2 Absolutt endring i jordbruksareal i drift for kommuner med og uten nye gårdskart, 2005-2009\***

Figur 3 viser endringen i jordbruksareal i drift på kommunenivå for perioden 2000-2009. Figuren viser at de fleste fylker har kommuner med utfordringer i forhold til at jordbruksareal i drift reduseres

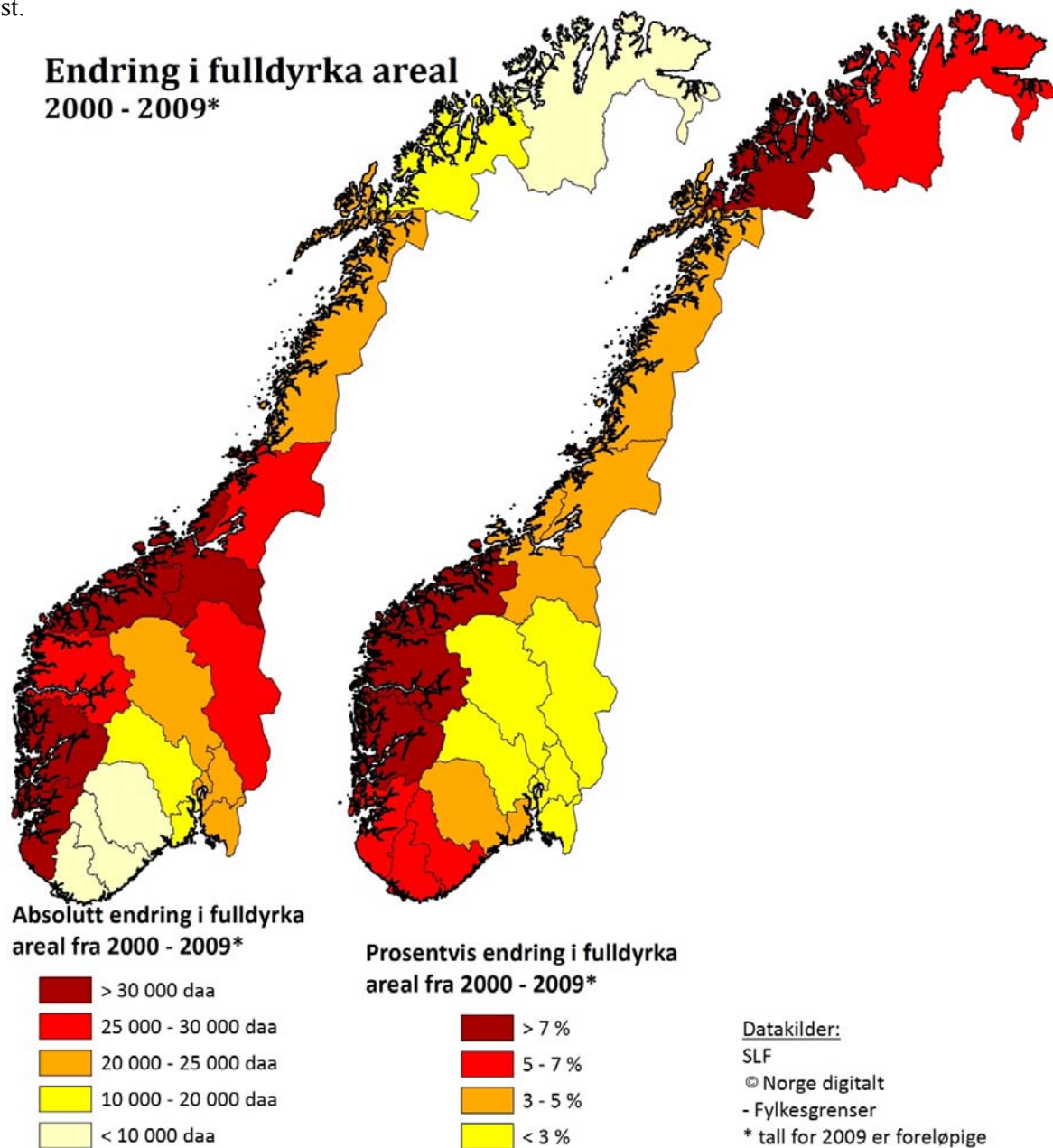
## Jordbruksareal i drift absolutt endring i dekar, 2000-2009\*



Figur 3 Absolutt endring i jordbruksareal i drift i perioden 2000-2009\*

## 2.2.2 Utvikling i fulldyrka areal

Det mest verdifulle arealet mht matproduksjon er det fulldyrka arealet. I 2000 var det totalt om lag 8,8 mill daa fulldyrka areal, og i 2009 var dette redusert til om lag 8,4 mill daa, en reduksjon på om lag 4,5 pst (400 000 daa). I 2008 er fulldyrka areal per person i Norge 1,75 daa, noe som er historisk lavt. Fulldyrka areal per person viser i tillegg en negativ utvikling. Av kartet i Figur 4 ser man at kystfylkene i vest har hatt en stor nedgang i både absolutt og relativ andel fulldyrka areal (hhv venstre og høyre). Hordaland har størst nedgang i fulldyrka areal med en nedgang på 15 pst i perioden. Kartet viser også at Rogaland som er et av de få fylkene som har vekst i det totale jordbruksarealet, har en sterk reduksjon i det fulldyrka jordbruksarealet. Kartene viser også at reduksjon av fulldyrka areal i daa ikke har vært så stor i Troms, men den prosentvise andelen fulldyrka areal har endra seg med 7,4 pst.

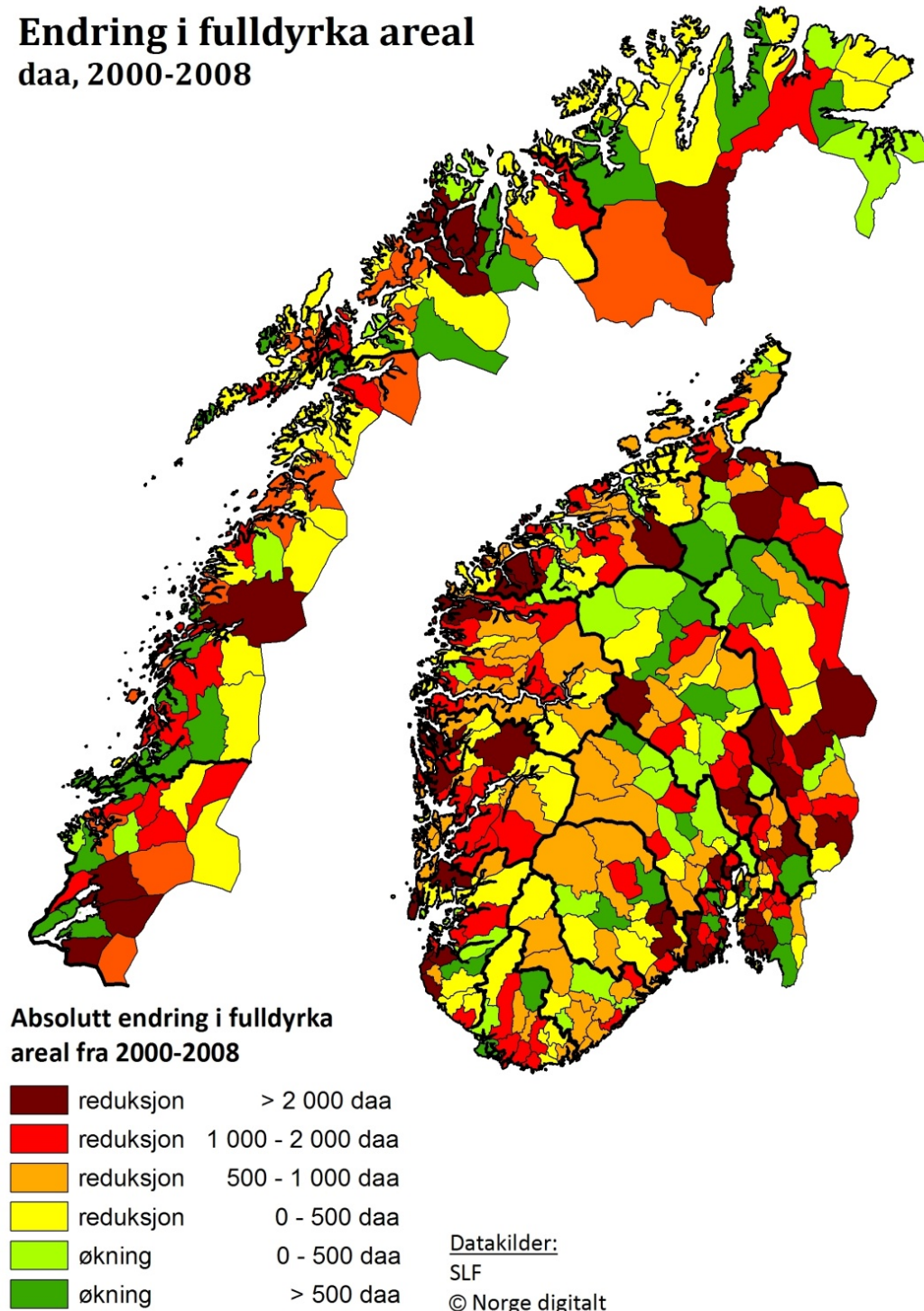


Figur 4 Absolutt og prosentvis endring i fulldyrka areal på fylkesnivå 2000-2009\*



På kommunenivå ser man et noe mer differensiert bilde på hvordan endringen har vært. Av Figur 5 ser vi at den absolutte reduksjonen av dyrka mark er spredt utover hele landet og de fleste fylker har kommuner med større reduksjoner i perioden 2000-2008.

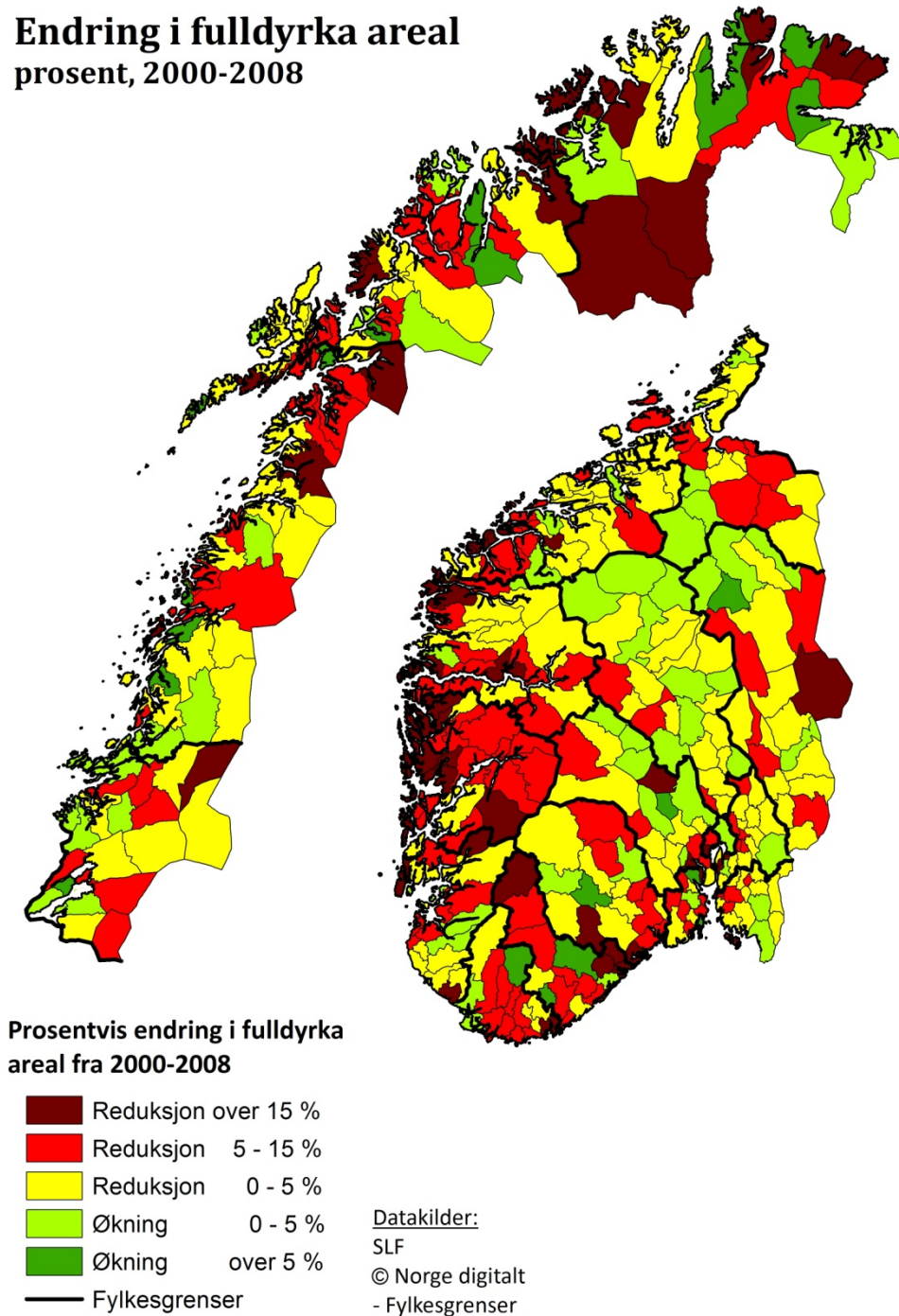
## Endring i fulldyrka areal daa, 2000-2008



Figur 5 Absolutt endring i fulldyrka areal i perioden 2000 - 2008

Den prosentvise endringen i fulldyrka areal i perioden 2000 – 2008 viser store prosentvise reduksjoner i kystkommunene i Hordaland, Sogn og Fjordane og Agderfylkene, men også kyst- og innlandskommuner i Finnmark har prosentvis stor reduksjon i fulldyrka areal. Den prosentvise reduksjonen vil være stor for kommuner med lite jordbruksareal selv om den absolutte avgangen ikke er så stor. Den totale betydningen av reduksjonen kan likevel være stor for jordbruket i disse kommunene.

### Endring i fulldyrka areal prosent, 2000-2008

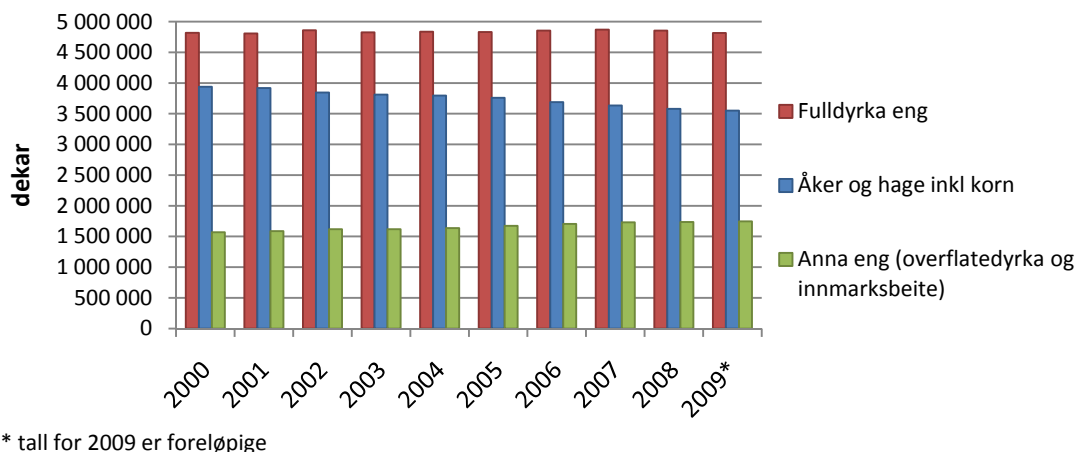


Figur 6 Prosentvis endring i fulldyrka areal på kommunenivå i perioden 2000-2008

### 2.2.3 Hovedproduksjoner

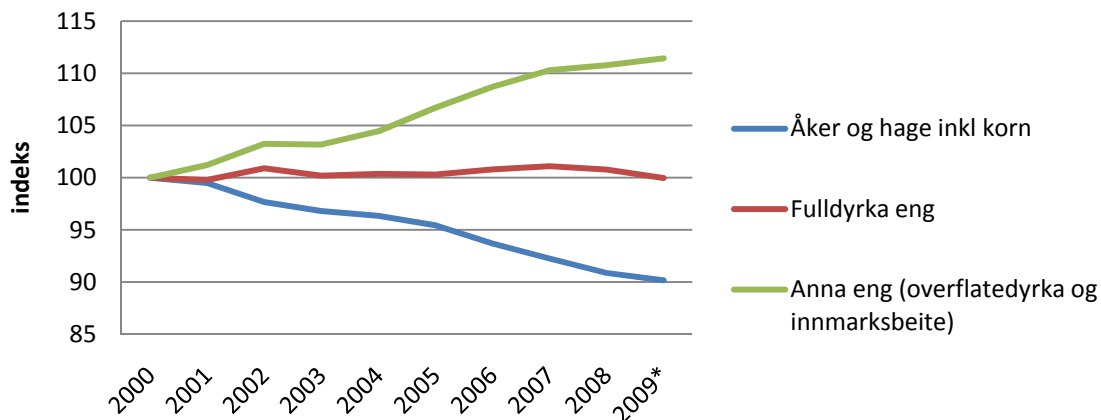
Ser man på de ulike hovedproduksjonene for perioden 2000-2009 har areal av fulldyrka eng vært relativt stabilt, anna eng har økt med 11 pst og åker- og hageareal inkludert korn har hatt en reduksjon på 10 pst. Figur 7 viser hvordan utviklingen av jordbruksareal i drift har vært i hele perioden for de ulike hovedproduksjonene. Figur 8 viser i indeks hvordan denne utviklinga har vært fra 2000-2009.

**Jordbruksareal i drift fordelt på hovedproduksjoner**



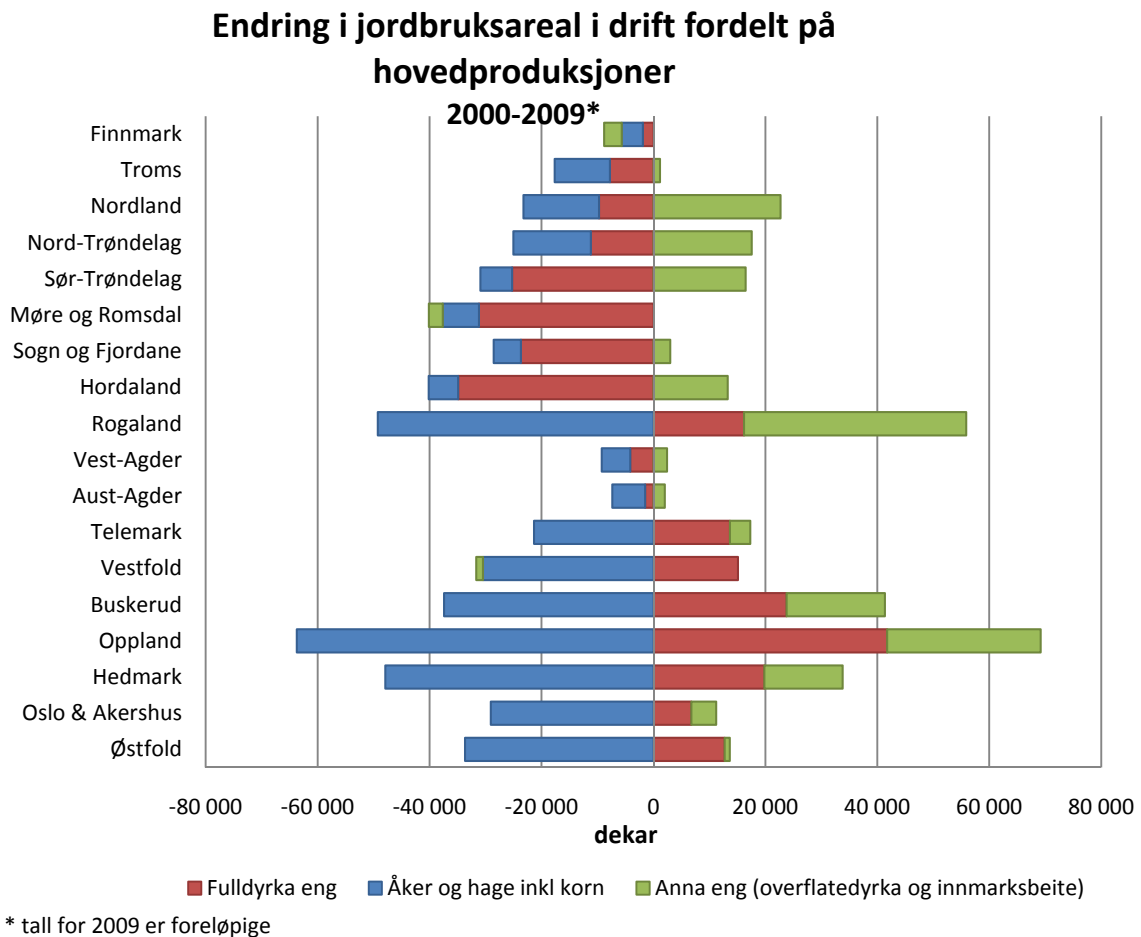
**Figur 7 Jordbruksareal i drift fordelt på hovedproduksjoner i perioden 2000-2009\***

**Indeks for utvikling i bruken fordelt på hovedproduksjoner  
2000=100**



**Figur 8 Indeks for utvikling i bruken av jordbruksarealene fordelt på de ulike hovedproduksjonene.  
År 2000 = 100**

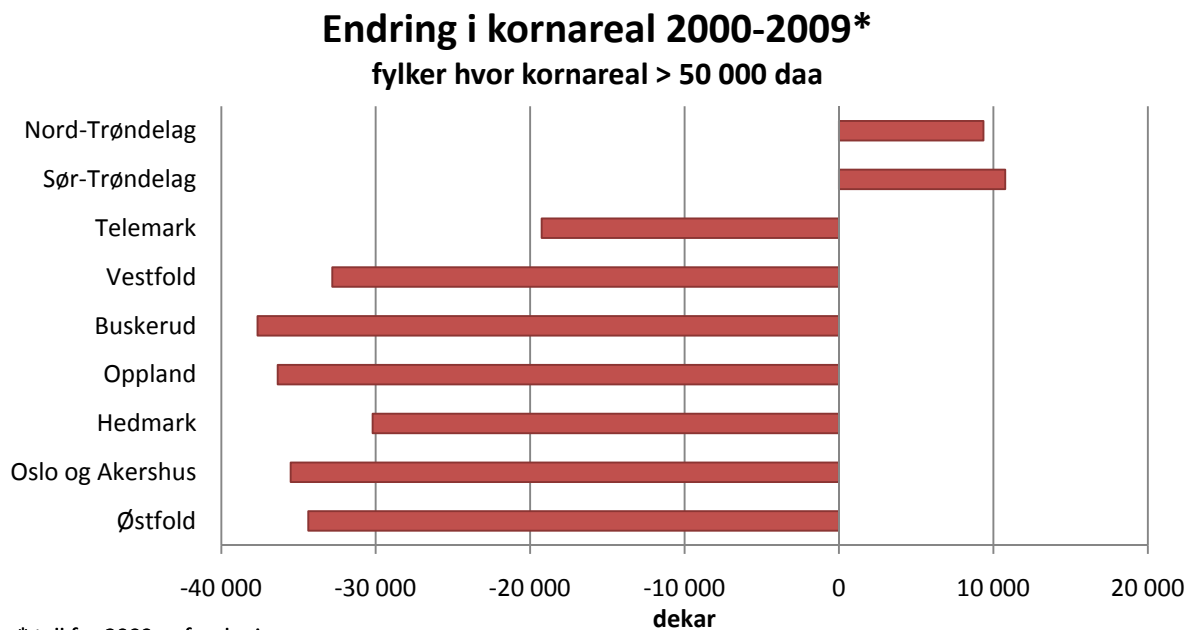
På fylkesnivå ser man av Figur 9 at det har vært omfordeling mellom de ulike hovedproduksjonene i perioden. Reduksjonen har vært størst for åker og hageareal på Østlandet, mens for kystfylkene i vest har reduksjonen vært størst for fulldyrka eng. Tre fylker: Rogaland, Buskerud og Oppland, har en liten økning i totalarealet i perioden 2000 – 2009, og her ser man en omfordeling fra åker og hageareal til engareal.



**Figur 9 Endring i jordbruksareal i drift fordelt på hovedproduksjoner i perioden 2000 – 2009\***

## 2.2.4 Utvikling i arealbruk for ulike produksjoner

Av Figur 10 - Figur 13 ser man hvordan endringen har vært for de ulike vekstgruppene innenfor det fulldyrka arealet, mens Figur 14 viser utviklingen for engareal. For fylker som har et kornareal på mer enn 50 000 daa viser Figur 10 at kornarealet for har økt noe i Trøndelagsfylkene mens det for de andre fylkene har blitt redusert i perioden 2000 - 2009. For Sør-Trøndelag har det vært en nokså jevn økning i kornarealet med topp i 2009 på om lag 169 000 daa. For Nord-Trøndelag var økningen størst fram til 2005 med en topp på 324 000 daa kornareal, og siden 2005 har det vært en nedgang i arealet til om lag 307 000 daa i 2009. Totalt har reduksjonen i disse ni fylkene vært på 220 000 dekar (7 pst).

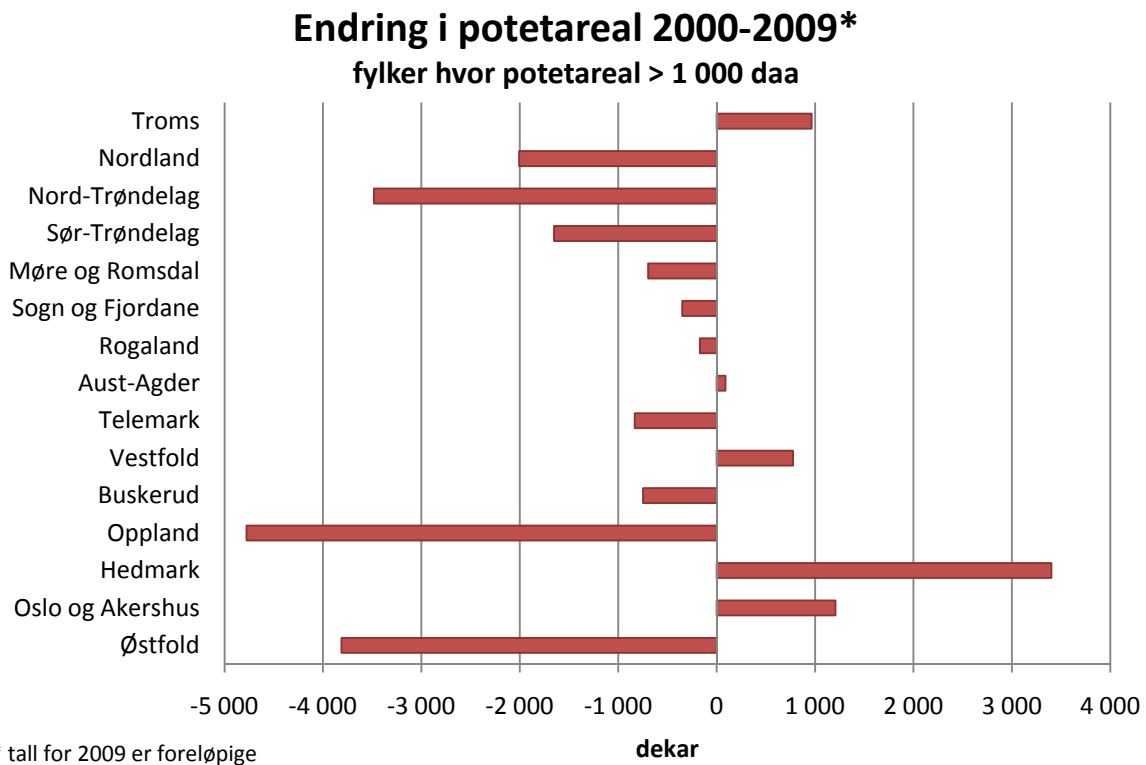


**Figur 10 Endring i kornarealet fra 2000 - 2009 for fylker med kornareal over 50 000 dekar**

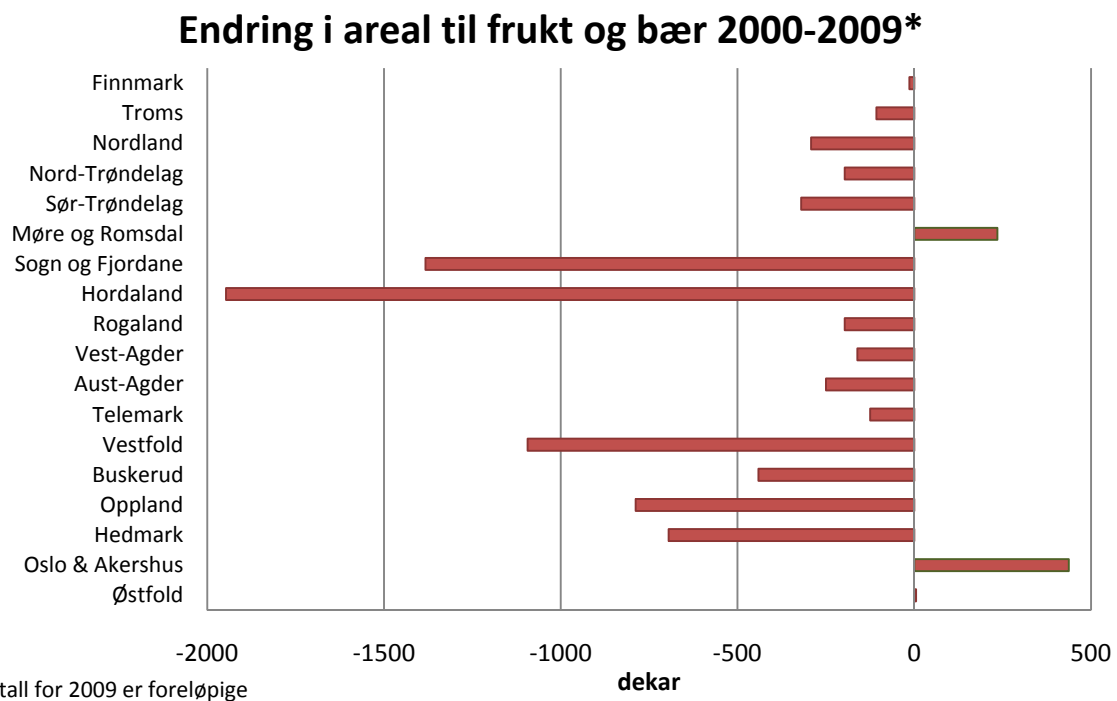
Det totale arealet som ble benyttet til potetproduksjon i 2009 var 138 650 dekar. Dette er en nedgang i arealet på 12 550 daa i perioden. Figur 11 viser hvordan den fylkesvise endringen har vært i perioden 2000-2009 for fylker med et potetareal på mer enn 1 000 dekar. Hedmark har hatt en økning i potetarealet med 3 400 daa mens Nord-Trøndelag, Oppland og Østfold har hatt reduksjoner på henholdsvis 3 482 daa, 4 777 daa og 3 812 daa.

Det totale arealet som ble benyttet til frukt- og bærproduksjon i 2009 var 43 990 dekar. Dette er en nedgang på 7 334 dekar siden 2000. Figur 12 viser hvordan den fylkesvise utviklingen har vært for fylker som har mer enn 1 000 daa frukt- og bærareal. Fylker med en vesentlig endring i frukt- og bærarealet er Hordaland og Sogn og Fjordane.

For dyrking av grønnsaker var arealet i 2009 57 595 dekar. Dette er en økning på 5 771 dekar siden 2000. Figur 13 viser hvordan endringen har vært for fylker med mer enn 200 dekar grønnsaksareal. Fylker med en vesentlig økning i arealet er Vestfold, Buskerud og Oppland.

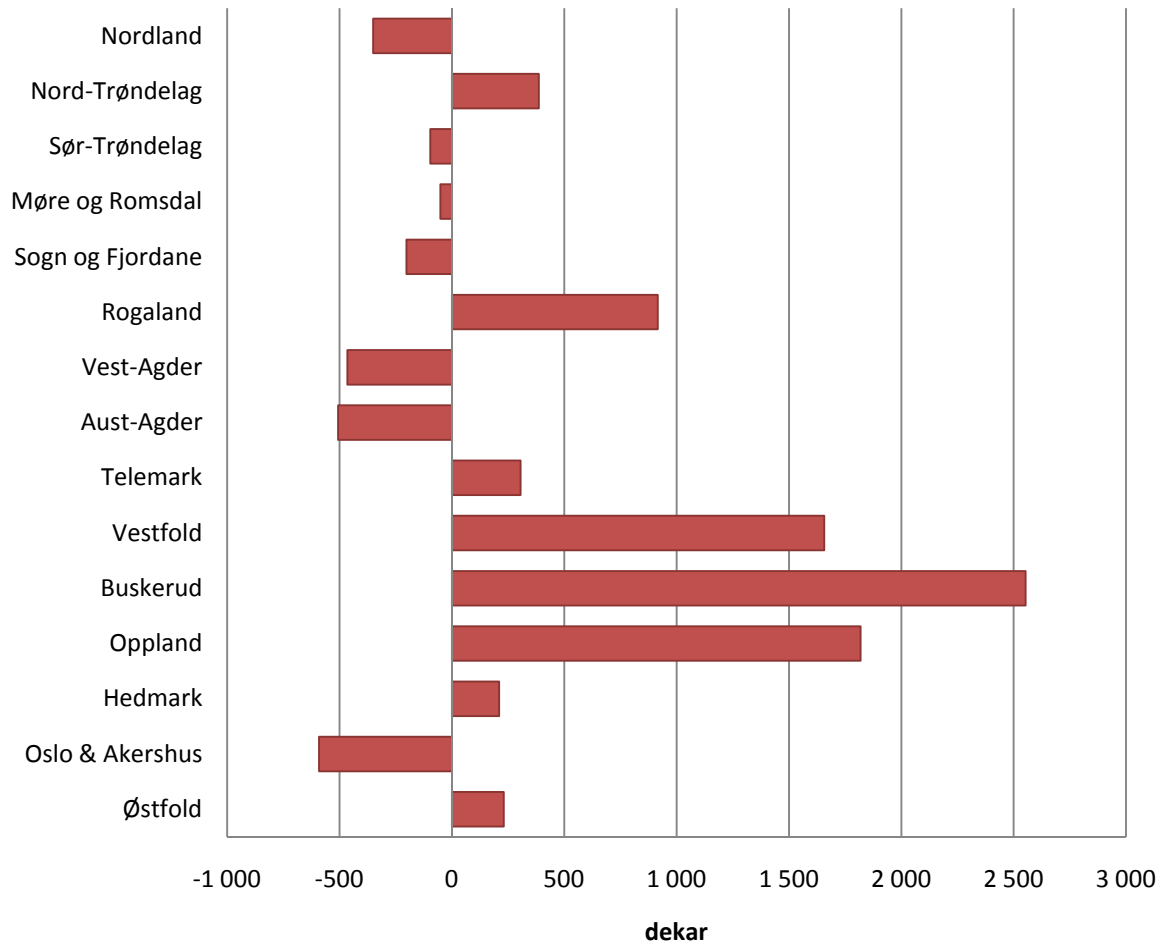


Figur 11 Endring i potetarealet fra 2000-2009\* for fylker med potetareal over 1 000 daa



Figur 12 Endring i areal til frukt og bær fra 2000 - 2009\* for fylker med frukt- og bærareal over 1 000 daa

### Endring i grønnsaksareal 2000-2009\* for fylker med grønnsaksareal > 200 daa

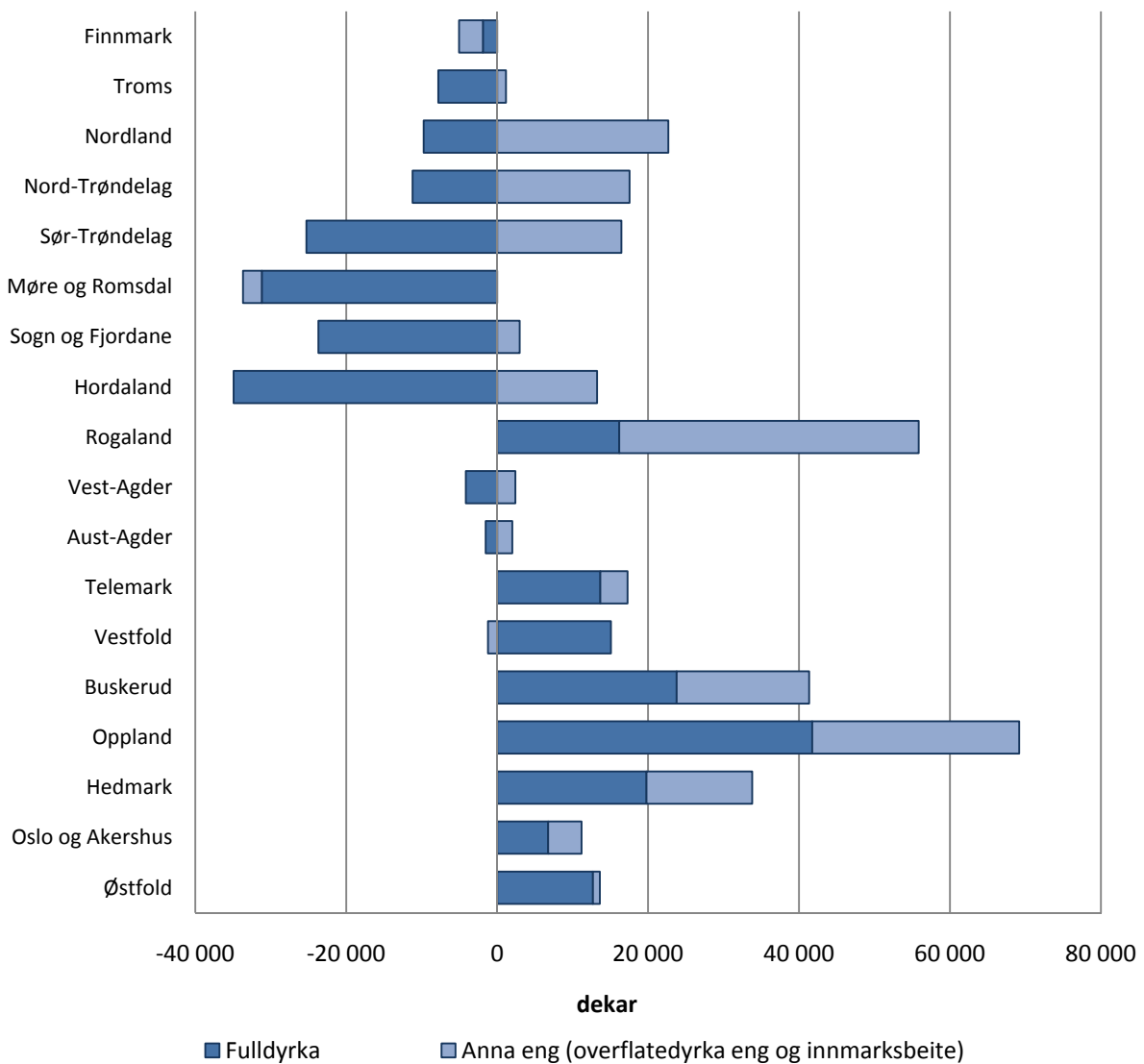


\* tall for 2009 er foreløpige

**Figur 13 Endring i areal til grønnsaksdyrking fra 2000-2009\* for fylker med grønnsaksareal over 200 dekar**

Det totale engarealet (fulldyrka, overflatedyrka og innmarksbeite) har i perioden 2000-2009 økt med om lag 177 700 dekar, men vi ser av Figur 14 at det er store fylkesvise variasjoner i endringene. På nasjonalt nivå har det fulldyrka engarealet blitt redusert med om lag 1700 daa, mens innmarksbeite har økt med 179 300. Hordaland er fylket med størst reduksjon i det fulldyrka engarealet (her er det korrigert for at Ølen ble flyttet fra Hordaland til Rogaland i 2002). Reduksjoner i det fulldyrka engarealet ser man også i de andre fylkene langs kysten i vest. Det er i perioden 15 fylker som har hatt en økning i anna eng (hovedsaklig er dette innmarksbeite), og de største endringene ser vi i Rogaland og Oppland, som også har hatt en stor økning i fulldyrka eng.

### Endring i engareal 2000-2009\*

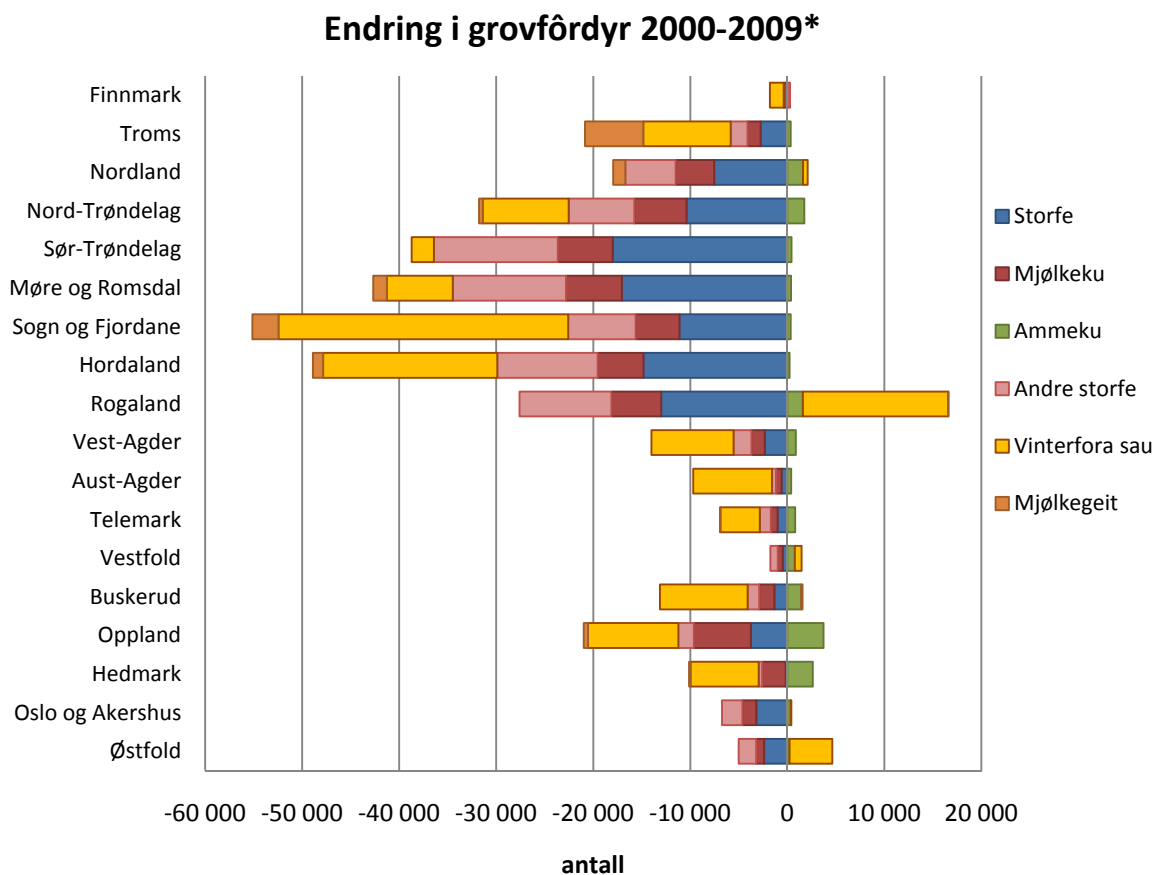


Figur 14 Endring i engareal i perioden 2000-2009\*



## 2.2.5 Endring i antall grovfôrdyr

Utviklingen i grovfôrarealene har nær sammenheng med utviklingen i grovfôrdyr. Antallet grovfôrdyr er i perioden 2000-2009 sterkt redusert, jf. Figur 15. Alle fylker har en netto reduksjon i grovfôrdyr, men den største reduksjonen har skjedd på Vestlandet og i Trøndelag. Dette er de samme fylkene som har hatt størst nedgang i antall dekar fulldyrka engareal, jf. Figur 14.

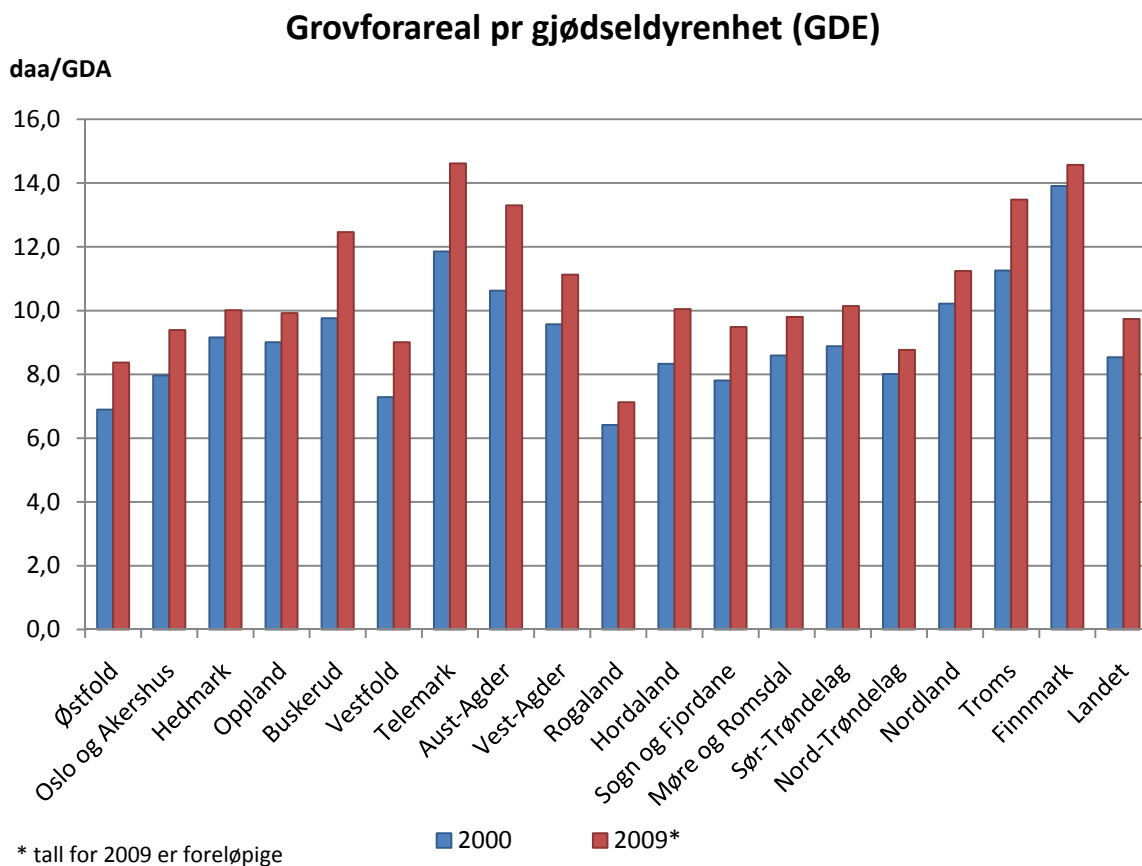


**Figur 15 Endring i grovfôrdyr i perioden 2000-2009\***

Grovfôrbehovet varierer mellom de ulike dyreslagene, noe som må tas i betraktning når man sammenligner utviklingen mellom de ulike typene grovfôrdyr. En mulighet er å se på utviklingen for de ulike husdyrslagene konvertert til gjødseldyrenheter (GDE) iht. forskrift om gjødselvarer med videre av organisk opphav jf Figur 16. Grovfôrarealet består av arealer med eng, grønnfôr og silovekster.

Figuren viser at det for samtlige fylker har vært en økning i grovfôrareal per GDE i perioden 2000-2009. Vestlandsfylkene, som har hatt betydelig nedgang i grovfôrareal, har hatt en forholdsvis større nedgang i antall dyr, slik at areal per GDE har økt også der. For Østlandsfylkene, som har hatt en økning i grovfôrarealene, og nedgang i de fleste typer grovfôrdyr, øker også grovfôrareal per GDE i perioden.

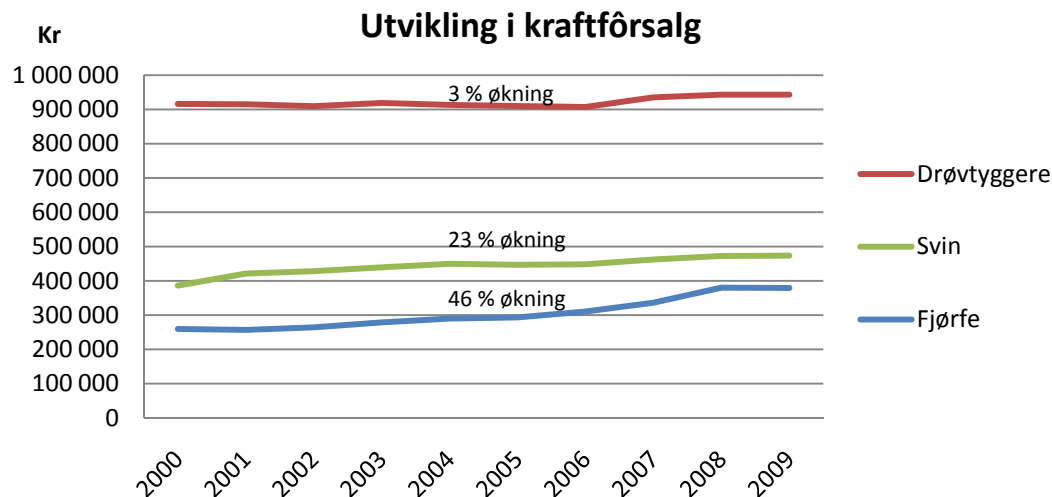
Konsekvensen av utviklingen er at det blir vanskeligere å holde grovfôrarealet i fullgod hevd når det blir færre dyr per areal.



**Figur 16 Grovforareal per gjødseldyreenhet (GDE) i 2000 og 2009**

Disse tallene viser at det i perioden har skjedd en ekstensivering gjennom mer innmarksbeite per dyr på landsbasis, men også gjennom mer fulldyrka eng per dyr i Østlandsfylkene. En av forklaringene på denne utviklingen er den generelle nedgangen i antall beitedyr, som innebærer at ”overskuddsarealene” som følge av færre dyr i et område fordeles på de dyrene som er igjen. At det på Østlandet skjer en reell økning i grovfôrarealet samtidig med reduksjon i dyretallet kan muligens forklares med at en større del av storfekjøttproduksjonen foregår i form av ammekuproduksjon, jf. økningen i ammekuer i perioden som fremgår av Figur 15.

En annen forklaringsvariabel er at avlingsnivå og ytelse per dyr har økt i perioden. Melkeproduksjonen er redusert med 3,6 pst. Denne reduksjonen skjedde i årene 2000-2002. Dette tilsier et redusert grovfôrbehov totalt sett for perioden. Samtidig har kraftførsalget til drøvtyggere i samme periode økt med 3 pst, jf. Figur 17. Dette innebærer også et redusert grovfôrbehov.



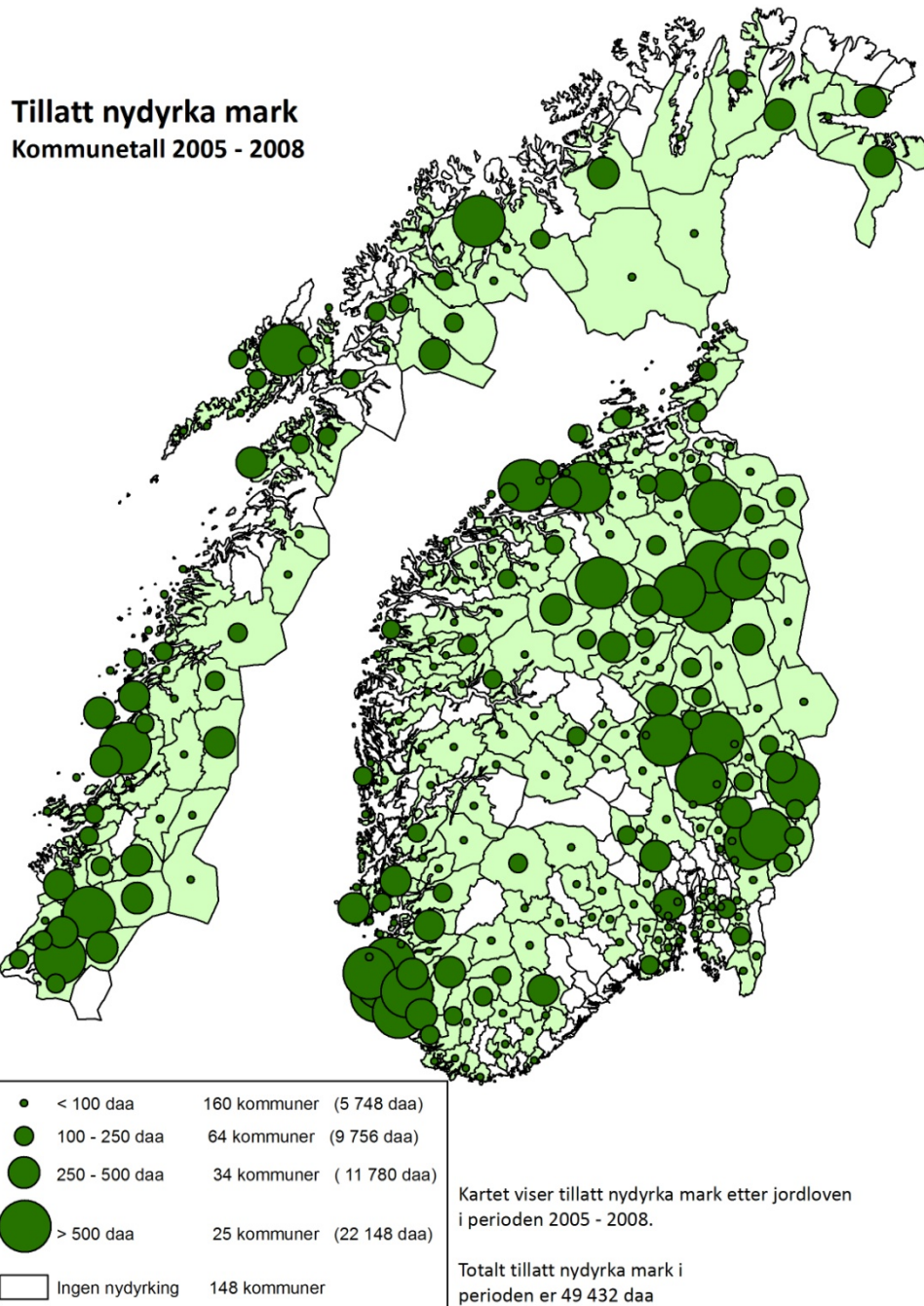
Figur 17 Utvikling i kraftfôrsalget for ulike dyregrupper. kilde: SLF

## 2.2.6 Nydyrking

Før et areal kan nydyrkes må eieren ha tillatelse til dette fra kommunen. Det er utarbeidet en egen forskrift om nydyrking med hjemmel i jordloven, og et eget skjema for søknad om nydyrking. Kommunene rapporterer på basis av behandlede søknader, der det **er gitt tillatelse** til nydyrking, satt vilkår eller gitt avslag. Tallene sier ikke hvorvidt, eller når, disse arealene faktisk vil bli dyrket.

For perioden 2000 – 2008 ble det totalt tillatt nydyrking av om lag 89 000 daa. KOSTRA-rapporteringen viser imidlertid at nydyrkingen er ujevnt fordelt geografisk.

Figur 18 viser hvordan den omsøkte nydyrkinga har vært i perioden 2005-2008. De 20 kommunene som har godkjent mest areal, står for mellom 45 og 50 pst av alt areal godkjent for nydyrking i landet for hvert av de 4 siste årene.

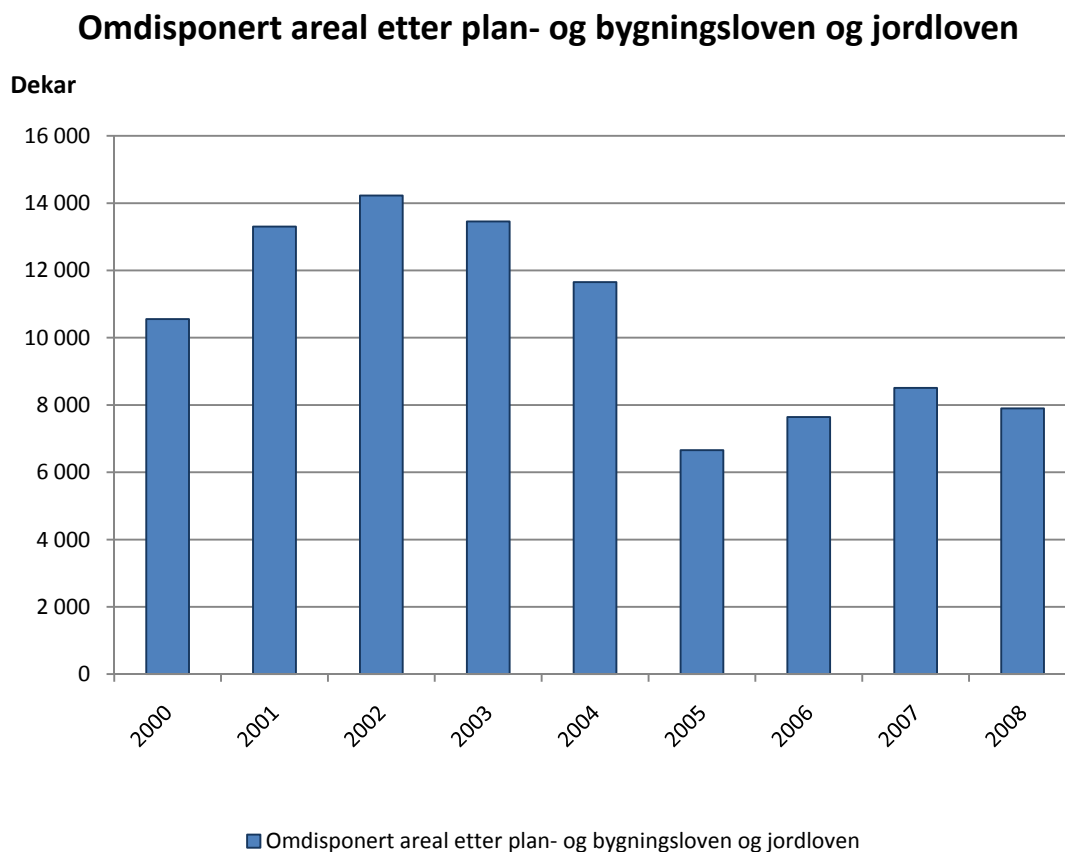


Datakilder:  
KOSTRA  
© Norge digitalt

**Figur 18 Tillatt nydyrking, 2005-2008**

## 2.2.7 Omdisponering

Gjennom KOSTRA rapporterer også kommunen på jordbruksareal omdisponert til andre formål enn landbruk. Rapporteringen viser at om lag 93 000 daa dyrka mark er omdisponert etter jordloven og plan- og bygningsloven i perioden 2000-2008.



**Figur 19 Omdisponert areal etter plan- og bygningsloven og jordlova i perioden 2000-2008**

Omdisponering av dyrka mark er en av faktorene som har ført til en reduksjon i jordbruksarealet. Dersom man kun ser på tallene for nydyrking og omdisponering kan det tilsynelatende se ut som om det arealet som nydyrkes veier opp for arealet som omdisponeres. Det totale ressursgrunnlaget derimot økes ikke ved nydyrking selv om arealene går over fra å være en potensiell kilde til en realisert kilde for jordbruksproduksjon. Mye av det dyrkbare arealet som ligger i områder med gode produksjonsvilkår er allerede dyrket opp, slik at områder som dyrkes opp i dag ligger i stor grad i områder med dårligere klimatiske betingelser. I tillegg tar det lang tid før nydyrket jord får like høy produksjon som god kulturjord.

## 2.2.8 Strukturendring

Av Figur 20 ser vi at det i perioden 2000 – 2009 har vært en reduksjon i antall jordbruksforetak på 20 633 foretak (30 pst). I samme periode økte leiejorda med 846 000 daa fra om lag fra 31 til 40 pst av det totale jordbruksarealet. Dvs. at en stor del av arealene til foretak som legges ned drives videre av andre. Konsekvenser av økt leiejord er omtalt innledningsvis i kapittel 2.



\* tall for 2009 er foreløpige

**Figur 20** Utvikling i antall jordbruksforetak som søker produksjonstilskudd, 2000-2009\*

## 3 Vurdering av regelverk og vilkår for arealtilskudd

I dette kapitlet vurderes dagens vilkår og utmålingsregler for arealtilskudd i forhold til de to hovedproblemstillingene; hvordan kan endringer i arealtilskuddene redusere avgangen av fulldyrka areal? og hvordan hindre uønsket tilskuddstilpasning ved svært ekstensiv drift i arealbaserte produksjoner?

### 3.1 Generelt om vilkår og utmålingsregler

Grunnvilkårene for produksjonstilskudd fremgår av forskrift om produksjonstilskudd § 3. Et av vilkårene for å være berettiget produksjonstilskudd er krav til omsetning og registrering i Enhetsregisteret. Videre er det krav til at foretaket må drive vanlig jordbruksproduksjon.

I forskriften § 5 settes det videre generelle krav til produksjonen: ”*Det kan gis tilskudd til drift og beiting av jordbruksareal.*” I jordbruksavtalen heter det videre at ”*Alt areal skal som hovedregel høstes eller avbeites minst én gang i løpet av vekstsesongen*”.

I tillegg til disse generelle kravene, er det særskilte avgrensninger knyttet til areal- og kulturlandskapstilskudd for grovfôr. Det gis i utgangspunktet tilskudd for det antall dekar foretaket oppgir ved søknad om tilskudd, men arealet blir avgrenset etter antall dyr foretaket disponerer, eller mengde solgt grovfôr. Ved produksjon av grovfôr for salg gis det tilskudd til arealene forutsatt at grovfôret er gjort lagringsdyktig og blir tatt ut fra selgers lager. Det er også krav om salg til regningssvarende pris. Avgrensinger i grovfôrareal er differensiert etter beliggenhet (landet er delt inn i 7 soner) og dyregruppe. Grovfôrarealer som ikke oppfyller disse vilkårene er ikke berettiget areal- og kulturlandskapstilskudd.

For korn og øvrige vekstgrupper er det ingen avgrensninger i omsøkt areal. Det gis tilskudd for det arealet som foretaket disponerer, gitt at de generelle vilkårene om ”vanlig jordbruksproduksjon” og at arealet høstes er oppfylt.

### 3.2 Tilskudd ved ekstensiv produksjon

Med ekstensiv produksjon menes at forbruket av innsatsfaktorer er lavt, og at produsert mengde per enhet blir mindre enn om produksjonen ble drevet med et høyere forbruk av innsatsfaktorer, det vil si en mer intensiv drift. Et eksempel på ekstensiv jordbruksproduksjon er flerårig eng, der en kan høste avling flere år uten at enga fornyes. Det kan også høstes avling selv om det er tilført lite gjødsel eller ikke gjødsla i det hele tatt. I områder med store grovfôrarealer i forhold til antall husdyr, kan ekstensiv drift være en fornuftig tilpasning for å holde større arealer i drift enn om fôrproduksjonen ble drevet mer intensivt og på mindre arealer. Hvis naturgitte forhold ellers er like, vil et driftsopplegg med lite bruk av gjødsel og lite jordarbeiding være mer gunstig for miljøet enn et driftsopplegg med mer bruk av gjødsel og mer hyppig jordarbeiding, blant annet fordi en får lavere avrenning av næringsstoffer til vassdrag.

Gjennom forvaltningen av produksjonstilskudd får SLF signaler fra fylkesmannen og kommunen om at det er tilfeller hvor det søkes om tilskudd for arealer som drives svært ekstensivt. De fleste tilfellene

## Utmåling av arealtilskudd – rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

gjelder korn, i noen tilfelle potet, grønnsaker, frukt og bær. For arealer som nyttes til grovfôrproduksjon er problemstillingen mindre aktuell, ettersom jordbruksavtalen inneholder bestemmelser om maksimalt grovfôreareal per dyr og minsteavling per daa ved produksjon av grovfôr for salg.

Svært høye arealtilskudd kan stimulere tilpasninger med ekstensiv produksjon og lite fokus på å høste avling. Til tross for lav markedsinntekt kan høye tilskuddsatser gjøre produksjonen lønnsom. En slik situasjon kan oppstå når tilskudd per dekar overstiger de variable kostnadene, selv når krav til ”vanlig jordbruksproduksjon” er oppfylt. Arbeidsgruppa mener at tilskuddsystemet må være innrettet slik at det er lønnsomt å høste rimelige avlinger.

For arealer som drives så ekstensivt at drifta ikke kan karakteriseres som ”vanlig jordbruksproduksjon”, skal det ikke gis tilskudd.

Ut fra signaler SLF har mottatt fra fylkesmannen (og kommunen) kan mulig årsak til ekstensiv kornproduksjon være at høye satser for arealtilskudd i sone 4 og 5, kombinert med andre tilskudd utmålt per daa (RMP og økologi), genererer en inntekt som gjør slik drift interessant, selv der forholdene ligger dårlig til rette for kornproduksjon. Alternativet til (ekstensiv) kornproduksjon er grovfôrproduksjon, men dersom foretaket ikke disponerer dyr og det er vanskelig å få solgt grovfôr, vil foretaket ikke få areal- og kulturlandskapstilskudd for grovfôr.

Signaler fra fylkesmannen tyder også på at problemstillingen med ekstensiv kornproduksjon i hovedsak er relatert til økologisk kornproduksjon. På denne produksjonen gis det også et ekstra arealtilskudd på 300 kr/daa.

Det er også naturlig å koble tilsvarende eksempler innenfor potet, grønnsaker, frukt og bær opp mot arealtilskuddet, hvor arealsatsene i enkelte områder er betydelige.

Den distriktmessige differensieringen av satsene for arealtilskuddene er utformet slik at ordningen skal virke inntektsutjevne. Det betyr at satsene er høyest i områder der avlingene per dekar er lave. Omfanget av en slik tilpasning med tilskuddsmotivert produksjon av kulturer som er lite egnet i det aktuelle området er ikke kartlagt. Det er uheldig at en slik tilpasning foregår, og det kan bidra til å svekke legitimiteten til landbrukspolitikken. Dersom produsenter mottar tilskudd for arealer som gir minimal avling og inntekt, er det behov for å vurdere om søker fyller kravene til vanlig jordbruksproduksjon.

Aktuelle tiltak kan være:

1. Stramme inn regelverk/retningslinjer knyttet til dagens krav om vanlig jordbruksproduksjon
2. Sette krav om minimumsavling for kornproduksjon, eventuelt også potet, grønnsaker, frukt og bær
3. Justere tilskuddsatser for korn og grovfôr

Punkt 1 og 2 ovenfor vil bli vurdert nedenfor, mens punkt 3 blir vurdert i kapittel 4 sammen med øvrige problemstillinger knyttet til differensiering av tilskuddsatser.



### 3.2.1 Innstramming i kravet om vanlig jordbruksproduksjon

Retningslinjer til forvaltningen gis i rundskriv som ajourføres ved behov, som hovedregel etter jordbruksoppgjøret hvert år. Som nevnt i kapittel 3.1 setter forskrift om produksjonstilskudd krav om at foretaket driver vanlig jordbruksproduksjon. Retningslinjer for hva som menes med vanlig jordbruksproduksjon fremgår av rundskriv 31/09. Her heter det:

*SLF legger til grunn at de aller fleste foretak som oppfyller øvrige vilkår for å kunne gis produksjonstilskudd driver «vanlig jordbruksproduksjon». Foretak der driften enten har få likhetstegn med øvrig drift i distriktet eller for eksempel er svært ekstensiv, bør likevel vurderes med tanke på om det drives «vanlig jordbruksproduksjon» eller ikke.*

*Ved vurderingen av om det drives «vanlig jordbruksproduksjon» må det foretas et konkret helhetliglandbruksfaglig skjønn. Det må gjøres en helhetsvurdering av produksjonsomfang og metode innenfor hver enkelt produksjon i foretaket. 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/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 tolkningen av begrepet ”vanlig jordbruksproduksjon” er det også relevant å se på omtalen i høringsnotat og fastsettelsesbrev fra Landbruksdepartementet (senere LMD) ved fastsetting av ny forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket (høringsnotat av 15.11.2001 og fastsettelsesbrev av 15.4.2002). Landbruksdepartementet legger her til grunn at en beskrivelse av momentene som departementet har angitt gis i veiledning til forskriften. Dette har SLF gjennomført gjennom beskrivelsen i rundskrivet.

Reglene er i dag utformet skjønnsmessig. Dette var også et viktig prinsipp ved fastsetting av forskriften. Reglene skulle ikke være knyttet til faste kriterier som f.eks. størrelsen av eiendommen og om landbrukseiendommen var bebygd med våningshus. Derimot skulle kommunen få anledning til å utvise et agronomisk skjønn.

Likevel kan et mulig tiltak være å ta mer konkret standpunkt til når det foreligger ”vanlig jordbruksproduksjon” eller ikke i rundskrivet. Dette må imidlertid vurderes i forhold til den skjønnsmessige frihet det har vært meningen å gi kommunene på dette området. Det er også aktuelt å vurdere hvordan disse kravene kan tydeliggjøres overfor kommunen og tilskuddsøker. Det kan være behov for å sette reglene mer på dagsorden slik at dette som er ment som faktiske begrensninger for utmåling av tilskudd også blir brukt som det.

Arbeidsgruppa anbefaler at SLF ser nærmere på mulighetene for å tydeliggjøre og konkretisere regelverket knyttet til kravet om vanlig jordbruksproduksjon.
--

### 3.2.2 Krav til minimumsavling

For å redusere stimulering av ekstensiv drift kan det settes krav om minimumsavling for å være berettiget areal- og kulturlandskapstilskudd, evt. bare for arealtilskuddet.

For å avgrense vurderingene i tråd med mandatet, har arbeidsgruppa fokusert på korn og grovfôr. For grovfôr inneholder jordbruksavtalen bestemmelser om maksimalt innmarksbeite- og grovfôrareal det kan gis tilskudd for, og minimumsavling per daa ved produksjon av grovfôr for salg. For kornproduksjon gjelder ikke tilsvarende krav, og arbeidsgruppa har vurdert om det kan være aktuelt å innføre krav til minimumsavling også for korn.

Et argument for å innføre krav om minimumsavling for korn og ev. andre planteproduksjoner for salg, er å unngå tilpasning som omtalt i kapittel 3.2. Av hensyn til legitimiteten for tilskuddene, er dette er et tungtveiende argument for å innføre krav om minimumsavling også for korn.

Siden utfordringene ved ekstensiv drift i kornproduksjon sannsynligvis er mest relatert til økologisk kornproduksjon, kan man se for seg at et krav til minimumsavling kun skal gjelde for det ekstra arealtilskuddet som gis i den økologiske kornproduksjonen. Det kan være et mer målrettet tiltak enn et generelt minimumskrav i all kornproduksjon.

Krav til minimumsavling ved økologisk kornproduksjon er drøftet i *Møtearena for økologisk produksjon og forbruk*, men er ikke blant tiltakene som er foreslått i møtearenaens innspill til jordbruksoppgjøret 2010. Et annet aktuelt tiltak kan være å flytte arealtilskudd over på et pristilskudd for økologisk korn.

En innvending mot et krav til minimumsavling for korn er at dette vil komplisere forvaltningen av tilskuddsordningen, og det kan stilles spørsmål om omfanget av ekstensiv kornproduksjon er av en slik størrelse at en slik komplisering kan forsvares. Det vil også være relativt enkelt å omgå et slikt krav, så det er usikkert i hvilken grad det vil gi effekt.

Et eventuelt krav til minimumsavling for korn bør av kontrollhensyn knyttes til fjorårets omsetning av korn, tilsvarende som for grovfôr. Et annet forhold som vanskeliggjør kontroll av minimumsavling i korn, er bruk av egenprodusert korn til fôr, enten ved krossing eller hjemmemaling.

Minimumskravene bør også være tilpasset ulike regionale forutsetninger for avlingsmengde. Dette vil imidlertid komplisere ordningen ytterligere.

Arbeidsgruppa har ikke dokumentasjon på at omfanget av tilskuddsmotivert, ekstensiv kornproduksjon er så omfattende at den vil foreslå å innføre et krav til minimumsavling for areal- og kulturlandskapstilskuddet for korn.

Å innføre et minimumskrav i konvensjonell kornproduksjon vil videre komplisere tilskuddsordningen og forvaltningen av den.

De høye satsene for arealtilskudd indikerer at denne problemstillingen er størst i økologisk kornproduksjon. I økologisk kornproduksjon kan problemstillingen eventuelt løses ved:

- a) å erstatte arealtilskudd til økologisk landbruk helt eller delvis med pristilskudd
- b) å innføre krav til minimumsavling i økologisk kornproduksjon

### **3.3 Hva kan gjøres for å hindre at arealer går ut av drift?**

En av hovedproblemstillingene for denne utredningen er å se på hvordan endringer i arealtilskuddene kan redusere avgangen av fulldyrka areal. Som vist i kapittel 2 skyldes en del av reduksjonen i registrert jordbruksareal nytt kartgrunnlag. Tallene viser videre at det er betydelige regionale forskjeller i arealutviklingen, og at det har vært størst relativ reduksjon i arealene på Vestlandet og i Nord-Norge. Nedenfor blir ulike tiltak innenfor regelverket for arealtilskudd, som kan hindre fortsatt reduksjon, drøftet. Videre drøftes det i kapittel 5 innføring av ny nasjonal støtteordning til kantsoner, mens det i kapittel 6 vurderes forhold knyttet til forvaltning av bratt areal i regionale vs. nasjonale ordninger.

#### **3.3.1 Lempe på kravene for kulturlandskapstilskudd og arealtilskudd for fulldyrka og overflatedyrka areal**

Det er per i dag de samme krav knyttet til arealet for både kulturlandskapstilskuddet og arealtilskuddet. Arealet må høstes eller beites. Dette innebærer blant annet at arealer som holdes i hevd enten i form av færre dyr per dekar enn grovfôravgrensningen tilsier, eller holdes i hevd i form ved annen skjøtsel, verken er berettiget arealtilskudd eller kulturlandskapstilskudd.

Blant delmålene for landbruks- og matpolitikken finner en mål om nasjonal matforsyning, sysselsetting og bosetting over hele landet og bærekraftig ressursforvaltning med sterkt jordvern. Det biologiske mangfoldet skal sikres ved at kulturlandskapet blir bevart og vedlikeholdt. Per i dag er antall husdyr for lavt til at alle eng- og beitearealer kan holdes i hevd ved beiting eller høsting av fôr. Arealer går ut av bruk, eller omdisponeres til andre vekster, i første rekke korn, der det er naturgitte forutsetninger for annen planteproduksjon.

Prognoser viser at befolkningen vil øke. Befolkningsøkning vil føre til økt etterspørsel etter mat, følgelig også økt behov for arealer som kan inngå i matproduksjon. I en slik situasjon er det viktig å ta vare på arealer som det ved dagens produksjonsnivå ikke er behov for, men som det vil bli bruk for ved en framtidig, høyere matproduksjon enn i dag. Arealer som kan omdisponeres fra grovfôr til annen planteproduksjon, i første rekke korn, kan i framtida tilbakeføres til grasproduksjon. For å ta vare på grasarealer som ikke er aktuelle å anvende til annen planteproduksjon, og som følgelig går ut av drift og gror igjen fordi de ikke høstes, er det aktuelt å vurdere en tilpasning av virkemiddelbruken som sikrer at arealene med forholdsvis enkle grep kan tilbakeføres til grasproduksjon. Dette gjelder i hovedsak fulldyrka og overflatedyrka arealer. Permanente beiter/innmarksbeite er enklere å rydde og ta i bruk på nytt som beitemark, enn arealer som kultiveres.

Situasjonen er at jordbruksareal i drift går ned, arealer som det er et politisk mål å holde i hevd. Det vil si at målet, i alle fall ikke på kort sikt, kan nås uten at samfunnet tar et ansvar for å tilpasse virkemidlene til den aktuelle utfordringen – å unngå at arealer av verdi for framtidig matproduksjon gror igjen.

Litt under halvparten av samlet jordbruksareal på vel 10 mill daa, er fulldyrka eng (4,9 mill daa), jf. Figur 7. For å holde dette arealet i hevd er dyretallet og lønnsomhet i husdyrproduksjoner helt avgjørende. Med dagens grovfôravgrensning gis det ikke tilskudd for grovfôrarealer dersom foretaket verken disponerer dyr eller får solgt grovfôret. Et aktuelt tiltak for å hindre fulldyrka eng i å gå ut av drift kan være å åpne for å gi tilskudd, uavhengig av dyregrunnlaget. Her pekes det på to aktuelle alternativer:

- Alt.1 Det gis **kulturlandskapstilskudd** til alt fulldyrka og overflatedyrka areal som skjøttes. Dagens krav til minimumsavling mht dyretall og salg av fôr for fulldyrka og overflatedyrka grovfôrareal fjernes for kulturlandskapstilskuddet, men videreføres for arealtilskuddet. Krav til minimumsavling og normering for innmarksbeite videreføres.
- Alt.2 Det gis **både areal - og kulturlandskapstilskudd** til alt fulldyrka og overflatedyrka grovfôrareal som skjøttes. Dagens krav til minimumsavling mht dyretall og salg av fôr for fulldyrka og overflatedyrka grovfôrareal fjernes. Krav til minimumsavling og normering for innmarksbeite videreføres.

En annen mulighet er ikke å åpne for skjøtsel, men å videreføre dagens krav til høsting og beiting for de to ovenfornevnte alternativene.

### **Alternativ 1: Det gis kulturlandskapstilskudd for skjøtsel av alt fulldyrka og overflatedyrka areal**

Alternativ 1 innebærer at de grovfôrarealene som per i dag blir drevet, men ikke gis tilskudd som følge av grovfôravgrensningen, vil få kulturlandskapstilskudd. En slik endring vil være i tråd med målet for tilskuddet, som i følge Prop. 1 S (2009-2010) er å medvirke til å skjøtte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift, og til å holde jordbruksareal i drift i samsvar med gjeldende landbrukspolitiske mål.

Gjeldende krav for å motta produksjonstilskudd er at det gis tilskudd for arealer som høstes eller beites. For at arealer kan holdes i hevd, er det tilstrekkelig at de slås, så én mulighet for å bidra til å ta vare på arealer er å utvide virkeområdet for kulturlandskapstilskuddet til å omfatte arealer som høstes, beites eller slås. Alternativet innebærer at dagens krav om høsting videreføres for andre vekstgrupper enn grovfôr.

Dette kan bidra til økt ekstensivering av jordbruket, noe som ikke er i tråd med målene for landbruks- og matpolitikken.

En slik endring i vilkåret for kulturlandskapstilskudd vil imidlertid være en kompensasjon for dem som ønsker å gjøre en innsats for å holde dyrka arealer i hevd mer enn å stimulere til økt ekstensivering. Produksjonstilskuddene skal i hovedsak gis for matproduksjon. For å unngå at betydelige arealer bare slås for å motta tilskudd uten at avlingen søkes omsatt til matproduksjon, kan det vurderes å tilpasse satsen per dekar, og eventuelt flytte midler fra kulturlandskapstilskudd til arealtilskudd eller husdyrtilskudd.

Et annet argument for en slik løsning er at det ikke er tilsvarende avgrensninger for andre vekstgrupper som det er for grovfôr. For korn er det for eksempel ikke noe krav om at kornet må være solgt. Søker risikerer dermed ikke å miste areal- og kulturlandskapstilskuddet for kornarealene selv om kornet drukner og avlinga ikke er salgsvare. Kravet om at alt areal skal høstes eller avbeites minst én gang i løpet av vekstsesongen gjelder også for korn, men i praksis er sannsynligheten liten for at søker mister tilskuddet selv om kornavlinga blir pløyd ned.

Aktuelle problemstillinger som oppstår pga vekstspesifikke regler for grovfôrproduksjon, er avkorting i tilskudd pga mangel på noen å selge avlingen til, eller fordi været i innhøstingsperioden fører til at det ikke blir salgbar avling.

Et eksempel på hvordan dette slår ut, hadde SLF i 2009 i en klagesak der søkeren hadde fått avgrenset tilskuddsberettiget grovfôrareal til 0 daa fordi høyavlinga druknet. Arealene ble høstet, men avlinga ble kassert fordi den ikke var salgbar. Det kunne dermed ikke dokumentere grovfôrsalg. Selv om søker har skjøttet og høstet arealet, og dermed oppfylt formålet med kulturlandskapstilskuddet, får søker verken kulturlandskapstilskudd eller arealtilskudd. Hvis samlet avlingstap for hele foretaket er mindre enn 30 pst får vedkommende heller ikke avlingsskadeerstatning.

### **Alternativ 2: Det gis både kulturlandskaps- og arealtilskudd til fulldyrka grovfôrareal som skjøttes**

Dette alternativet ligner mye på alternativ 1, men her åpnes det for å gi både kulturlandskapstilskudd og arealtilskudd til de arealene som per i dag avgrenses i grovfôragrensningen.

De vurderingene som ble beskrevet under alternativ 1 gjelder også for alternativ 2. Alternativ 2 går lengst i en harmonisering av regelverket for grovfôr og øvrige vekstgrupper

#### **3.3.1.1 Administrative konsekvenser**

Jordbruksavtalens bestemmelser om avgrensning av grovfôrareal kan være vanskelig å forstå for søker og dermed være en utfordring også for forvaltningen. Ut fra en målsetning om å ha et så enkelt regelverk som mulig, vil en forenkling av grovfôrberegningen bidra positivt. Alternativ 1 innebærer en avvikling av avgrensning av grovfôrareal ved utmåling av kulturlandskapstilskudd for fulldyrka og overflatedyrka areal, alternativ 2 innebærer en avvikling av gjeldende bestemmelser om avgrensning av grovfôrareal også ved utmåling av arealtilskudd og er dermed det alternativet som innebærer mest forenkling. Ettersom arbeidsgruppa ikke ønsker å stimulere til økning i innmarksbeiteareal, innebærer ingen av forslagene at jordbruksavtalens bestemmelser om avgrensning av grovfôrareal kan avvikles i sin helhet.

Hvis en endrer bestemmelsene i jordbruksavtalen i tråd med alternativ 1 eller 2, må gjeldende krav om høsting eller beiting utvides slik at også arealer som bare slås inkluderes i arealgrunnlaget (se kap.6.7.5 i jordbruksavtalen 2009-2010). Dette vurderes som enkelt å gjennomføre.

#### **3.3.1.2 Økonomiske konsekvenser**

Ingen av alternativene stimulerer til ytterligere vekst i innmarksbeitearealene siden dagens avgrensning av innmarksbeiteareal videreføres.

Både alternativ 1 og 2 vil medføre omfordeling, gitt at det ikke tilføres mer budsjettmidler. Tabell 1 og 2 viser de økonomiske konsekvensene av alternativ 1 og 2.

I beregningene er det brukt data fra søknader om produksjonstilskudd per 31.7.2008, fordi dette er den nyeste søknadsomgangen der en har endelige tall. Den økonomiske rammen holdt uforandret, og det er vist hvor stor omfordelingen blir mellom fylkene.

Endringer i utmålingsreglene for areal- og kulturlandskapstilskudd kan imidlertid føre til en økning i arealer det søkes om tilskudd for. Det kan være arealer som etter gjeldende regler ikke er tilskuddsberettiget og dermed ikke er tatt med i søknaden, eller er oppgitt som arealer ute av drift. Det

## Utmåling av arealtilskudd – rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

kan også forekomme at foretak ikke har søkt om tilskudd for arealer, fordi de vet at de etter gjeldende bestemmelser ikke har rett på tilskudd for arealene. En eventuell økning i omsøkt areal som følge av endrede utmålingsdregler er ikke kjent, og derfor heller ikke tatt inn i beregningene.

**Tabell 1 Alternativ 1, kulturlandskapstilskudd for alt fulldyrka og overflatedyrka areal**

Fylke	Areal etter avkortning		Areal uten avkortning		Differanse		Endring i %	
	daa	kr	daa	kr	daa	kr	areal	beløp
Østfold	731 262	139 671 095	735 336	137 837 016	4 074	-1 834 079	0,56 %	-1,31 %
Akershus og Oslo	766 777	146 454 359	772 151	144 737 877	5 374	-1 716 482	0,70 %	-1,17 %
Hedmark	1 019 313	194 688 767	1 031 206	193 297 118	11 893	-1 391 649	1,17 %	-0,71 %
Oppland	956 760	182 741 071	979 083	183 526 924	22 324	785 853	2,33 %	0,43 %
Buskerud	484 156	92 473 850	494 587	92 709 194	10 431	235 344	2,15 %	0,25 %
Vestfold	403 712	77 109 069	407 029	76 296 655	3 317	-812 414	0,82 %	-1,05 %
Telemark	233 127	44 527 275	242 325	45 423 345	9 198	896 070	3,95 %	2,01 %
Aust-Agder	101 380	19 363 590	106 566	19 975 610	5 186	612 020	5,12 %	3,16 %
Vest-Agder	171 570	32 769 809	176 869	33 153 776	5 300	383 967	3,09 %	1,17 %
Rogaland	810 486	154 802 761	818 775	153 477 490	8 289	-1 325 271	1,02 %	-0,86 %
Hordaland	339 989	64 937 897	352 976	66 164 498	12 987	1 226 601	3,82 %	1,89 %
Sogn og Fjordane	388 177	74 141 810	399 936	74 967 081	11 759	825 271	3,03 %	1,11 %
Møre og Romsdal	530 239	101 275 659	543 526	101 882 714	13 287	607 055	2,51 %	0,60 %
Sør-Trøndelag	704 005	134 465 047	720 430	135 042 984	16 425	577 937	2,33 %	0,43 %
Nord-Trøndelag	842 608	160 938 098	853 888	160 059 286	11 280	-878 812	1,34 %	-0,55 %
Nordland	528 433	100 930 703	542 043	101 604 738	13 610	674 035	2,58 %	0,67 %
Troms	238 589	45 570 449	246 718	46 246 809	8 130	676 360	3,41 %	1,48 %
Finnmark	88 031	16 813 894	92 144	17 272 088	4 113	458 194	4,67 %	2,73 %
Landet	9 338 614	1 783 675 203	9 515 590	1 783 675 203	176 976	0	1,90 %	0,00 %

Tabell 1 viser at ved å se bort fra reglene for avgrensing av grovfôrareal ved utmåling av kulturlandskapstilskuddet, ville tilskuddsberettiget areal i 2008 økt med 1,9 pst fra 9,3 mill daa (areal etter avkortning) til 9,5 mill daa (areal før avkortning). Med uendrede satser, ville endringen utløst et økt bevilgningsbehov på 40 mill kr. Med uendret ramme for kulturlandskapstilskudd, representerer økningen på 176 976 daa en reduksjon i sats per daa for kulturlandskapstilskuddet på 4 kr, fra 191 til 187 kr. Gjennomsnittlig areal per foretak ville økt fra 197 til 201 daa.

De fylkene som har relativt sett lav andel avgrenset areal vil få mindre kulturlandskapstilskudd enn de fylkene som har en høyere andel avgrenset areal. Dette er fylker som enten har stor andel kornareal (Østfold, Akershus og Oslo, Vestfold og Nord-Trøndelag) eller lite grovfôrareal som avgrenses (Rogaland). Omfordelingen vil styrke økonomien i de andre fylkene, mest i Telemark, Agder-fylkene, Hordaland, Sogn og Fjordane, Troms og Finnmark.

Alternativ 2 innebærer et økt bevilgnings behov på 70 mill kr. Tabell 2 viser fordelingen av areal- og kulturlandskapstilskuddet i dag (etter avkortning) og hvordan tilskuddet vil bli dersom man fjerner avkortningen, men beholder dagens satser. Arbeidsgruppa vurderer alternativet som lite aktuelt å gjennomføre, og har derfor ikke gått videre inn på mulige finansieringsmåter og omfordelingseffekter av disse.

**Tabell 2 Alternativ 2, areal- og kulturlandskapstilskudd for alt fulldyrka og overflatedyrka areal**

Fylke	AK-tilskudd etter avkortning	AK-tilskudd uten avkortning (beholde dagens satser)
Østfold	214 482 718	215 563 878
Akershus og Oslo	251 052 005	252 528 418
Hedmark	328 945 978	332 600 066
Oppland	334 261 586	341 857 569
Buskerud	162 706 813	166 162 530
Vestfold	118 226 852	119 101 245
Telemark	82 213 015	85 328 061
Aust-Agder	38 314 328	40 211 362
Vest-Agder	63 830 297	65 798 348
Rogaland	235 604 362	237 899 326
Hordaland	134 773 967	139 588 068
Sogn og Fjordane	152 944 856	157 449 096
Møre og Romsdal	196 208 783	201 134 499
Sør-Trøndelag	248 232 036	253 454 108
Nord-Trøndelag	304 548 181	308 099 666
Nordland	200 677 825	205 669 384
Troms	93 986 119	96 873 341
Finnmark	33 776 257	35 266 498
Landet	3 194 785 978	3 254 585 463

### 3.3.1.3 Miljømessige konsekvenser

Hensikten med å se bort fra gjeldende bestemmelser om avgrensning av grovfôrareal, er å redusere nedgangen i fulldyrka og overflatedyrka areal. Dette vil ha en positiv landskapseffekt gjennom at en større andel av dagens jordbruksarealer kan holdes i hevd, og dermed bidrar til et variert landskap. Det er usikkert hvor mye areal en slik ordning vil fange opp, og hvilken landskapsverdi dette arealet vil ha.

Arealene som vil holdes i hevd gjennom å endre bestemmelsene om avgrensning av areal, må en anta vil nyttes til (ekstensiv) grasproduksjon. Det vil si at disse arealene ikke gjødsles siden økt avling ikke er noe ønske. Ugjødsle slåttearealer kan gi en rik flora som i neste omgang legger til rette for økning i antall insekter, fugler og dyr. Det er imidlertid usikkert hvor mye merverdi en slik endring vil gi for biologisk mangfold. Det vil være stedsspesifikt.

Det antas at ordningen har liten effekt på vannmiljø.

En drift der grasarealer slås, men ikke høstes gir et grunnlag for økt karbonbinding i jord. Effekten vil imidlertid avhenge av jord og dreneringsforholdene på det aktuelle arealet.

### 3.3.1.4 Effekt av WTO-begrensningene

WTO-avtalen begrenser totalt jordbruksareal det kan ytes tilskudd til, maksimalt 9,7 mill. daa. På grunnlag av beregningene som er gjort for 2008, er det ikke grunn til å anta at omsøkt areal vil overstige 9,7 mill daa, selv om en endrer/fjerner bestemmelsene om avgrensning av fulldyrka og overflatedyrka grovfôrareal. En slik reduksjon i areal vil øke omfordelingen fra de som ikke har fått avkorting i grovfôrarealet til de som har fått slik avkorting

Hvis omsøkt areal øker så mye at det overstiger 9,7 mill. dekar, må arealet reduseres ved utmåling av tilskudd. Reduksjonen kan gjøres med en lik prosent for alle søkere. Tilsvarende reduksjon gjøres i dag for tilskudd til husdyr for slakta gris. Når antall gris det søkes om tilskudd for er x pst høyere enn maksimalt antall det kan gis tilskudd for, gis det tilskudd for x pst færre dyr enn det som det enkelte foretak har oppgitt ved søknad om tilskudd.

### 3.3.2 Anbefaling

Arbeidsgruppa legger vekt på å utforme tilskuddsordningene slik at de i størst mulig grad bidrar til å nå landbrukspolitiske mål. Ser en framover, vil befolkningsøkning medføre økt etterspørsel etter mat. I følge tiltredelseserklæringen for sittende regjering, er norsk landbruks viktigste rolle å produsere trygg og ren mat for egen befolkning. Regjeringen vil blant annet videreføre styrking av det grasbaserte husdyrholdet.

Økt befolkning, økt etterspørsel etter mat, mål om norskprodusert mat og styrking av grasbasert husdyrhold, tilsier en fremtidig økning i husdyrproduksjonen i Norge. Dette er gode grunner for å utforme tilskuddene slik at en tar vare på jordbruksareal, og dermed legger til rette for økning i norsk matproduksjon og bevaring av kulturlandskapet.

Arbeidsgruppa er enig om at det skal være et fundament for tilskuddene over jordbruksavtalen at de benyttes til å støtte aktivt landbruk som har som formål å produsere mat, og samtidig bidra til å nå de øvrige mål i landbrukspolitikken.

Gruppas medlemmer fra LMD og MD mener at det bør vurderes å justere vilkårene for å motta kulturlandskapstilskudd i tråd med alternativ 1. Materialet i rapporten viser at nærmere 200.000 dekar i dag drives uten noe arealtilskudd, fordi foretakene ikke oppfyller vilkårene om antall dyr eller kan dokumentere omsetning av grovfôr. Materialet viser også at det relativt sett er Telemark/Agder, Vestlandsfylkene unntatt Rogaland og Nord-Norge som får mest avkorting i arealet. En hovedårsak til slik avkorting kan være midlertidig manglende etterspørsel etter grovfôr i området. Disse medlemmene tror at dette er arealer som vil være svært utsatt for å gå ut av produksjon de nærmeste årene. Sett i lys av prognosene om økt behov for mat og økt etterspørsel etter produktene fra grovfôrbaserte husdyr fremover, mener disse medlemmene at det er riktig å lempe noe på produksjonskravene i kulturlandskapstilskuddet. Arealet må holdes i hevd og enten høstes, beites eller slås minst én gang per vekstsesong, slik at hensynet til kulturlandskapet og tilskuddets formål blir ivaretatt. Dette vil være et viktig tiltak som direkte svarer på gruppas hovedproblemstilling om å forslå tiltak som begrenser avgangen av dyrka jord.

Disse medlemmene vil også peke på at generelle vilkår i forskrift om produksjonstilskudd fortsatt vil gjelde for kulturlandskapstilskuddet, for eksempel når det gjelder krav om å drive ”vanlig jordbruksproduksjon”. En ser ingen betydelig fare med at det skal kunne utvikle seg tilskuddsbaserte foretak som utelukkende driver kulturlandskapspleie uten å ha formål matproduksjon. For å unngå at



## Utmåling av arealtilskudd – rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

beitepussing blir en driftsform med god økonomi utelukkende basert på tilskudd, kan satsen per dekar for kulturlandskapet eventuelt justeres noe ned, og midlene omdisponeres på andre tilskuddsordninger.

Representantene fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag er uenige i at reglene for tildeling av kulturlandskapstilskudd endres nå. Konsekvensene ved å endre reglene er ikke kartlagt, bl.a. hvor mye areal som det ikke søkes tilskudd på som etter en regelendring vil bli beitepussa og dermed berettiget tilskudd. Representantene fra NBS mener økonomien i det grovforbaserte husdyrholdet må styrkes vesentlig, for å få et bedre samsvar mellom grovfôrareal og grovfôrdyr.

Representantene fra Norges Bondelag er enig i at en på prinsipielt grunnlag i forhold til formålet med kulturlandskapstilskuddet bør fjerne avlingskravet for grovfôr. En er imidlertid usikker på omfanget av uønskede sideeffekter av å fjerne avlingskravet. På bakgrunn av dette vil disse medlemmene tilrå at det settes i gang et pilotprosjekt over 2 år i 3 fylker (Troms, Sogn og Fjordane og Telemark) der krav til minimumsavling (grovfôravgrensing) og høstingskrav fjernes (alternativ 1). Evalueringen av denne får så vise om en bør fjerne kravet i resten av landet eller ikke.

## 4 Differensiering i arealtilskuddet for korn og grovfôr

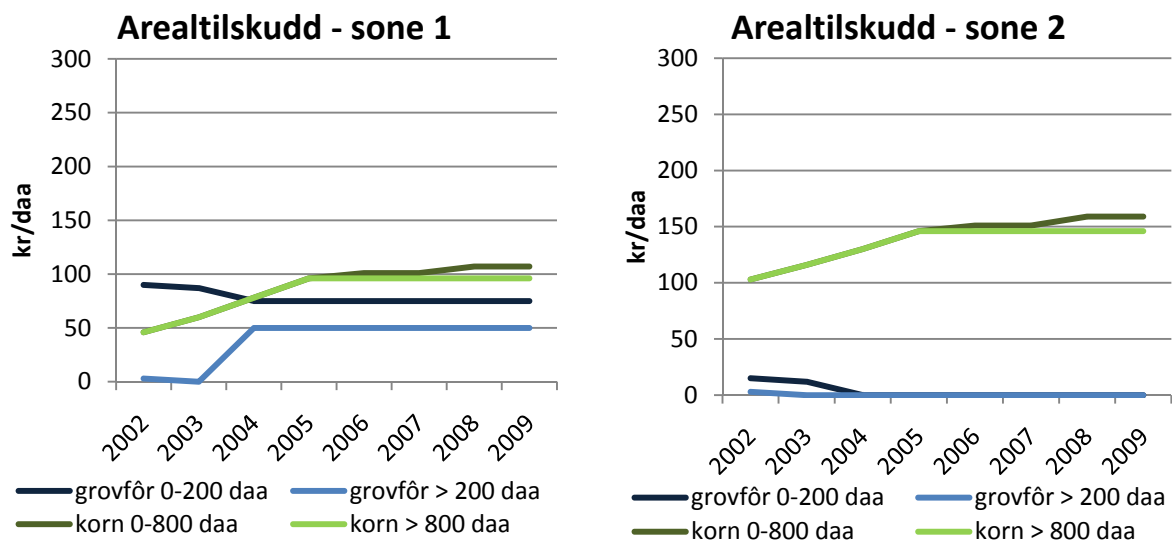
Arealtilskudd er ett av flere jordbrukspolitiske virkemidler. I dette kapitlet er det beskrevet og vurdert ulike forhold som gjelder arealtilskudd for korn- og grovfôrarealer, uten at det samtidig er vurdert helhet i virkemiddelbruken. Avgrensing i forhold til en helhetlig drøfting er gjort med støtte i mandatet for arbeidsgruppa.

Kanaliseringspolitikken har vært gjennomført ved å sikre lønnsomhet i kornproduksjon der det er naturgitte forutsetninger for kornproduksjon, det vil si i på flatbygdene på Østlandet og langs Trondheimsfjorden. I rapporten blir problemstillingen berørt uten at den tas opp i sin helhet.

### 4.1 Utvikling i satser

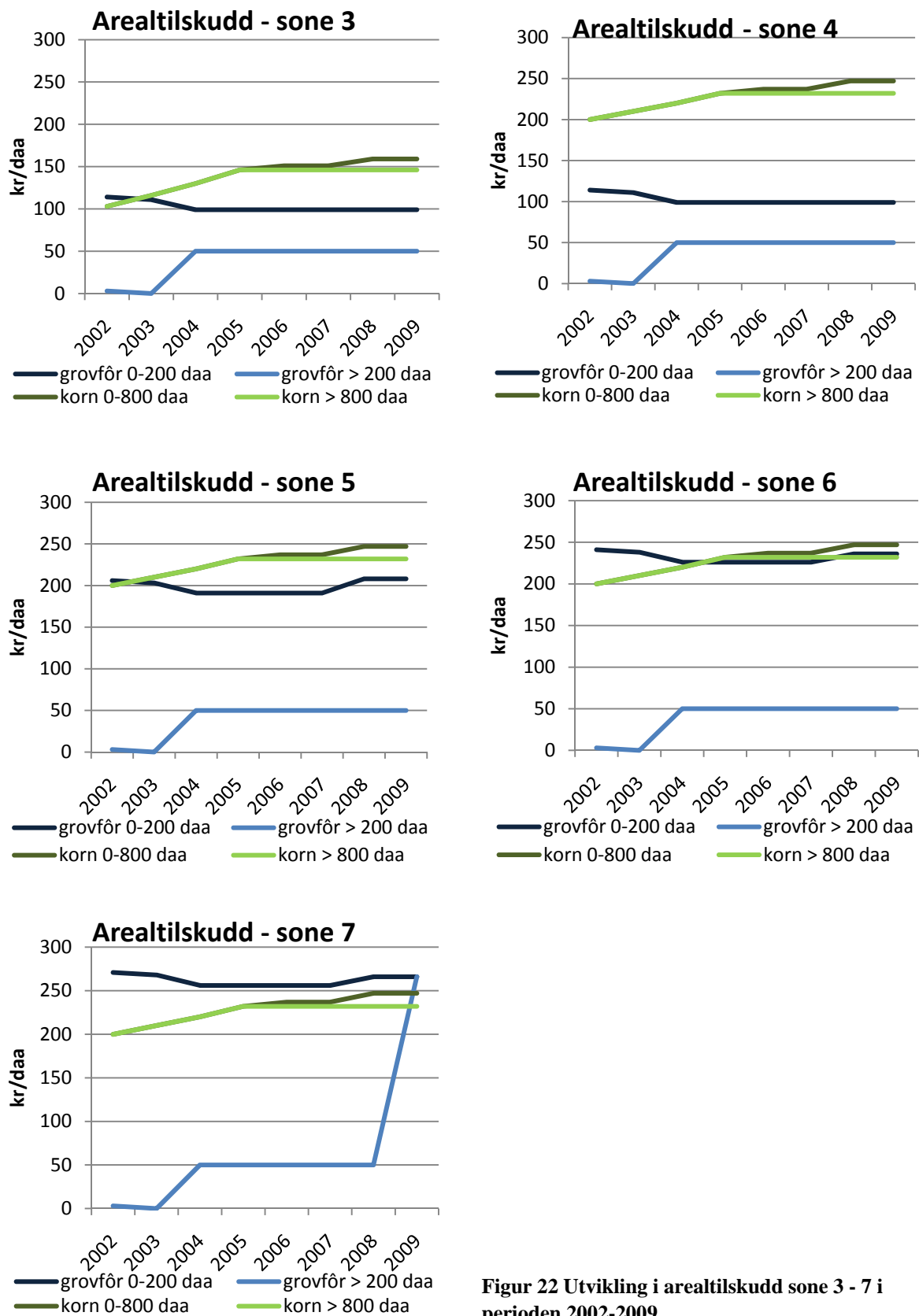
Kulturlandskapstilskudd gis med lik sats per daa for alt tilskuddsberettiget areal. I perioden 2002 – 2009 har dette tilskuddet variert mellom 187 kr/daa og 200 kr/daa.

Arealtilskuddet er differensiert etter sone (1-7), vekst og areal per foretak. I Figur 21 og Figur 22 er det vist hvordan arealtilskuddet for korn og grovfôr har utviklet seg i perioden 2002 – 2009.



Figur 21 Utvikling i arealtilskudd sone 1 og 2 i perioden 2002-2009

Utmåling av arealtilskudd – rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe



Figur 22 Utvikling i arealtilskudd zone 3 - 7 i perioden 2002-2009

Av Figur 21 ser en at satsene for arealtilskudd for korn er vesentlig høyere enn satsene for grovfôr, bortsett fra sone 7, der tilskuddet for grovfôr er høyere enn for korn. En ser videre at arealtilskudd for grovfôr er differensiert med en høyere sats per daa for arealer i intervallet 0-200 daa per foretak i 5 av 7 soner. I sone 2 gis det ikke arealtilskudd for grovfôr og i sone 7 gis tilskuddet med 266 kr per daa uavhengig av hvor stort areal foretaket som søker tilskudd disponerer.

Forskjellen i sats per daa for grovfôr og korn varierer mellom sonene I sone 1 er forskjellen mellom arealtilskudd for korn- grovfôrarealer mindre enn i de andre sonene. Forskjellen i sats for grovfôr- og kornareal økte i første halvdel av 1990-tallet, da distriktstilskudd korn, utmålt per kg levert korn, ble konvertert til arealtilskudd som utmåles per daa.

Avvikling av distriktstilskudd for korn og overgang til arealtilskudd skjedde ved jordbruksoppgjørene i 1991 og 1992. I 1990 var det fire soner for distriktstilskudd for korn, der tilskudd per kg var 0, 15, 37 og 54 øre/kg. Ved jordbruksoppgjøret i 1991 ble distriktstilskuddet redusert med 15 øre/kg i alle soner, og ved jordbruksoppgjøret i 1992 ble distriktstilskudd for korn avviklet. Ved omregning fra distriktstilskudd til arealtilskudd ble det lagt til grunn en gjennomsnittsavling på 400 kg/daa på Østlandet og 300 kg/daa i Trøndelag. Dette gir et utslag per daa i intervallet 0 – 162 kr/daa, størst utslag for sone 3 som besto av Nordmøre, Trøndelag og Nord-Norge. Ved jordbruksoppgjøret i 1992 økte arealtilskudd for korn i Trøndelag med 162 kr per daa, fra 40 til 212 kr.

Konvertering av distriktstilskudd til arealtilskudd er årsaken til sonedifferensiering og forskjell i sats for arealtilskudd korn, mellom de ulike sonene. Forskjellen i sats per daa mellom sone 1 (Østlandet, tidligere 0-sone for distriktstilskudd) og sone 4 og 5 (Trøndelag, tidligere sone 3) er i dag 140 kr per daa.

Det er videre gjort endringer i satser for arealtilskudd som en del av den helhetlige virkemiddelbruken. I denne sammenhengen nevner en kort at grovfôrbasert husdyrproduksjon er stimulert ved økning i tilskudd til husdyr og beitetilskudd. Endringer i sats for arealtilskudd grovfôr, blant annet avviklingen av en høyere sats for grovfôrarealer i intervallet 0-100 daa, må sees i sammenheng med utvikling i de husdyrbaserte tilskuddene. For kornproduksjon er målpris/avtalt pris i jordbruksavtalen redusert og kompensert gjennom økning i satsene for arealtilskudd for korn.

### **4.1.1 Differensiering av satser i arealtilskuddet for grovfôr**

Tabell 3 viser satser for arealtilskudd for grovfôr og korn for 2010. En ser at arealtilskuddet for grovfôr er differensiert med en høyere sats per daa for areal i intervallet 0-200 daa i 5 av 7 soner. I sone 2 og 7 gis tilskuddet med samme sats, uavhengig av arealstørrelse.

Differensiering av satsene etter hvor stort areal et foretak disponerer (strukturdifferensiering) blir gjort for å kompensere for at produksjonskostnadene per enhet/daa er høyere der en har små enheter enn der enhetene er større, i tråd med formålet for arealtilskuddet (jf.kap 1.3)

**Tabell 3 Satser arealtilskudd korn og grovfôr, kr/daa 2010**

Vekst	Intervall, daa	Sone 1	Sone 2	Sone 3	Sone 4	Sone 5	Sone 6	Sone 7
Grovfôr	0-200	75	0	99		208	236	266
	over 200	50	0	50		50	50	266
Differanse		25	0	49		158	186	0
Korn	0-800	107	159		247			
	Over 800	96	146		232			
Differanse		11	13		15			

Forskjellen i satser for arealtilskudd grovfôr i intervallet 0-200 daa og > 200 daa, varierer mellom sonene, fra 0 kr/daa i sonene 2 og 7 til henholdsvis 158 og 186 kr/daa i sonene 5 og 6. Stor differanse mellom intervaller kan gi tilpasninger som ikke er tilsiktet

#### 4.1.2 Kostnader i grovfôrproduksjon

Som nevnt i foregående kapittel, er satsene for arealtilskudd for grovfôr strukturdifferensiert for å kompensere for at små enheter har høyere produksjonskostnader per daa enn større enheter. For å vurdere om strukturdifferensiering av satsene samsvarer med faktiske kostnader i grovfôrproduksjonen, vil en i dette kapitlet se nærmere på disse kostnadene.

Størstedelen av kostnadene i grovfôrproduksjonen er knyttet til høsting og konservering av fôr. Dette gjelder både variable (plast til pakking av rundballer, konserveringsmidler) og faste kostnader (traktor og maskiner, eget utstyr og leid).

En betydelig del av grovfôret som høstes, blir presset og pakket som rundballer.

Investeringskostnadene knyttet til nødvendige maskiner for slik produksjon er betydelige, og en del landbrukseiendommer er for små til at det er økonomisk forsvarlig å ha egne maskiner for jordarbeiding, høsting m.v. På grunn av kostnader, og for å utnytte kapasiteten til slått- og høstestyr, er det stadig mer vanlig å leie tjenester til slått og pressing av rundballer enn å utføre arbeidet med egne maskiner.

Arbeidsgruppa har undersøkt priser med tanke på å avdekke skalaulempen som skal kompenseres ved arealtilskuddet. Prinsippet for prising av slått, pakking og pressing av rundballer, ser ut til å være at det betales en viss sum per rundballe. Pris per rundballe er 120-150 kr/rundballe for pakking og pressing + tillegg for slått, plast og nett. Variasjonen i pris er knyttet til forhold som antall tjenestetilbydere i et marked, nytt/eldre høstestyr etc. I følge opplysninger fra regnskapskontor er den i liten grad knyttet til antall rundballer som produseres per oppdragsgiver. Enkelte steder praktiseres et avslag på 5-10 pst på oppgitte priser hvis det er et stort antall rundballer som produseres for samme oppdragsgiver. Det er ikke vanlig å beregne tillegg for transport, men enkelte praktiserer stoppavgift, der ca. 200 kr/stopp er oppgitt som vanlig. Det er også praktisert å beregne timepris i stedet for stykkpris der enga er glissen og ved 3. gangs slått samme vekstsesong. Ut fra informasjonen om prising av innhøsting av grovfôr er det vanskelig å finne belegg for å bruke 200 daa som grense ved differensiering i satsene for arealtilskudd for grovfôr.

## Utmåling av arealtilskudd – rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

Alternativet til å leie høstestyr, er å ha eget, evt. maskinsamarbeid mellom naboer. Traktorer og høstestyr for gras har en kapasitet som overstiger 200 daa per sesong. En kan derfor heller ikke knytte dagens differensiering av satsene i arealtilskudd for grovfôr til traktor- og maskinkostnader.

Faktiske regnskapstall finnes i NILFs driftsgranskinger i jord- og skogbruk. I tabellene nedenfor er det gjengitt data for 2008 for driftsformene melk/storfeslakt og sau.

**Tabell 4 Melk og storfeslakt - kostnader per daa og produsert FEm i 2008**

Melk og storfeslakt	Arealkategori			
	100-200 daa	200-300 daa	300-500 daa	> 500 daa
Antall observasjoner	86	108	115	29
Såvarer	3 712	6 005	10 464	21 923
Gjødsel og kalk	25 105	37 278	44 321	79 570
Plantevern	1 085	1 889	2 107	5 517
Konservering	7 744	7 856	9 984	14 392
Andre forbruksartikler	18 786	25 865	36 868	47 068
Vedlikehold maskiner	25 435	29 605	37 920	57 710
Vedlikehold traktor	12 928	15 227	23 095	36 509
Drivstoff	18 981	23 481	34 923	53 995
Maskinleie	19 267	37 046	65 501	128 967
Avskrivning maskiner	15 106	20 726	28 820	48 766
Avskrivning traktor	18 030	21 171	25 481	34 659
SUM	166 179	226 149	319 484	529 076
Gjennomsnittlig areal	163	249	377	671
Kostnad per daa	1 020	908	847	788
FEm/daa	402	388	355	363
Kostnad per FEM	2,54	2,34	2,39	2,17

Kilde: NILF: Driftsgranskinger i jord- og skogbruk. Rekneskapsresultat 2008

**Tabell 5 Sau – kostnader per daa og produsert FEm i 2008**

Sau	Arealkategori			
	50-100 daa	100-200 daa	200-300 daa	300-500 daa
Antall observasjoner	13	38	26	14
Såvarer	898	1 854	1 702	6 441
Gjødsel og kalk	13 344	20 886	25 266	43 109
Plantevern	6	144	532	856
Konservering	292	2 150	3 445	2 688
Andre forbruksartikler	7 653	9 895	15 806	26 069
Vedlikehold maskiner	11 278	17 543	28 539	23 669
Vedlikehold traktor	5 115	9 918	9 016	11 733
Drivstoff	7 744	14 657	20 977	18 830
Maskinleie	10 826	17 047	29 180	53 267
Avskrivning maskiner	5 141	10 890	12 632	23 575
Avskrivning traktor	8 990	16 098	16 167	18 701
SUM	71 287	121 082	163 262	228 938
Gjennomsnittlig areal	82	151	245	365
Kostnad per daa	869	802	666	627
Avling, FEm/daa	305	275	225	235
Kostnad per FEm	2,85	2,92	2,96	2,67

Kilde: NILF: Driftsgranskingar i jord- og skogbruk. Rekneskapsresultat 2008

Svakheten ved data fra driftsgranskingene er at kostnadene ikke er tilstrekkelig spesifisert slik at en kan si hvilke kostnader som faktisk gjelder grovfôrproduksjon. Tall for driftsformen sau er tilnærmet uten innslag av andre produksjoner. Driftsformen melk og storfeslakt har en del kornproduksjon, særlig de med areal > 500 daa. Begge driftsformene og alle størrelsesgruppene har inntekter ved bruk av traktor i skog og tilleggsnæring. Dette bidrar også til at det blir vanskelig å trekke en entydig konklusjon om kostnader i grovfôrproduksjonen ved ulikt produksjonsomfang.

Av tabellene ser en at de minste enhetene har de høyeste kostnadene per daa. En ser videre at de minste enhetene har høyest avling, noe som bidrar til at kostnad per FEm varierer mindre mellom enheter av ulik størrelse enn kostnad per daa.

Kort oppsummert er kostnadene ved leiekjøring i grasproduksjon i liten grad strukturdifferentiert. Data fra driftsgranskingene viser at foretak med egen mekanisering har strukturulempere.

Representantene fra NBS mener at en isolert vurdering av kostnader knyttet til rundballer er en for snever inngang. Tabell 5 viser en tydelig endring i kostnadene over og under 200 daa, og at kostnadene er høyest for bruk under 100 daa, noe som tilsier at de strukturgrep som ble tatt i 2002 var feil, dersom en ønsker å utjamne kostnader i fôrproduksjon.

### 4.1.3 Tilpasninger til gjeldende bestemmelser

En effekt av struktur differensieringen av arealtilskuddet, er at små enheter leier tjenester til slått og pressing og selger fôr i stedet for å leie bort jorda.

Nedenfor er det satt opp et eksempel på økonomisk utslag av to ulike tilpasningsmåter. I eksemplet er det bare tatt hensyn til utmåling av arealtilskudd. I praksis vil flere forhold enn utmålingsreglene for arealtilskudd påvirke en beslutning om bortleie av jord eller om en selv skal stå ansvarlig for drifta og selge fôr. Eksempler på andre forhold, er hensynet til driveplikt og tilpasning til skattebestemmelser/jordbruksfradraget. Det er vanskelig å ta hensyn til jordbruksfradraget i dette eksemplet fordi det ikke er noen direkte sammenheng mellom omfanget av jordbruksproduksjonen og størrelsen på omsetningen til et foretak, skattbar inntekt og muligheten for å utnytte jordbruksfradraget.

Eksempel: En husdyrprodusent har behov for 400 daa eng for å produsere tilstrekkelig med grovfôr. Han eier selv 200 daa og kan:

1. leie de resterende 200 daa, eller
2. kjøpe fôr, som han selv slår, presser og pakker på oppdrag fra selger.

I sonene 2 og 7 er det ingen struktur differensiering av arealtilskuddet, og i forhold til beregning av arealtilskudd til grovfôr vil det på grunn av bunnfradraget være mest lønnsomt å tilpasse seg etter alternativ 1.

Eksemplet er plassert i sone 5, fordi ca halvparten av grovfôrarealene er i denne sonen. Samlet utbetaling av arealtilskudd for de to alternativene blir:

1.  $200 \text{ daa} \times 208 \text{ kr/daa} + 200 \text{ daa} \times 50 \text{ kr/daa} - \text{bunnfradrag } 3000 \text{ kr/foretak} = 48\,600 \text{ kr}$
2.  $2 \times 200 \text{ daa} \times 208 \text{ kr/daa} - \text{bunnfradrag } 3000 \text{ kr/foretak} = 77\,200 \text{ kr}$

Dersom foretaket velger alternativ 1, dvs bare ett foretak som søker om tilskudd, er det den enkleste tilpasningen for vedtaksmyndigheten/kommunen. Ved valg av alternativ 2 er det to søkere, der forholdet mellom disse to kan være så nært at det muligens er et driftsfellesskap, noe som kan medføre en utfordring for vedtaksmyndigheten.

Produksjon av grovfôr for salg er en ekstensiv produksjon, det vil si en produksjon som drives med lav innsats av driftsmidler og liten arbeidsinnsats. Produksjonen drives vanligvis på flerårig eng. I årene mellom hver gang enga fornyes, vil det bare være aktuelt å gjødsle og høste. En vanlig tilpasning er å leie tjeneste til slått, pressing og pakking av rundballer, som omtalt i forrige kapittel. Arealtilskudd gis til foretak som disponerer arealer, og som ellers fyller vilkårene for å motta tilskudd. Kravet som er satt til å disponere areal, er at foretaket som søker tilskudd må administrere drifta og selge produktene. Dette innebærer at et foretak vil kunne være berettiget tilskudd for areal selv om foretaket ikke selv utfører noen av arbeidsoperasjonene, men leier inn andre til å utføre arbeidet.

I slike tilfeller vil den reelle forskjellen kunne være svært liten mellom på den ene side å være berettiget tilskudd ved selv å administrere drifta, til på den andre side å leie bort arealet og ikke være berettiget tilskudd. Ettersom den reelle forskjellen vil kunne være så liten, vil det også kunne være vanskelig for vedtaksmyndigheten å fastslå hvilket foretak som egentlig har disponert arealet det søkes tilskudd for.



I alternativ 2 der søkeren administrerer drifta og ikke utfører arbeidet selv, kan spørsmålet om driftsfellesskap være aktuelt å vurdere. Dersom det i stor grad er samme foretak som leverer tjenester til høsting av fôr og som kjøper grovfôret, og kjøperen også selv søker om tilskudd for arealer med grovfôr, kan samarbeidet være så nært at de to foretakene ikke har strukturkostnader i grovfôrproduksjonen som skal kompenseres ved arealtilskudd. Før vedtak kan fattes på søknadene om tilskudd, må forvaltningen skaffe seg nødvendig kjennskap til drifta i de to foretakene for å finne ut om de samarbeider i en slik grad at det er driftsfellesskap mellom dem, og om de skal gis tilskudd som ett eller to foretak.

For samdrifter i melkeproduksjon er vanlig tilpasning at medlemmer i samdrifta selger fôr til samdrifta. For at medlemmer i samdrift skal få innvilget søknad om arealtilskudd for grovfôrarealer, må det ikke være driftsfellesskap mellom de ulike grovfôrprodusentene/medlemmene i samdrifta, og samdrifta må ikke søke om arealtilskudd for grovfôrproduksjon.

Spørsmålet om organisering av grovfôrproduksjon i samdrifter og utfordringer for vedtaksinstans/kommunen når det gjelder driftsfellessaksvurderinger, ble utredet av SLF på oppdrag fra jordbruksoppgjøret i 2007, se utredning til jordbruksavtalepartene i 2008 vedrørende driftssamarbeid (rapport 7/2008 fra SLF):

*”Gjennom forvaltningen av regelverket om produksjonstilskudd oppstår også problemstillinger knyttet til strukturprofilen i tilskuddene, og samdrifter og samarbeid om grovfôrproduksjonen.*

.....

*”I et tilfelle der samdriften ikke søker arealtilskudd for grovfôrproduksjonen vil medlemmene i samdriften i utgangspunktet kunne gjøre det, da det her formelt ikke vil være foretak med felles interesser som søker tilskudd til samme produksjon. Imidlertid vil det her komme inn vanskelige vurderinger av hvorvidt det forligger driftsfellesskap. Det kan være tilfelles der det i grovfôrproduksjonen benyttes maskiner og andre driftsmidler fra samdriften. I mange tilfeller vil også denne grovfôrproduksjonen i praksis være en del av samdriften, selv om den formelt utføres av samdriftsmedlemmene. Det kan derfor spørres om det bør være mulig for samdriftsmedlemmer å søke separat på dette. Imidlertid er det også eksempler på at produksjonene drives klart atskilt, og en avskjæring av denne muligheten vil derfor også kunne slå uheldig ut for noen.*

*En bedre tilnærming til problemet vil etter vår vurdering være å gå bort fra strukturdifferensieringen i arealtilskuddene, ved å flate ut tilskuddsatsene.”*

Etter at denne utredningen ble ferdigstilt i februar 2008, er det bare i sone 7 at det har skjedd en utflating i arealtilskuddet for grovfôr. For de øvrige sonene/arealintervallene har satsene vært uendret, med unntak av 10 kroner økning for 0-200 daa i sone 5 i jordbruksoppgjøret 2008.

### **4.1.4 Konsekvenser av utflating av satser for grovfôr**

#### **4.1.4.1 Administrative konsekvenser**

Ved å flate ut satsene, eventuelt fjerne strukturdifferensieringen helt, vil arealtilskuddet bli enklere å forvalte, ved at tilskuddsmotivert tilpasning ved å opprettholde enheter < 200 daa eng ikke lenger vil være en aktuell problemstilling.

Dette vil representere en betydelig forenkling for saksbehandling som utføres av vedtaksmyndighet. En betydelig del av saksbehandlingen skjer utenom vekstsesongen, dvs. det er vanskelig å gjennomføre feltkontroll i forbindelse med saksbehandling/vurdering av driftsfelleskap i planteproduksjon.

#### 4.1.4.2 Økonomiske konsekvenser

Tabell 6 viser fastsatte satser i kr/daa for 2010 og gjennomsnittssats i kr/daa for hver av sonene. Her ser man at strukturdifferensieringen av satsene for arealtilskudd til korn har liten effekt på gjennomsnittssats for hver sone. Foretak med mer enn 800 daa korn forekommer bare i sone 1 og 3, der henholdsvis 6 pst og 4 pst kornarealene disponeres av foretak som har mer enn 800 daa. Utslaget på gjennomsnittssats for grovfôr er større.

**Tabell 6 Satser for arealtilskudd til grovfôr og korn uten strukturdifferensiering, kr/daa 2010**

Vekst	Intervall, daa	Sone 1	Sone 2	Sone 3	Sone 4	Sone 5	Sone 6	Sone 7
Grovfôr	0-200	75	0	99		208	236	266
	> 200	50	0	50		50	50	266
	alt areal	68	0	87	85	178	182	266
Korn	0-800	107	159			247		
	> 800	96	146			232		
	alt areal	106	159	158		247		

I Tabell 7 vises virkningen av utflatningen av satsene for disponert grovfôrareal i gjennomsnitt per foretak for hver av sonene. I beregningen er innmarksbeitearealet normert, arealet er ikke avgrenset jf. bestemmelsene i jordbruksavtalen, slik at gjennomsnittsforetaket vil få tilskudd for et noe lavere areal enn tabellen viser.

**Tabell 7 Gjennomsnittlig grovfôrareal per foretak og effekt av flat sats for arealtilskudd for grovfôr**

	Sone 1	Sone 2	Sone 3	Sone 4	Sone 5	Sone 6	Sone 7
<b>Gjennomsnittlig areal, daa</b>	139	221	160	199	162	218	252
<b>Endring i arealtilskudd, kr</b>	- 973	0	- 1 920	- 2 786	- 4 860	- 8 424	0
<b>Endring ved 200 daa, kr</b>	- 1 400	0	- 2 400	- 2 800	- 6 000	- 10 800	0
<b>”Nullpunkt”, daa</b>	278	0	265	280	247	281	0

”Nullpunktet” angir det arealet der satser fastsatt for 2010 (strukturdifferensierte satser) og utflatet sats gir samme arealtilskudd. Foretak som disponerer mindre areal enn ”nullpunkt”-arealet får beregnet mindre tilskudd ved utflatet sats enn strukturdifferensierte, og foretak som disponerer større areal får beregnet større tilskudd.

Endringer i satsene for arealtilskudd kan ikke skje på en slik måte at lønnsomheten i husdyrholdet reduseres. I stedet for å kompensere for småskalalempen både i grovfôr- og husdyrproduksjonen, kan hele kompensasjonen gis i de husdyrbaserte tilskuddene. Ved for eksempel å heve sats for tilskudd til husdyr i nederste satsintervall (1-16 melkekyr, 1-25 ammekyr, 1-50 sau, 1-125 melkegeit), kan en ved hjelp av tilskudd til husdyr kompensere for nedgang i arealtilskudd.

## Utmåling av arealtilskudd – rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

Hvis sats per daa for alt grovfôrareal settes lik sats per daa i intervallet 0-200 daa, vil økonomisk ramme for arealtilskudd for grovfôr, øke med ca. 160 mill. kr.

### 4.1.4.3 Miljømessige effekter

I utgangspunktet er det ikke noen forskjell for miljøet om et areal tilhører en gård med 150 dekar eller en med 1 000 dekar. Imidlertid kan det være mange indirekte effekter som må vurderes. Disse handler i stor grad om hvordan arealene holdes i hevd og ikke minst om det kan ha effekter på kulturmiljøene.

Ut fra dette er det viktig å se endringer i sats for arealtilskudd for grovfôr i sammenheng med endringer i andre tilskudd (for eksempel dyretilskuddene). Utflating av satsene for arealtilskudd, grovfôr vil medføre lavere sats og svakere lønnsomhet i grovfôrproduksjonen på mindre gårder. Dersom det ikke kompenseres gjennom andre ordninger vil det kunne gi dårligere økonomi på små bruk. Det kan føre til at noen legger ned driften, og da kan det få miljøkonsekvenser for kulturmiljøene. Om det får andre miljømessige effekter avhenger av hvilken bruk arealene får.

De andre miljøeffektene (landskap, biologisk mangfold, vannmiljø, luft og klima) kan være endret etter en nedleggelse, men dersom ikke alt arealet brukes som tidligere kan det gi negative effekter for landskap og biologisk mangfold. Dersom vi forutsetter at den totale norske produksjonen (husdyrpopulasjonen) opprettholdes, antas det at endringen ikke vil ha nevneverdig effekt på vannmiljø, luftforurensing og klima. Det forutsetter da at husdyr og husdyrgjødsel håndteres på en miljømessig god måte og i tråd med gjeldende regelverk.

Gruppen sine forslag skal drøftes innenfor gjeldende ramme. Det betyr at gruppen ikke har midler til kompensierende tiltak. De negative effektene vil derfor bli som beskrevet ovenfor, areal går ut av drift.

### 4.1.5 Anbefaling

Arbeidsgruppen er opptatt av at virkemidlene i landbrukspolitikken har god legitimitet. Det er flere til dels motstridende målsettinger Stortinget har fastsatt for landbrukspolitikken. Det ligger også som en forutsetning at målene for landbrukspolitikken skal nås gjennom målrettede og kostnadseffektive virkemidler med lav risiko for feil. Ett viktig mål er å opprettholde et levende og mangfoldig landbruk over hele landet (Soria Moria 2) Tilskudd som kompenserer for faktiske driftsulemper i produksjonene knyttet til struktur og naturgitte forhold er viktige tiltak for å følge opp dette.

Arbeidsgruppen konstaterer at driftsgranskningene viser at det er en fallende kostnad per dekar ved økende grovfôrareal per foretak. Materialet synliggjør strukturulemper i dagens grovfôrproduksjon. På den annen side registreres det at flere bønder gjennom ulike former for maskinleie reduserer eller fjerner strukturulemper i produksjonen. Arbeidsgruppen registrerer også at dagens tilskuddsystem har ulik grad av strukturdifferensiering avhengig av hvilken sone en befinner seg i. Arbeidsgruppen ser at det er utfordringer knyttet til forvaltningen av regelverket om grovfôrproduksjonen drives som et driftssamarbeid eller ikke. Dette gjelder særlig for samdriftsdeltakere eller foretak som kun produserer rundballer for salg nesten utelukkende basert på innleid hjelp av kjøper av rundballene.

Representantene i gruppen fra LMD og Norges Bondelag viser til den betydelige økningen i leid areal i hele jordbruket. Den teknologiske utviklingen i grovfôrproduksjonen har endret seg betydelig de seneste årene, og for de viktigste arbeidsoppgavene er det stadig mindre vanlig å ha egen

mekanisering. Samtidig fører den relativt store endring i satsene ved 200 dekar til at det rapporteres fra forvaltningen om en betydelig grad av tilpasning for å optimalisere mengden tilskudd. Det betyr at det utbetales arealtilskudd som kompensasjon for strukturkostnader mange foretakene faktisk ikke har. Dette kan bidra til å svekke legitimiteten for virkemiddelbruken i jordbruket.

Representantene fra LMD vil derfor anbefale at struktur differensieringen i arealtilskudd til grovfôr flates ut. Produksjon av grovfôr er et mellomprodukt i jordbruket der dette skal inngå som fôr til grovfôrspisende dyr. For dyrene er det i en helt annen grad mulig å identifisere strukturkostnadene i produksjonen. Her er det også flere tilskuddsordninger som er struktur differensiert, og disse medlemmene peker på at den omfordelingen som utflating av arealtilskuddene medfører kan kompenseres gjennom satsjusteringer for tilskuddene knyttet til grovfôrdyrene. Disse medlemmene og MD legger vekt på at endringene ikke skal gi negative effekter for miljøverdier i jordbruket.

Representantene fra Norges Bondelag mener ut fra en samlet vurdering at en bør beholde dagens struktur differensiering. Dersom en likevel velger å gå inn på en utflating av satsene for arealtilskudd grovfôr, bør dette gjøres gjennom en lik sats innenfor den enkelte sone (jf. tabell 6). Disse representantene understreker at en helt sentral forutsetning for dette, er at husdyrtilskuddene for grovfôretende dyr økes for de første enhetene, slik at økonomien i det grovfôrbaserte husdyrholdet på mindre foretak isolert sett gjennom dette grepet, opprettholdes minst på dagens nivå.

Representantene fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag mener ut fra en samlet vurdering at en bør beholde dagens struktur differensiering. Historisk hadde en et langt mer finmasket system for arealgrupper. Fram til 2002 var det en egen arealgruppe fra 0 til 100 daa. Denne arealgruppen hadde for grovforsone 5 et tilskudd på 505 kr/daa i 1998. I dag er satsen for areal- og kulturlandskapstilskudd i denne sonen 399 kr/daa. Produksjonstilskudd mjølkeku var i 1998 for 1 – 8 kyr 3 874 kr/ku, i dag er tilskuddet 3.500 kr/ku. I tolking av mandatet pkt. 1.2. er ” tiltak som kan avhjelpe reduksjonen i fulldyrka areal” trukket fram, sammen med vurdering av driftsulemper. En utflating av arealsatsene vil føre til økt avgang av fulldyrka areal, det motsatte av det som er gruppas mandat. Utflatingen som fant sted i 2009 i grovforsone 7, førte til at enkelte bruk fikk et tillegg 150.000 kr på denne ene ordningen.

## **4.2 Differensiering i arealtilskuddet mellom korn og grovfôr**

### **4.2.1 Lønnsomhet i korn- og grovfôrproduksjon**

Størrelsen på arealtilskuddet påvirker lønnsomheten i de ulike produksjonene. I dette kapitlet er det drøftet forhold knyttet til ulik lønnsomhet/dimensjonering av tilskudd. Noe av bakgrunnen for disse vurderingene er innspill fra Nord-Trøndelag om at grovfôrprodusenter ikke får leid areal pga høye leiepriser og økt konkurranse om jorda fra kornprodusenter.

#### **4.2.1.1 Produktverdi grovfôr og korn**

I denne sammenhengen finner en det hensiktsmessig å bruke tilgjengelige data i stedet for å utarbeide egne kalkyler. Det er lite tilgjengelig materiale/kalkyler som viser lønnsomhet i grovfôrproduksjon. Det mest vanlige er at kostnader ved produksjon av grovfôr inngår i kalkyler for grovfôrbasert husdyrproduksjon. NILF har tilgjengelige data for både korn- og grovfôrproduksjon. I NILF-notat 2008-8: ”Hva koster grovfôret” Sjølkostberegning for grovfôr på melkeproduksjonsbruk, som bygger på data fra 28 driftsregnskap for 2004 og 2005 er det beregnet sjølkost for grovfôrproduksjon. Grovfôr i denne sammenhengen vil si silofôr og rundballer. Det er sett bort fra høy fordi det brukes lite høy

## Utmåling av arealtilskudd – rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

som før til melkekyr. I NILF-notatet er beregnet selvkost per FEm grovfôr samlet for alle regnskapene som inngår i undersøkelsen. Det er verken skilt mellom sone/hvor i landet produksjonen drives, avlingsnivå eller -størrelse. NILFs data kan bare brukes som uttrykk for produktverdi, verken til vurderinger av strukturkostnader i grovfôrproduksjonen eller ulikheter i avling og nivå for kompensasjon mellom de ulike sonene.

For korn kan en bruke data fra driftsgranskinger i jord- og skogbruk og få tilnærmet sammenlignbare data for sjølkost målt i kr/FEm for korn og grovfôr. Det er brukt gjennomsnitt av landstall for 2004 og 2005 for å få sammenlignbare tall for sjølkost av grovfôr og korn.

**Tabell 8 Sjølkost for korn og grovfôr**

<b>Kostnad</b>	<b>Korn</b>	<b>Grovfôr</b>
Variable	84 378	42 969
Faste	305 581	228 225
Kalkulerte (fam. arbeid, rentekrav og verdi av husdyrgjødsel)	159 182	60 755
Kostnader i alt	464 762	288 980
Reduksjon for tilskudd	118 503	100 089
Sjølkost	346 259	188 891
Antall FEm produsert	143 341	78 745
Kostnader kr/FEm	3,24	3,67
Sjølkost kr/FEm	2,42	2,40

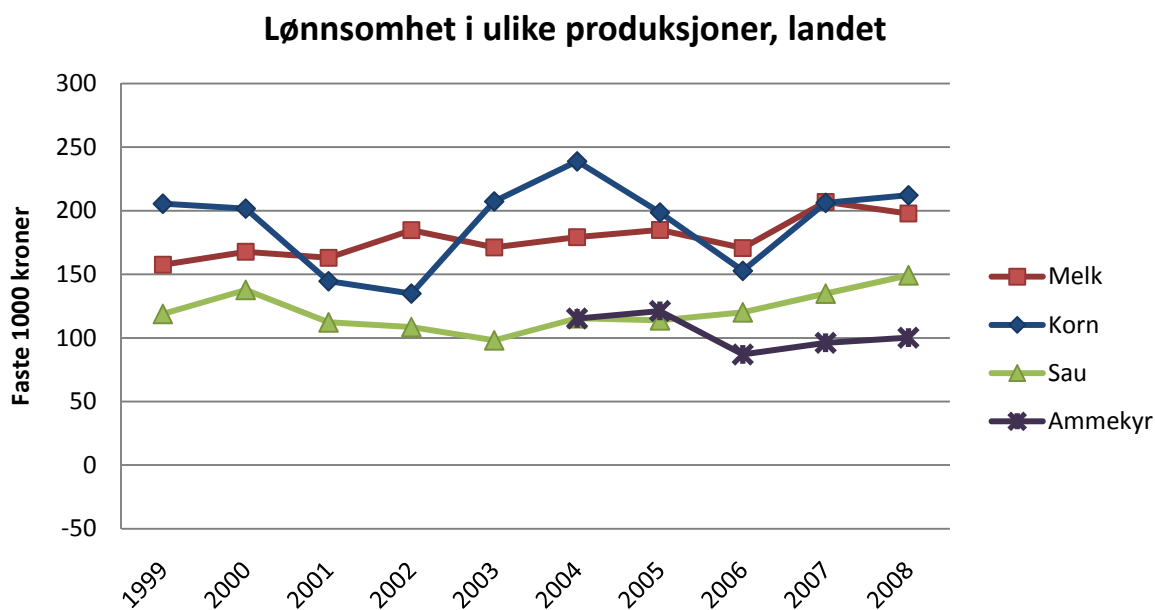
Med kostnads- og tilskuddsnivået i 2004-2005 kompenserte tilskuddene for kostnadene slik at sjølkost per førverdi ble lik for korn og grovfôr.

NILF-rapporten om grovfôrkostnader inneholder ikke opplysninger om areal. Ved å gå ut fra gjennomsnittsavling per daa for alle bruk i driftsgranskinger for 2004 og 2005, som er 440 FEm korn og 353 FEm grovfôr, gir det en kostnad per daa korn på 1 426 kr og per daa grovfôr 1 296 kr. Sjølkost per daa korn blir 1 065 kr og per daa grovfôr 847 kr.

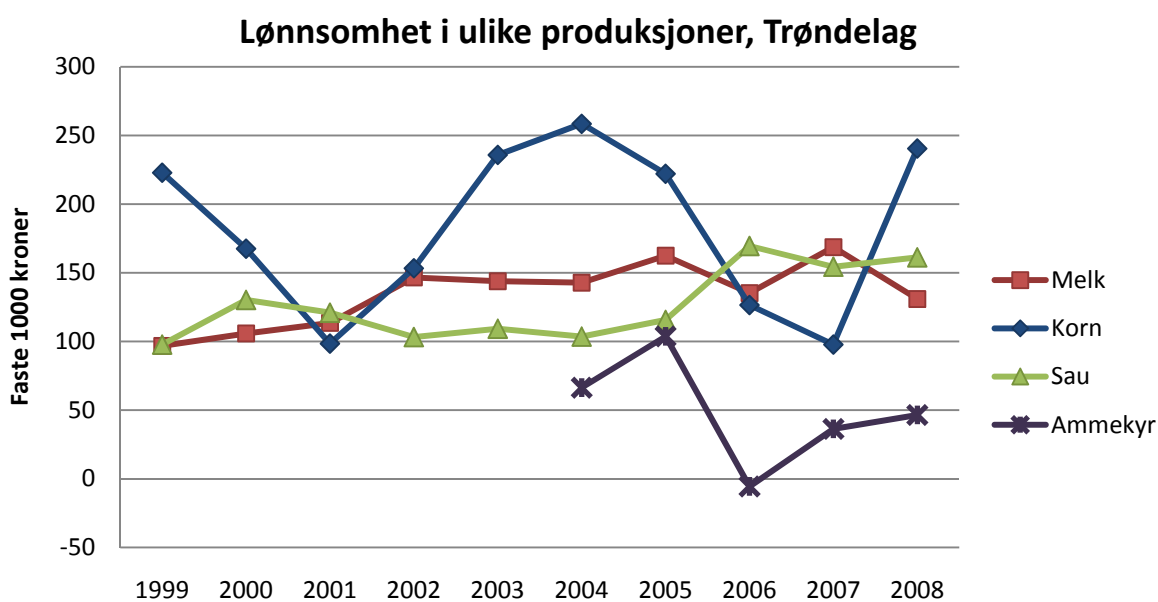
### **4.2.1.2 Ulik lønnsomhet i korn- og grovfôrbasert husdyrproduksjon**

I mangel av data som viser lønnsomhet i grovfôrproduksjon har en brukt data som viser lønnsomhet i grovfôrbasert husdyrproduksjon og sammenlignet med lønnsomhet i kornproduksjon

Figuren nedenfor viser vederlag til arbeid og egenkapital i kr per årsverk for perioden 1999-2008 for kornproduksjon og grovfôrbasert husdyrproduksjon. Faste kroner vil si at det er brukt kroneverdi for 2008 for alle årene. Datagrunnlaget er NILFs driftsgranskinger i jord- og skogbruk. For spesialisert storfekjøttproduksjon har NILF data fra og med 2004.



Figur 23 Lønnsomhet i ulike produksjoner i hele landet 1999-2008



Figur 24 Lønnsomhet i ulike produksjoner i Trøndelag 1999 – 2008

Lønnsomheten i kornproduksjon henger nøye sammen med avlingsnivå og klimaforhold i vekstsesongen og ved innhøsting. Kornproduksjon viser følgelig en mer varierende lønnsomhet enn husdyrproduksjonene. For 7 av de 10 årene i perioden 1999-2008 oppnår kornproduksjon en lønnsomhet som er lik eller høyere enn husdyr-/melkeproduksjon. Dette gjelder både for landet og for Trøndelag. Av husdyrproduksjonene oppnår melkeproduksjon (kumelk) høyere lønnsomhet enn kjøttproduksjon. Sau er den mest lønnsomme av de spesialiserte kjøttproduksjonene.

Utviklingen i Trøndelag er i hovedtrekk som utviklingen for landet, men oppnådd lønnsomhet viser noe større variasjon mellom årene enn landstallene. Dette kan skyldes at det er færre forekomster av de ulike produksjonene i Trøndelag enn på landsbasis.

I materialet for 2008 er antall forekomster per driftsform slik:

**Tabell 9 Antall forekomster av ulike driftsformer i driftsgranskingene 2008**

	Korn	Melk	Sau	Ammekyr
Landet	90	341	93	48
- herav Trøndelag	15	70	12	12

#### 4.2.2 Areal- og kulturlandskapstilskuddets innvirkning på jordleiepriser

SLF gjennomfører årlige undersøkelser av jordleiepriser. Undersøkelsen gjennomføres ved skriftlig innhenting av data fra kommunene. Nyeste data som er tilgjengelig er fra 2009.

I 2009 var jordleieprisene er høyest for jord til potet- og grønnsakproduksjon. De var høyest i sentrale jordbruksområder i Rogaland og på Østlandet.

Det er registrert store prisvariasjoner i mange kommuner, også for jord som brukes til samme produksjoner. Som årsak til dette er nevnt økt spesialisering og intensiv drift som medfører behov for arealer til vekstskifte. Et annet forhold som er verdt å merke seg er at i store deler av landet er tilgjengelige arealer større enn etterspørselen etter leiejord. Konsekvensen av dette er at det mange steder ikke betales leie for jord. Dette gjelder både fulldyrka jord og permanente beiter (innmarksbeite).

Satsene for arealtilskuddet er lik innen samme kommune. At det i mange kommuner er registrert store variasjoner i leiepris innen kommunen må være en klar indikasjon på at det er andre forhold enn sats for arealtilskudd som bestemmer leieprisen. Andre forhold kan være lokale variasjoner i etterspørsel etter og tilgang på leiejord. Husdyrprodusenter med behov for leiejord vil være interessert i å leie arealer så nær egne arealer som mulig, for eksempel av hensyn til transportavstand/-kostnader og mulighet for å høste deler av avlingen ved beiting. Kornprodusenter kan ha behov for noe ekstra areal for å utnytte maskinkapasitet.

Etter arbeidsgruppas vurdering er det grunn til å anta at arealtilskuddet har en indirekte virkning på jordleiepris ved at ulik lønnsomhet i de ulike produksjonene til en viss grad skyldes ulike satser for arealtilskudd. Av de produksjonene som er drøftet i dette arbeidet, vil det si at kornprodusenter vil ha mulighet til å betale høyere leie per daa jord enn melkeprodusenten, som igjen har bedre betalingsevne enn kjøttprodusentene.

Spørsmålet om areal- og kulturlandskapstilskuddet har betydning for jordleieprisene var en del av undersøkelsen til og med 2004. Det ble registrert en noe varierende oppfatning av dette, en del mente at tilskuddsatsene hadde liten eller ingen betydning for jordleieprisen, andre mente det førte til stigende leiepriser. I den grad en mente å se en sammenheng mellom tilskuddsatser og leiepriser, fant en verken geografiske forskjeller eller at størrelsen på kommunen var av betydning for denne problemstillingen.

#### 4.2.3 ”Korn møter grovfôr” – ulikt nivå for satser arealtilskudd i de ulike sonene

Utjevning av inntekt er ett av formålene med arealtilskuddet og begrunnelsen for at det er ulik sats for ulike vekster. For å sikre varig gjennomføring av kanaliseringspolitikken er tilskuddene dimensjonert slik at de sikrer en viss, forholdsvis høy, lønnsomhet i kornproduksjonen.

Tabell 10 nedenfor viser differansen mellom arealtilskudd til korn og grovfôr i de ulike sonene og satsintervallene.

**Tabell 10 Differanse mellom sats arealtilskudd korn (K) og grovfôr (G) i de syv sonene fra 2000 - 2009**

Sone	Arealintervall (daa)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sone 1	K-G 0-200	-44	-27	3	21	26	32	32	32
	K-G 201-800	43	60	28	46	51	57	57	57
	K-G > 800	43	60	28	46	46	46	46	46
Sone 2	K-G 0-200	88	104	130	146	151	159	159	159
	K-G 201-800	100	116	130	146	146	146	146	146
	K-G > 800	100	116	130	146	146	146	146	146
Sone 3	K-G 0-200	-11	5	31	47	52	60	60	60
	K-G 201-800	100	116	80	96	101	109	109	109
	K-G > 800	100	116	80	96	96	96	96	96
Sone 4	K-G 0-200	86	99	121	133	138	148	148	148
	K-G 201-800	197	210	170	182	187	197	197	197
	K-G > 800	197	210	170	182	182	182	182	182
Sone 5	K-G 0-200	-3	7	29	41	46	56	39	39
	K-G 201-800	197	210	170	182	187	197	197	197
	K-G > 800	197	210	170	182	182	182	182	182
Sone 6	K-G 0-200	-41	-28	-6	6	11	21	11	11
	K-G 201-800	197	210	170	182	187	197	197	197
	K-G > 800	197	210	170	182	182	182	182	182
Sone 7	K-G 0-200	-71	-58	-36	-24	-19	-9	-19	-19
	K-G 201-800	197	210	170	182	187	197	197	-19
	K-G > 800	197	210	170	182	182	182	182	-34

Av tabellen ser en at forskjellen mellom arealtilskudd for korn- og grovfôrarealer er størst i for arealer > 200 daa per foretak i sonene 2, 4, 5 og 6.

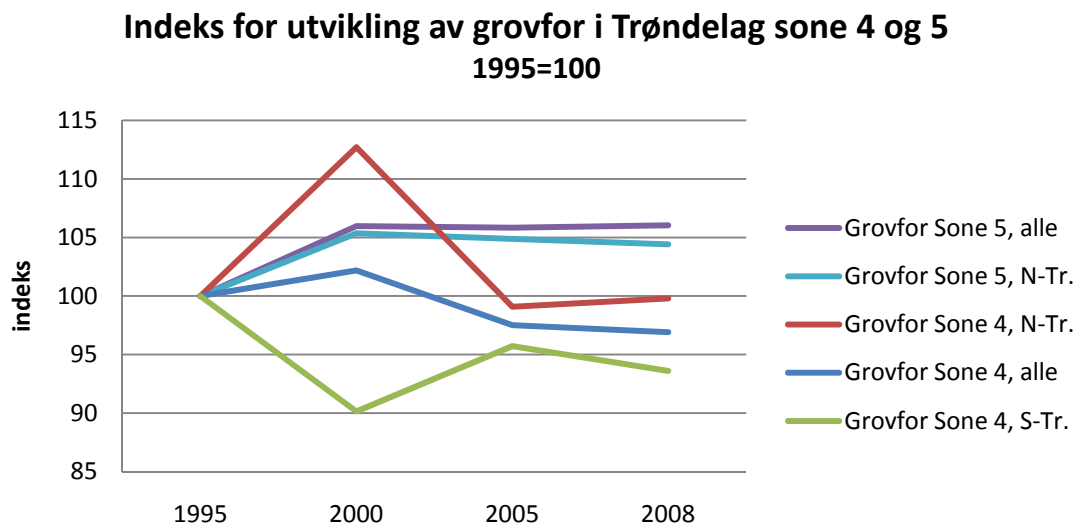
Arbeidsgruppa og SLF har mottatt signaler om at kornproduksjon muligens er overstimulert i sone 4 og 5:

- enkelte melkeprodusenter med behov for å øke grovfôrproduksjonen har ikke tilgang på arealer tilstrekkelig nær driftsbygningen
- nivået for arealbaserte tilskudd for kornproduksjon i Trøndelag er så høye at enkelte satser på kornproduksjon, der naturgitte forhold tilsier grovfôrproduksjon

Figur 25 viser utviklingen i grovfôrarealet i sone 4 og 5, alle bruk og Nord-Trøndelag, mens Figur 26 viser utviklingen for kornarealet i sone 4 og 5, alle bruk, i Nord- og Sør-Trøndelag.

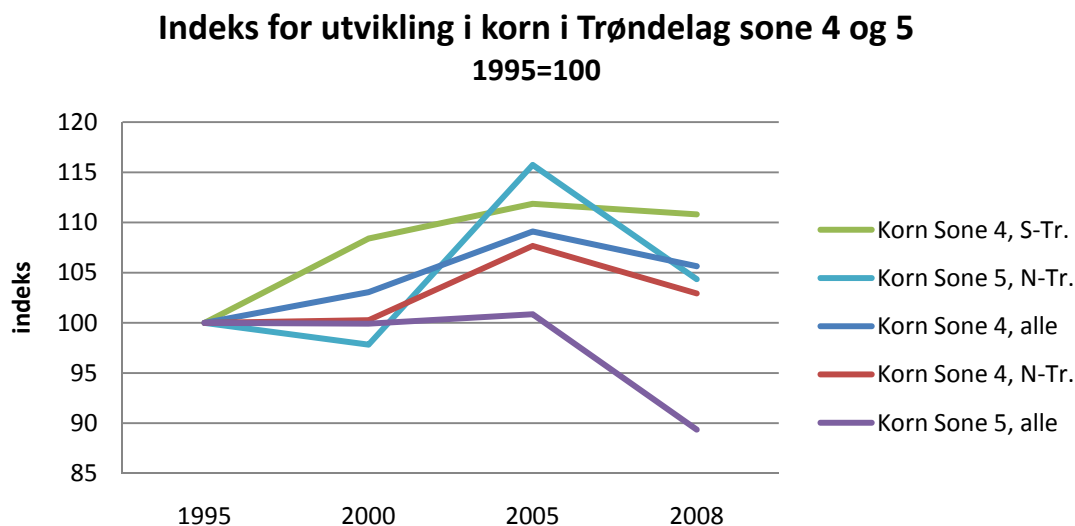


Generell utvikling i arealbruk på landsbasis er at kornarealet reduseres og grovfôrarealet øker (se Figur 9). Figur 25 viser at grovfôrarealet øker i sone 5 både for hele sonene og for de deler av Nord-Trøndelag som ligger i sone 5. Det er derimot en nedadgående utvikling for grovfôr i sone 4. Vi ser også at det er motsatt utvikling i de deler av sone 4 som ligger i Nord-Trøndelag og de som ligger i Sør-Trøndelag.



**Figur 25** Indeks som viser utvikling i grovfôrarealet i Trøndelag sone 4 og sone 5 sammenlignet med grovfôrarealet i 1995

Figur 26 viser at korn arealarealet hadde en positiv utvikling spesielt i Trøndelagsfylkene mot 2005, mens man etter 2005 ser en nedgang i kornarealet for alle områder med unntak av sone 4 i Sør-Trøndelag hvor man kun ser en svak nedgang.



**Figur 26** Indeks som viser utvikling i kornarealet i Trøndelag sone 4 og sone 5 sammenlignet med kornarealet i 1995

## Utmåling av arealtilskudd – rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

Tabellen nedenfor viser endring i melkekvote per kommune i Nord-Trøndelag fra 2004 til 2009. Av tabellen ser en at kommunene i sone 4 har en økning i kvote som er mindre enn økningen for fylket i enn kommunene i sone 5.

**Tabell 11 Oversikt over melkekvote per kommune, Nord-Trøndelag 2004 og 2009**

Sone	Kommuner	2004	2009	Differanse	%-endring
sone 4	Steinkjer	32 041	33 107	1 066	3,3 %
	Stjørdal	9 820	8 421	-1 399	-14,2 %
	Frosta	1 617	1 595	-22	-1,4 %
	Levanger	22 398	24 110	1 712	7,6 %
	Verdal	14 565	13 136	-1 429	-9,8 %
	Inderøy	8 518	9 120	602	7,1 %
	Snåsa	8 435	9 071	636	7,5 %
<b>SUM sone 4</b>		<b>97 394</b>	<b>98 560</b>	<b>1 166</b>	<b>1,2 %</b>
sone 5	Overhalla	9 143	10 061	918	10,0 %
	Grong	4 344	4 463	119	2,7 %
	Namdalseid	9 567	10 308	741	7,7 %
	Namsos	4 136	4 302	166	4,0 %
	Meråker	1 174	674	-500	-42,6 %
	Høylandet	5 603	5 918	315	5,6 %
	Flatanger	2 715	1 973	-742	-27,3 %
	Nærøy	11 885	13 018	1 133	9,5 %
	Leksvik	5 854	6 032	178	3,0 %
	Verran	2 678	2 484	-194	-7,2 %
	Mosvik	2 049	1 984	-65	-3,2 %
	Lierne	4 119	4 062	-57	-1,4 %
	Røyrvik	732	542	-190	-26,0 %
	Namsskogan	1 390	1 526	136	9,8 %
	Fosnes	3 353	4 347	994	29,6 %
	Vikna	4 799	5 409	610	12,7 %
Leka	3 396	3 577	181	5,3 %	
<b>SUM sone 5</b>		<b>76 937</b>	<b>80 680</b>	<b>3 743</b>	<b>4,9 %</b>
<b>SUM Nord-Trøndelag</b>		<b>271 725</b>	<b>277 800</b>	<b>6 075</b>	<b>2,2 %</b>

En ser at kommunene i sone 4 har en mindre økning i melkekvote enn kommunene i sone 5. Det vil si at melkeproduksjonen foregår i de områdene der vilkårene for grovfôrproduksjon er bedre enn for kornproduksjon, og at det dermed ligger til rette for bevaring av arealer som bare kan brukes til grovfôrproduksjon.

Arealutviklingen i Nord-Trøndelag i perioden 1995-2008 (Figur 25) viser at grovfôrarealene reduseres. Samtidig har melkeknoten økt.

## Utmåling av arealtilskudd – rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

I følge Kukontrollen økte andelen av kraftfôr til melkeku i Nord-Trøndelag fra 35,7 pst i 2004 til 39,8 pst i 2009. I samme periode endret landstallene for kraftfôrprosent seg fra 37,1 i 2004 til 40,1 i 2009. Økningen i Nord-Trøndelag var 4,1 pst, mens den for landet var 3 pst. Når det gjelder melkeytelse og totalt fôrforbruk per årsku er Nord-Trøndelag og gjennomsnittet for landet tilnærmet likt.

Nedgang i grovfôrarealer og økningen i kraftfôrforbruket i melkeproduksjonen indikerer at grovfôrbasert husdyrproduksjon ikke alene er tilstrekkelig for at grovfôrarealene skal opprettholdes. Det må også være så god lønnsomhet i grovfôrproduksjonen at ikke det blir mer lønnsomt å bruke kraftfôr i stedet for grovfôr.

Arealtilskuddet har som formål å bidra til lønnsomhet og å jevne ut regionale forskjeller. Det gjør at satsene kan bli høye for enkelte vekster i områder der produksjonsvilkårene er dårlige. Det kan føre til at det blir dyrket korn på arealer som egner seg bedre for grasproduksjon. Denne problemstillingen er utenfor mandatet for arbeidsgruppa.

Innspillene som er mottatt om mulig overstimulering av korn gjelder sone 4 og 5. Ulikhetene i satser er om lag like stor i sone 2, 4, 5 og 6. I sone 6 (Nordland og søndre del av Troms) er kornproduksjon vanskelig av klimatiske årsaker. I sone 2 (Jæren) er kornproduksjon mulig, klimatisk sett, uten at det er mottatt innspill derfra om denne problemstillingen.

Arbeidsgruppa kan ikke se at problemstillinger knyttet til konkurranse om arealer og uheldige tilpasninger som skyldes for stor ulikhet i sats per daa for arealtilskudd for korn og grovfôr, gir uheldige tilpasninger av et slikt omfang at det er grunn til å foreslå endringer i tilskuddet.

### 4.2.4 Øvrige arealtilskudd

I foregående kapittel er det omtalt en mulig uheldig tilpasning ved at kornproduksjonen i Trøndelag får et omfang som lokalt kan hindre nødvendig utvikling i melkeproduksjon og at den i enkelte tilfelle skjer det naturgitte vilkår for kornproduksjon er dårligere enn for grovfôrproduksjon.

I tabellen er det vist totalt støttenivå for korn- og grovfôrarealer i Nord-Trøndelag. Når en tar hensyn til utforming av RMP-tilskudd, øker forskjellen i arealintervallet 201-800 daa fra 197 til 293 kr per daa. Dersom en også tar med arealtilskudd for økologisk landbruk, som gis med en høyere sats per daa for korn enn for grovfôrarealer, øker forskjellen i tilskuddsnivå til 518 kr per daa.

**Tabell 12 AK, RMP og økologisk tilskudd i Nord-Trøndelag i 2008**

Tilskudd	Trøndelag		Differanse (kr)
	Korn (kr)	Grovfôr (kr)	
Kulturlandskapstilskudd	191	191	0
Arealtilskudd (200-800 daa)	247	50	197
Redusert jordarbeiding <sup>1</sup>	120	24	96
<b>Sum AK + RMP</b>	<b>558</b>	<b>265</b>	<b>293</b>
Økologisk	300	75	225
<b>Sum AK + RMP+ økologisk</b>	<b>858</b>	<b>340</b>	<b>518</b>

<sup>1</sup> For grovfôr gis tilskudd bare det året enga fornyes, beregnet til hvert 5. år

### **4.3 Anbefaling**

På bakgrunn av gjennomgangen anbefaler arbeidsgruppa ingen endringer i forholdet mellom satser for arealtilskudd for grovfôr og korn.

## 5 Bruk av kart som hjelpemiddel i arealforvaltninga

Dette kapitlet tar for seg dagens bruk av digitale kart i landbruksforvaltningen og muligheter for videreutvikling. Kapitlet fokuserer på hvordan kartgrunnlaget kan brukes ved tilskuddsutmåling for i større grad å kompensere for driftsulemper i jordbruksproduksjon. Som bakgrunn for dette kapitlet vises det for øvrig til vedlegg 1, som beskriver tilskuddsutmåling og bruk av kart i Sveits og Østerrike.

### 5.1 Gårdskartprosessen

Gårdskartprosessen ble startet opp fordi forvaltningen hadde behov for et bedre kontrollgrunnlag for de arealbaserte tilskuddene. Dette er et omfattende arbeid hvor Skog og Landskap har ansvaret for å lage et gårdskart (basert på flyfoto) for hver landbrukseiendom som viser hvor mye areal fordelt på markslag som finnes på landbrukseiendommen. I tillegg lager Skog og landskap et 1. gangs jordregister per kommune som viser hvor mye areal fordelt på markslag det er på hver grunneiendom. Gårdskartene blir sendt ut til grunneierne og kommunen har ca 2 år på seg til å kvalitetssikre kartene.

På bakgrunn av rettinger fra kommunen, på markslag, eiendomsgrenser og på hvilke grunneiendommer som utgjør en landbrukseiendom lager Skog og landskap et 2. gangs jordregister som SLF bruker til å oppdatere arealtallene i Landbruksregisteret. Landbruksregisteret brukes som kontrollkilde for de arealbaserte tilskuddene.

Gårdskartprosessen har pågått siden 2003 og vil trolig bli avsluttet om 3-4 år.

### 5.2 Dagens gårdskart

Landbruksregisteret inneholder informasjon om landbrukseiendommer og tilhørende grunneiendommer. Hvilke grunneiendommer som til sammen utgjør en landbrukseiendom, oppdateres og forvaltes i Landbruksregisteret. Eiendomsgrensene for disse grunneiendommene brukes så for å ”klippe” markslagskartet slik at man kan beregne arealet av de ulike markslagene innenfor eiendomsgrensene. Markslagene blir fordelt på klasser for fulldyrka jord, overflatedyrka jord, innmarksbeite, produktiv skog og annet areal. Man kan også vise dette beregningsgrunnlaget som et ”gårdskart” som inneholder grunneiendommene som utgjør en landbrukseiendom med eiendomsgrenser og markslagsinformasjon. Tilsvarende kan man gjøre en ”klipping”, beregning og kartvisning av erosjonsrisikokart mot eiendomsgrenser for de arealene som er kartlagt for erosjonsrisiko.

Skog og landskap har på sine internettsider utviklet tjenesten Gårdskart på Internett. Denne tjenesten henter register- og kartinformasjon fra flere ulike kilder, deriblant Landbruksregisteret, og sammenstiller informasjonen og presenterer det som kart og arealstatistikk. Et gårdskart viser arealressurser per landbrukseiendom.

I Gårdskart på internett er det i dag mulig å gjøre beregninger på karttemaene markslags (AR5) og erosjonsrisiko. Bakgrunnskart med veier, vann, høydekurver, ortofoto (flybilder) eller temakart som dyrkbar jord eller kulturminner er kun bilder som presenteres for gjenkjenning og til informasjon. Informasjonen her kan ikke beregnes og fordeles per landbrukseiendom.

### **5.3 Dagens kontrollregime for omsøkte arealer**

Søknad om produksjonstilskudd for areal har søknadsfrist 20.august. Ved søknadsomgangen per 20.08.2009 ble det registrert 46 576 søknader om tilskudd.

Søknaden om produksjonstilskudd inneholder arealer fordelt per landbrukseiendom. Arealene blir kontrollert mot Landbruksregisteret. Denne kontrollen skjer både ved registrering/behandling av søknaden og i forbindelse med en sentral ”inputkontroll” som kjøres 3 ganger per søknadsomgang. I denne siste kontrollen sammenstiller vi alle søknadene for å avdekke om flere søknader har til sammen søkt om for mye areal på en enkelt landbrukseiendom. Kontrollene er et ledd i kommunen sin saksbehandling.

I alt utgjør feil knyttet til arealoppgaver rundt 90 – 95 pst av alle feil ved en typisk augustomgang.

Kommunene utfører stikkprøvekontroll av minst 5 pst av søknadene hvor blant annet arealene blir kontrollert ute i felt. Hvis det avdekkes feil i arealene som skyldes feil i kontrollgrunnlaget må Landbruksregisteret og kartet rettes opp parallelt.

Gårdskartet og jordregisteret er laget for å bedre kontrollgrunnlaget for jordbruksareal, produktiv skog og annet areal. I gårdskartprosessen har det vært mest fokus på jordbruksarealet, som er inndelt i fulldyrket areal, overflatedyrket areal og innmarksbeite. Kartet kan derfor ikke uten videre brukes som kontrollgrunnlag for mer detaljert areal. Skal kartet brukes for kontroll av mer detaljert areal vil dette trolig innebære at man må gjennomføre en ny gårdskartprosess for hele landet basert på mer detaljert kart.

### **5.4 Nasjonal tilskuddsordning for å kompensere for driftsulemper - kantsoner**

For å hindre at arealer med større driftsulemper går ut av drift, har arbeidsgruppa vurdert mulighetene for om man ved å bruke digitale kart i tilskuddsutmålingen kan kompensere for noen av disse ulempene. Formålet med en slik tilskuddsutmåling er å hindre at arealer går ut av drift, samtidig som kostnader ved en slik ekstra innsats i noen grad kompenseres for.

For å etablere en tilskuddsordning som ved bruk av digitale kart kompensere for driftsulemper må man fastsette hvilke ulemper som kan kompenseres for gjennom økt bruk av digitale kart, og dersom dette er flere, hvilke av ulempene som skal kompenseres.

Eksempel på en slik driftsulempe som potensielt kan kompenseres for gjennom bruk av digitale kart er driftulempen ved å ha mange små jordstykker som gir mye kantsoner eller arealer med en form som gir mye kantsoner. En annen driftsulempe som kan kompenseres for gjennom digitale kart er drift i bratt areal.

Uttrykket kantsone er brukt i mandatet fra partene i jordbruksoppjøret, men er ikke definert. Arbeidsgruppa legger til grunn at den enheten som skal kompenseres/måles (og som skal gi grunnlag for tilskudd) skal ha samme markslag. Med kantsone mener arbeidsgruppa derfor grensen som omslutter en høstbar enhet med samme markslag. Dette kan være eiendomsgrense, fysisk skille (veier, grøfter, bekker ol.), eller endring i markslag.

Problemstillingen med arealer som går ut av drift gjelder ikke innmarksbeite. Vurderingene videre er derfor isolert til fulldyrka og overflatedyrka areal, mens innmarksbeitearealer er holdt utenfor.

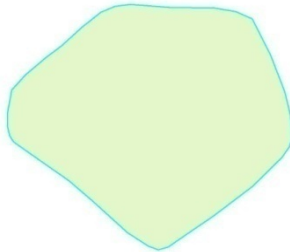
### 5.4.1 Hvordan utmåle et kantsonetilskudd?

For å identifisere små arealer og arealer som har form som gir dårlig arrondering kan man velge måleindikator som sier noe om størrelsen og formen på arealene.

En kan beregne både areal og omkrets for enhetene i markslags- og gårdskartet. Ved å se på forholdet mellom areal og omkrets kan en si noe om form. Nedenfor skisseres noen ulike tilnæringsmåter:

#### **Kompakthet**

En modell hvor en måling av hvor ”kompakt” en figur er. Hvis det forutsettes at en kompakt figur har en form som gir bedre arrondering enn en figur som er mindre kompakt, kan en slik modell benyttes for å si noe om arrondering. Ved å sammenligne forholdstallet mellom areal og omkrets på en valgt figur og på en figur som er kompakt, kan en få en indikator på hvor kompakt den valgte figuren er. Denne tilnærmingen kan selvfølgelig raffineres ytterligere. Gitt at et areal har areal  $A$  og omkrets  $L$ . Hvis arealet var formet som en sirkel (mest kompakt) ville omkretsen vært  $L_0 = 2\sqrt{A\pi}$ . Forholdstallet  $L/L_0$  kan være et uttrykk for vanskelighetsgraden gitt ved arrondering.



**Figur 27 Relativt kompakt form på arealet**

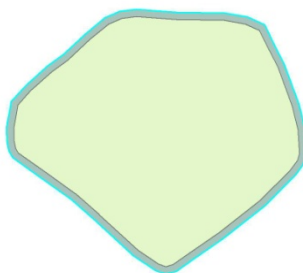


**Figur 28 Lite kompakt form på arealet**

Siden optimal fasong på et jorde er rektangulær og ikke en sirkel, bør det tas hensyn til dette i utformingen av indikatoren.

#### **Andel kantsoner**

Hvis kantsoner defineres som den delen av arealet som ligger innenfor en gitt avstand fra kant (for eksempel 5 meter) kan man finne arealet av denne kantsonen ved hjelp av GIS verktøy. Hvor stor andel av totalarealet som ligger innenfor kantsonen kan da være et uttrykk for vanskelighetsgraden gitt ved arrondering.



**Figur 30 Fem meter bred buffersone langs kanten på et relativt kompakt areal**



**Figur 29 Fem meter bred buffersone langs kant på lite kompakt areal**

Det er i vedlegg 5 gjort en nærmere analyse for fire ulike kommuner på kompakthet og andel kantsone. Denne viser at det er teknisk mulig å gjøre slike analyser, men at det er en del utfordringer mht hvilke arealer det er som drives sammen, hvordan strukturen i jordbruksarealet er i ulike områder med mer.

### 5.4.2 Måling av kantsone basert på dagens kartgrunnlag

Med den informasjonen som per i dag er kartlagt er det mulig å beregne omkretsen av en markslagsfigur, for eksempel rundt et fulldyrka areal. I tilfeller hvor en sammenhengende fulldyrka figur deles av ei eiendomsgrense, er det videre mulig å bruke eiendomsgrensa og beregne omkretsen av den fylldyrka figuren innenfor eiendommen. Dette betyr at grensene rundt figurer av samme markslag (fulldyrka eller overflatedyrka figurer) innenfor en eiendom, kan beregnes. Dette gjøres ut fra markslagskart og eiendomskart.

Når det gjelder veier, grøfter og bekker, så vil de kunne tas hensyn til i de tilfellene hvor de er avgrenset i eiendomskartet eller i markslagskartet. De fleste veier er tatt ut av markslagskartet som egne figurer kodet samferdsel. Både europavei, riksvei, fylkesvei og kommunale veier er for øvrig avgrenset med egne eiendomsgrenser.

I markslagskartet tas det ut figurer avhengig av størrelse. I et fulldyrket areal skal areal som *ikke* er jordbruksareal tas ut hvis det er større enn 0,2 dekar. Det betyr at ei grøft som er 2 meter bred må være 100 meter lang for å bli tatt ut. Mindre grøfter og bekker er ikke med i kartet. Det betyr videre at det er mulig å ta hensyn til åkerholmer og lignende, gitt at de er større enn 0,2 dekar.

Det er altså mulig å summere opp figurer avgrenset av markslag og eiendomsgrenser på grunneiendomsnivå (gårdsnummer, bruksnummer) og opp på landbrukseiendomsnivå, basert på opplysninger i Landbruksregisteret. Som grunnlag for tilskudd vil det imidlertid være ønskelig å få beregnet kantsoner på foretak, dvs. det som faktisk blir drevet, av både eid og leid areal. Dette er ikke mulig med den informasjonen som er tilgjengelig i dag.

Ved søknad om produksjonstilskudd oppgis de arealene som foretaket disponerer. Da oppgis hovednummer på landbrukseiendommen det leies fra og antall dekar. Det registreres ikke hvilke arealer det gjelder. Dersom en landbrukseiendom drives av flere foretak, er det dermed ikke mulig å beregne tilskudd for arealene uten å innhente mer informasjon enn det som er tilgjengelig i dag. Det er videre ikke sikkert at alt arealet på eiendommen leies eller brukes. Hvis det skal beregnes ”kantsone” på de arealene som faktisk drives sammen og hvordan de faktisk brukes fra år til år, må det i tilfellet lages et nytt datasett over foretak som grunnlag for beregningene.

Alternativt kan det tas utgangspunkt i at foretakene leier/braker alt jordbruksareal på oppgitt landbrukseiendom. Da er det mulig å lage et ”foretakskart” som er summen av alt eget areal og alt areal på de leide landbrukseiendommene og bruke det som et beregningsgrunnlag.

### 5.4.3 Kvalitet på beregningene

Kvaliteten på beregningene vil være et resultat av kvaliteten på kartene som legges til grunn. Markslagskartet (AR5) blir oppdatert og kvalitetssikret i forbindelse med gårdskartprosessen som pågår. I den forbindelse blir også eiendomsgrensene på landbrukseiendommene gjenstand for kvalitetssikring og oppdatering i kommunene.

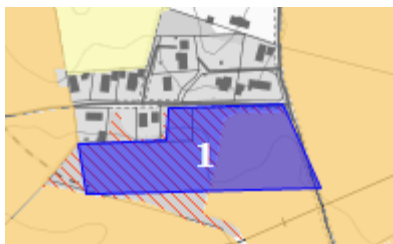


Det skjer stadig endringer. For at kartene skal holde en god nok kvalitet er det viktig at kommunene har gode rutiner som sikrer et kontinuerlig vedlikehold. Alle kommuner skal ha avtaler som sikrer drift og vedlikehold av kartene. For de aller fleste kommuner reguleres dette gjennom Geovekst.

### 5.4.4 Mulighet for å tegne og arealberegne i gårdskartet

Gårdskart på Internett gir per i dag ikke en mulighet for å tegne inn hvilke arealer som drives, og få ut arealstatistikk for disse arealene. Skog og landskap har en annen tjeneste som har denne funksjonaliteten. Dette er en tjeneste som er utviklet som verktøy for kommuner som skal rapportere omdisponering av dyrka og dyrkbar jord gjennom KOSTRA. Det er ikke mulig å kopiere denne funksjonaliteten over i Gårdskart på Internett, da to de løsningene er utviklet på forskjellig plattform (det er brukt ulike programvare). Det å kunne tegne i Gårdskartet og få beregnet areal innefor inntegnet område, er for øvrig en funksjonalitet som er etterspurt også i andre sammenhenger.

Det er vanskelig å si hva det vil kreve å utvikle denne funksjonaliteten i gårdskarttjenesten. I tillegg til selv tegnefunksjonen må det også gjøres noe med hvordan beregningene skjer, serverkapasitet, osv. En slik funksjon i gårdskarttjenesten vil føre til betydelig økt belastning, noe som fordrer en annen løsning enn i dag. Det er anslått at tilrettelegging for tegning- og beregning i gårdskarttjenesten vil kreve flere måneders arbeid.



Alle tall vises i dekar

Fig	Dyrka	Dyrkbar	Annet	Sum	Kommentar
1	6.7	9.7	0.4	16.7	Test

**Figur 31** Utsnitt fra KOSTRA-tjenesten med tegnet område og tilhørende arealstatistikk

#### Foretakskart

Hvis det skal være mulig å beregne ”kantsone” på foretak, må en som nevnt etablere et nytt datasett over foretak. Hvis en skulle brukt tegnefunksjonen beskrevet over for å kunne lage et foretakskart, må det i tillegg være mulig å lagre områdene som er tegnet inn. Dette byr på flere utfordringer. Alternative muligheter for å forvalte dette er skissert i a – c nedenfor.

- Tegnet område lagres som en fil lokalt på brukers PC. Neste gang brukeren vil se ”foretakskartet” sitt, må det lastes opp. Dette krever nødvendig utvikling for å kunne lagre til fil, men det krever også at bruker vet hvor fila er lagret og klarer å finne den igjen for gjenbruk/kontroll.
- Tegnet område lagres hos Skog og landskap slik at de kan hentes derfra for gjenbruk/kontroll. Dette er svært komplisert fordi det krever en egen forvaltningsløsning for disse dataene. For det første må det foreligge en løsning for lagring av dataene. Videre må det etableres en unik ID for hver bruker slik at en kan koble brukeren til den riktige lagrede fila. Den beste måten å

## Utmåling av arealtilskudd – rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

løse det på ville vært at hver enkelt bruker måtte logge seg på tjenesten med et unikt passord, sannsynligvis benytte Altinn.

- c) Et annet alternativ kan være at foretakskart digitaliseres og forvaltes utenfor gårdskarttjenesten, for eksempel av kommunal landbruksforvaltning. Dette nye datasettet kan brukes som grunnlag for beregninger og i tillegg vies som et tema i gårdskarttjenesten.

Alternativ a) er minst krevende å utvikle, men vi er usikre på hvordan det vil bli oppfattet av brukerne. Det vil ikke kunne brukes til å gjøre sentrale beregninger av kantsone per foretak, eller som kontrollgrunnlag for landbruksforvaltningen.

Alternativ 2 b) er svært krevende teknisk, og arbeidsgruppa er derfor skeptiske til dette alternativet. En omlegging til bruk av Altinn med unik pålogging, vil bety høyre brukerterskel for brukerne og ikke minst en stor omlegging av tjenesten.

Alternativ c) vil være svært krevende å gjennomføre og vedlikeholde for kommunene, men vil kunne gi et godt grunnlag for sentrale beregninger.

For alle tre alternativene vil det være spørsmål om nøyaktighet og kvalitet. I de to første alternativene hvor bruker selv skal digitalisere på skjerm, sier det seg selv at det vil bli varierende nøyaktighet og kvalitet.

### **5.4.5 Vurdering av konsekvenser ved innføring av et kantsonetilskudd**

Kapitlene over viser at det er konsekvenser på mange nivåer ved å innføre et kantsonetilskudd basert på utmåling ved bruk av digitale kart. Det er i kapittel 2.1.2 skissert en rekke driftsulemper som kan oppstå i jordbruksproduksjon. Det er i første rekke en utfordring å dokumentere ulempene man skal kompensere for. Videre er det utfordringer knyttet til hvor stort et eventuelt tilskudd skal være og hvordan det skal forvaltes.

#### **5.4.5.1 Administrative konsekvenser ved innføring av et kantsonetilskudd**

##### **Bruk av digitale kart**

Utredning gjort av Norsk institutt for skog og landskap viser at det per i dag ligger betydelige tekniske utfordringer og kostnader mht å bruke digitale kart i utmåling og forvaltning av et kantsonetilskudd. Det er per i dag også omtrent halvparten av kommunene som er ferdige med gårdskartprosessen, og digitale gårdskart vil derfor ikke være tilgjengelig for alle kommuner før søknadsomgangen august 2013.

En av de tekniske hovedutfordringene i forhold til det eksisterende systemet i gårdskart på Internett er å håndtere problematikken rundt leiejord. En stadig større andel av det omsøkte arealet er leiejord, og for å finne de faktiske arronderingskostnadene/arronderingsutfordringene må man derfor også ta hensyn til de leide arealene. Den mest hensiktsmessige løsningen på denne utfordringen er muligheten for å lage et ”foretakskart” som beskrevet i kapittel 5.4.4.

Denne muligheten er ikke tilgjengelig per i dag og det må utredes nærmere omkring tekniske og forvaltningsmessige løsninger samt kostnader ved å etablere et slikt ”foretakskart”. Det mest hensiktsmessige i så måte er å opprette et pilotprosjekt for å se nærmere på utfordringer og konsekvenser ved en slik løsning.

## Utmåling av arealtilskudd – rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

Hvor store de administrative konsekvensene ved å innføre et kantsonetilskudd blir, vil avhenge av hvilke tekniske løsninger som velges for et slikt tilskudd. Dette må man se på gjennom et pilotprosjekt.

Per i dag er det om lag 30 pst av alle søknader om produksjonstilskudd som leveres elektronisk. Det er ulike årsaker til at denne andelen ikke er høyere, blant annet søker også en stor andel på RMP-tilskudd som i noen tilfeller krever ekstradokumentasjon som må sendes inn per post. Likevel er det grunn til å anta at ikke alle søkere har utstyr, kompetanse og lignende som er en forutsetning i noen av de skisserte alternativene, skal denne jobben så utføres av kommunens ansatte med basis i manuelle kart fra bonden vil dette være en svært arbeidskrevende og også kostnadskrevende ordning å forvalte. Drift av ulike skifter år til år, endring i leid jord og lignende vil også være med på ytterligere å komplisere en slik ordning da disse beregningene må utføres hvert år.

### **5.4.5.2 Økonomiske konsekvenser ved innføring av et kantsonetilskudd**

De økonomiske konsekvensene ved å innføre et kantsonetilskudd er ikke nærmere utredet i denne arbeidsgruppa. Likevel ser arbeidsgruppa ser at det i forbindelse med innføring av et slikt kantsonetilskudd er knyttet kostnader til:

- videreutvikling av funksjonene i gårdskart på internett
- utvikling av det faglige grunnlaget for kantsonetilskuddet (hvilke kriterier som skal gjelde)
- drift av forvaltningsløsningene for et foretakskart

### **5.4.5.3 Miljømessige effekter ved innføring av et kantsonetilskudd**

Et kantsonetilskudd vil eventuelt komme istedenfor deler av AK-tilskuddet, og spørsmålet når det gjelder miljøeffekter blir derfor hvordan et slikt tilskudd vil virke sammenlignet med AK-tilskuddet.

Dersom man lykkes med det overordnede målet, med å holde arealene i drift, så vil det ha en positiv landskapseffekt gjennom at jordbruksarealer holdes i hevd, og dermed bidrar til et variert landskap. Busk og kratt og kantsoner kan være verdifulle for biologisk mangfold, og kan fungere som ”krabbefelt” og korridorer for vilt.

På kort sikt vil imidlertid artsmangfoldet øke når arealer går ut av drift fordi arealene ikke gjødsles lenger, og dermed gir rom for arter som blir utkonkurrert ved stor næringstilgang. Disse artene er ofte sjelden i jordbrukslandskapet, imidlertid vil disse artene vil i stor grad bli utkonkurrert når busker og trær overtar på arealet, slik at den positive effekten ved gjengroingen blir kortvarig.

Et kantsonetilskudd vil også stimulere til etablering av flere kantsoner ved oppstyking av jordbruksarealene. Det er imidlertid veldig få plasser i Norge hvor man har så store sammenhengende jorder at dette vil bety noe vesentlig for det biologiske mangfoldet, eller for landskapsbildet. Etablering av kantsoner for å tilpasse seg en tilskuddsordning vil også bli veid opp mot de driftsulempene en slik kant medfører. Det antas å være lite sannsynlig at etablering av nye kanter vil virke lukrativt for bonden totalt sett.

## Utmåling av arealtilskudd – rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

I forhold til vannforurensing, så er det i dag regler knyttet til hvor bred en kantsone må være mot vassdrag, og mange fylker har RMP virkemidler for å stimulere til ekstra graskant i vassdrag som har forurensingsutfordringer. Denne ordningen vil ikke virke som en ekstra stimulans til kantsoner mot vassdrag, siden vi her teller alle kanter uavhengig av hvordan de ser ut. Vi har ikke skilt på om kanten er vann, grassone eller skog mot vassdrag. Ordningen vil derfor ikke bidra til noen ekstra positiv effekt for vannmiljø.

Ordningen er vanskelig å vurdere i forhold til klimagassutslipp. Etablering av skog er mest sannsynlig positivt for karbonbalansen, så isolert sett for det aktuelle arealet vil skogetablering være positivt, men hva helhetsbilde blir med tanke på at matproduksjon må foregå et annet sted, er det vanskeligere å forutsi.

Når det gjelder kulturminner er effekten steds spesifikk, men opprettholdelse av drift bidrar ofte til å vareta historiske landskap og det øker sannsynligheten for at bygninger i landskapet blir ivarettatt.

Konklusjonen er dermed at opprettholdelse av disse marginale arealene er positivt for biologisk mangfold, landskapsbilde og kulturminner. Om et nytt kantsonetilskudd vil kunne levere dette resultat bedre enn det vi vil kunne oppnå gjennom bruk av kombinasjoner med AK-tilskudd, dyretilskudd, beitetilskudd osv. er mer usikkert.

### 5.4.6 Anbefaling

Arbeidsgruppa anbefaler ikke at man per i dag innfører et nasjonalt kantsonetilskudd. De økonomiske konsekvensene ved innføring av et slikt tilskudd er ikke utredet, men det er antydning av vesentlige kostnader til utvikling og drift av forvaltningssystemet rundt en slik ordning. Per i dag har vi ikke de nødvendige verktøyene for at et slikt tilskudd skal kunne utbetales og kontrolleres innenfor akseptable forvaltningskostnader. Gruppa er også usikker på hvorvidt et generelt nasjonalt kantsonetilskudd vil gi bedre miljøeffekt enn dagens AK-tilskudd er usikkert, slik at det er ikke tungtveiende miljømessige konsekvenser for å innføre et slikt tilskudd.

Til tross for at arbeidsgruppa ikke har kommet fram til noen løsning for å bedre ivareta marginale jordbruksarealer, gjenstår likevel gruppas utfordring knyttet til at arealer går ut av drift. Arbeidsgruppa foreslår derfor at det gis et oppdrag til SLF i jordbruksavtalen om å se videre på mulige løsninger for å kompensere for driftsvansker, inkludert nærmere vurdering av et teigtilskudd.

Dersom avtalepartene ønsker å innføre en støtteordning for kantsoner, kan dette eventuelt skje ved å utvide de regionale miljøprogrammene (RMP). Det kan gi den ønskede målrettingen i forhold til miljø og kan tilpasses utfordringene i det enkelte fylke. I forhold til utvikling av tilskudd basert på digitale kart er det per i dag omlag halvparten av kommunen som har nye digitale gårdskart, et arbeid som etter planen er klare til søknadsomgangen august 2013. Et bedret kartgrunnlag vil være en stor fordel både for den enkelte gårdbruker og forvaltningen. Det er derfor avgjørende at dette arbeidet blir fullført, vedlikeholdt og videreutviklet for videre å kunne nytte dette i større grad framover.

## 5.5 Nasjonal tilskuddsordning for å kompensere for driftsulemper - antall teiger

Arbeidsgruppa har også vurdert om det er mulig å utmåle et kantsonetilskudd som er basert på hvor mange teiger et foretak driver i forhold til totalarealet. Man ser at det er knyttet ekstra kostnader til det å drive mange teiger med liten arealstørrelse, og at det er disse arealene som først går ut av drift.

## Utmåling av arealtilskudd – rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

I kapittel 5.4.2 -5.4.4 ser man at det er en del utfordringer mht en tilskuddsutmåling basert på det digitale kartet, og det er på bakgrunn av dette blant annet diskutert om det er mulig å lage en faktor som er basert kun på forholdet mellom antall teiger som drives per foretak og det totale arealet som drives ( $\frac{\text{Antall teiger}}{\text{Totalt areal}}$ ), og om denne faktoren kan danne grunnlag for et teigitilskudd. For dette alternativet er det ikke sett for seg en elektronisk beregning av dette, basert på digitale kart, men at disse faktorene oppgis i søknad om produksjonstilskudd. Selv om det digitale kartet ikke benyttes direkte i beregningen vil det likevel være en kilde til dokumentasjon.

For et tilskudd som er basert på antall teiger per totale areal oppstår en del av de samme utfordringene som for bruk av digitale kart i selve utmålingen av et kantsonetilskudd. For at et slikt tilskudd skal være målrettet må man treffe de bøndene som faktisk har kostnader knyttet til å drive små teiger. Vi har tidligere sett i analysen av kantsoner at hva som avgjør om et areal er tungt å drive bare delvis er knyttet opp mot størrelse og antall.

Det er i denne arbeidsgruppa ikke gjort noen kartlegging av hvilke ulemper som knytter seg til det å drive mange små teiger/arealer, og å finne estimater for hvilke kostnader som knytter seg til disse.

Arbeidsgruppa ser at det er en del utfordringer knyttet til en slik ”enkel” utmåling av et teigitilskudd basert på antall teiger per totalt drevne areal, og det er knyttet usikkerhet til hvorvidt et slikt tilskudd vil ha noen effekt på å holde arealene i hevd.

Mulige uønskede effekter av et slikt tilskudd er at det bare er de beste delene av en teig som vil holdes i hevd, man kan også se for seg en økning i transport av maskiner over store distanser dersom satsen for et slikt tilskudd blir høyt nok.

Utmålingen av et slikt tilskudd kan tilsynelatende virke ukomplisert dersom søker kun trenger å opplyse antall teiger (søker opplyser allerede om totalt antall dekar). Men eksemplet nedenfor viser at det ved en slik utmåling kan være vanskelig å treffe de bøndene med størst utfordringer knyttet til å drive mange teiger.

Eksempel:

Søker 1: driver fem små teiger på 5 daa og en stor teig på 155 daa vil han få en teigfaktor på  $\frac{6 \text{ teiger}}{180 \text{ daa}} = 0,033$

Søker 2: driver seks mellomstore teiger på 30 daa vil han få en teigfaktor på  $\frac{6 \text{ teiger}}{180 \text{ daa}} = 0,033$

Her ser vi at begge kandidatene kommer ut med lik teigfaktor, selv om de driver teiger med helt ulik arealstruktur. Det er nærliggende å tro at søker 1 lettere vil slutte å drive de fem små teigene, enn at søker 2 vil slutte å drive en av sine seks teiger.

Det illustrerte eksemplet ovenfor viser at det er behov for en nærmere vurdering av et teigitilskudd, både mht formål og utmåling. Dette kan som nevnt i kap. 5.4.6 ses i nærmere sammenheng med en videre vurdering av kompensasjon for driftsulemper.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag anbefaler at SLF og Skog og landskap jobber videre med å utvikle vilkår for driftsvansketilskudd basert på opplysninger i digitale kart. Et slikt tilskudd bør kompensere for ulemper knyttet til for eksempel kantsoner, antall teiger, bratt areal og jordsmonn.

## **5.6 Videreutvikling av digitale kart som hjelpemiddel i landbruksforvaltninga**

Når et virkemiddel skal utformes, utmåles eller kontrolleres er det viktig for alle involverte parter at vurderinger som ligger til grunn er kunnskapsbaserte, rettferdige, etterprøvbare og kontrollerbare. Arealbaserte virkemidler finner vi i dag i areal- og kulturlandskapstilskuddet, RMP-tilskudd, SMIL, og arealtilskudd til økologisk landbruk. Vi har i kapittel 2 sett at det finnes en rekke driftsulemper knyttet til jordbruksproduksjon, i kapittel 2.2 har vi sett at jordbruksareal går ut av drift, og i kapittel 5.4 har vi sett på hvordan man kan benytte digitale kart i utmåling av et arealbasert tilskudd.

Arbeidsgruppa har gjennom evalueringa sett at det er knyttet utfordringer til å utforme virkemidler som er enkle å forvalte, samtidig som de oppfattes som rettferdige og bidrar til optimal oppfylling av landbrukspolitiske mål.

Arbeidsgruppa ser også at det er mulig å videreutvikle dagens bruk av digitale kart i forvaltningen for utvikling, utmåling og kontroll av virkemidler. Det anbefales ikke at man innfører en tilskuddsordning til kantsoner nå.

## 6 Regionale vs. nasjonale ordninger for bratt areal

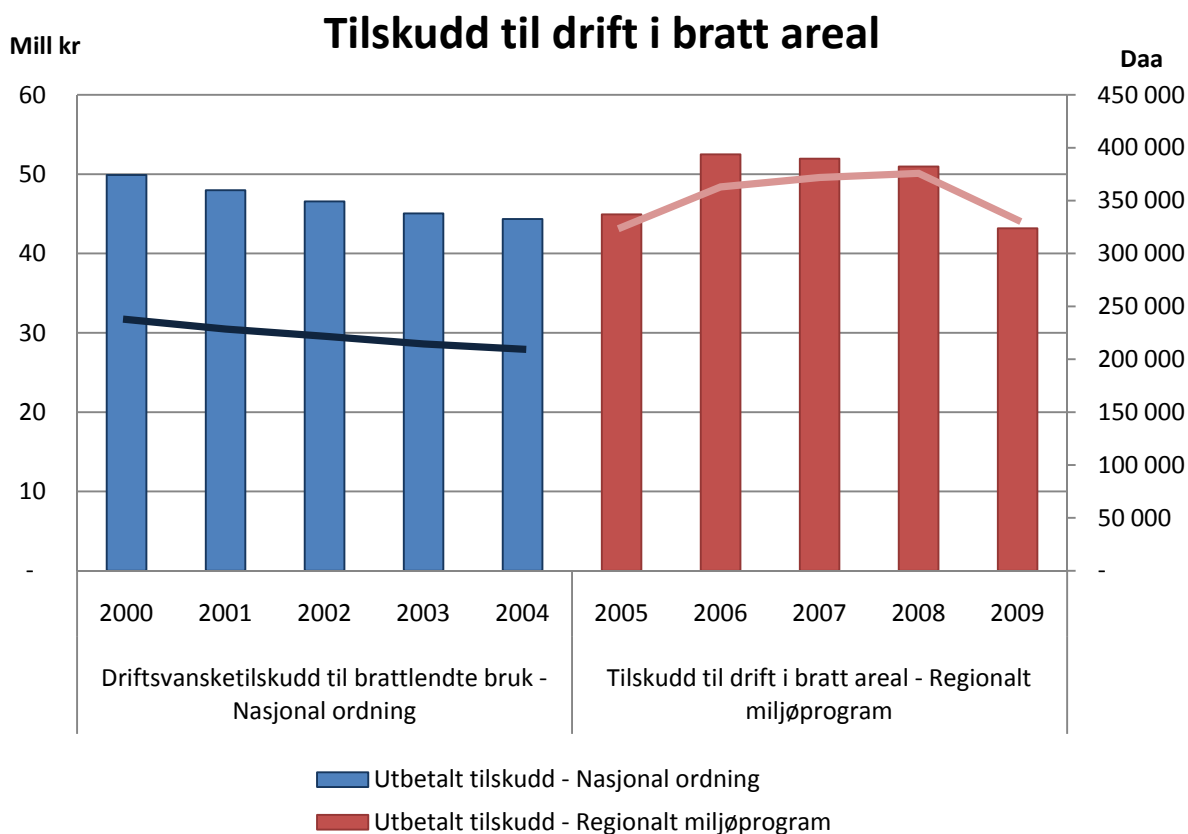
### 6.1 Tilskuddsordning til bratt areal

I de senere årene har det vært en viss avgang av fulldyrka og overflatedyrka arealer i deler av landet (se også figur 6, 7 og 8). Det antas at de første arealene som går ut av drift er små jordteiger og brattlendte arealer, eller jord som ligger langt unna nærmeste aktive gårdsbruk. Dette fordi dette er de jordbruksarealene som det er dyrest og/eller mest arbeidskrevende å høste. Marginale jordbruksareal kan ha en stor miljøverdi i form av biologisk mangfold og/eller som verdifullt kulturlandskap.

En rekke støtteordninger over jordbruksavtalen er innrettet for å ivareta jordbruksarealer i drift. I tillegg til nasjonale støtteordninger i AK-tilskuddet, fins ulike støtteordninger i regionalt miljøprogram (RMP) som også er arealbasert. Disse varierer mellom fylkene, men har det til felles at formålet er knyttet til regionalt prioriterte miljømålsettinger om å ta vare på kulturlandskapet og/eller redusere forurensing. Eksempel på ordninger her er tilskudd til bratt areal, diverse beitetilskudd for verdifullt kulturlandskap, kystlynghei, artsrik eng og beite, stølsområde og verna område m.m. Total ramme for RMP i 2010 er 410 mill kr mens AK er på 3 099 mill kr. De fylkesvise miljøprogrammene ble evaluert i 2008 og reviderte program ligger fast for en ny fireårsperiode fra 2009-2012.

Fram til 2005 var det et nasjonalt driftsvansketilskudd til brattlendte bruk. Ordningen kunne søkes av alle foretak som disponerte og høstet et areal større enn 5 dekar, og kravene var at minst 50 pst av det fulldyrka og overflatedyrka arealet foretaket disponerte hadde en helning på minst 1:5. Videre kunne det ikke gis tilskudd for mer enn 50 dekar per foretak, og arealet skulle høstes og ikke beites.

Fra 2004 ble ordninga overført som pilotordning for RMP i Hedmark og Hordaland. Ordninga ble avviklet som nasjonal ordning i 2005 og var en av fem ordninger som ble overført til RMP for alle fylker. Figur 32 viser tilskuddsmidler og skjøttet areal for ordninga mens det var en nasjonal ordning, og etter at den ble overført til RMP.



Årstallene representerer søknadsåret, utbetaling skjer våren det påfølgende år

**Figur 32 Utbetalt tilskudd til bratt areal gjennom nasjonal ordning og Regionalt miljøprogram**

En gjennomgang av RMP fra de ulike fylkene viser at i RMP (programperiode 2009-2012) er det 9 fylker som har ordninger som gir støtte til drift i bratt terreng. Overgangen til RMP gir en noe annen fordeling, og reglene varierer mellom fylkene (for vilkår for de ulike fylkene, se vedlegg 6). Arealet som får tilskudd har økt, og bevilgningen til ordningen har økt med unntak av siste år hvor Møre og Romsdal (og Finnmark) har tatt bort ordningen i denne formen. At arealet er større skyldes i hovedsak at avkortningsreglene er annerledes, og at hva som skal til for å komme inn under ordningen er noe annerledes (spesielt for Rogaland, Oppland). Endringene i avkortningsreglene innebærer også at gårder som har mye bratt areal kommer bedre ut med RMP ordningene enn de gjorde med nasjonal ordning.

I tillegg eller istedenfor tilskudd til bratte arealer har noen fylker laget ordninger for kulturlandskapsområder med spesielle verdier.

I enkelte fylker med mye bratt areal er støtte til bratt areal nedprioritert, etter en konkret regional prioritering. Arbeidsgruppa støtter opp under viktigheten av regional prioritering av de viktigste miljøutfordringene, men ser samtidig med bekymring på at det utvikler seg store forskjeller i tilskudd mellom fylker som i stor grad har like miljøutfordringer. Det er ikke heldig for legitimiteten for RMP-ordninger blant bønder. Arbeidsgruppa mener derfor at det bør foretas en viss harmonisering mellom fylker, slik at forskjellene ikke blir for store mellom fylker med like miljøutfordringer.



Statistikken for støtte til bratt areal viser at merkostnadene ved å opprettholde bratt areal i drift er prøvd dekket opp gjennom RMP. Arbeidsgruppa er derfor usikker på om det er mer midler til akkurat denne typen arealer som vil gi størst reduksjon av arealavgangen innenfor en samlet økonomisk ramme som jordbruksavtalen er. Det antas at det i større grad er de generelle økonomiske forholdene i næringen og maskinmessige utfordringer ved å drive denne typen areal (lite attraktiv leiejord) som er avgjørende.

Arbeidsgruppa konstaterer videre at både pengeoverføringen og arealet i ordningen(e) har økt etter at tilskudd til bratt areal ble overført til regionale miljøprogram og ble begrunnet ut fra en miljøverdi.

Representantene fra Norges Bondelag, LMD og MD anbefaler ikke å lage et nasjonalt driftsvansketilskudd i tillegg de regionale miljøprogrammene. Representantene registrer at to fylker har tatt ut denne ordningen ved rulleringen av RMP i 2009. Det bør foretas en viss harmonisering mellom fylker, slik at det ikke blir store forskjeller i tilskudd mellom fylker med ellers like miljøutfordringer. Dersom man likevel skulle komme til at bratt areal må stimuleres utover dagens nivå, foreslår representantene å øke bevilgning til regionale miljøprogram med en føring om hva de ekstra midlene skal brukes til.

Representantene fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag mener det bør innføres et nytt nasjonalt tilskudd til bratt areal. Dette begrunnes med at det i dag bare er 9 fylker som har en slik ordning, mot alle fylker i 2000. Selv i fylker med mye bratt areal, som for eksempel Møre og Romsdal, er ordningen avvirket. Tilskudd til bratt areal er et presist virkemiddel for å forhindre at fylldyrka jord går ut av drift.

### 6.2 Nasjonalt kartlag for bratte jordbruksarealer

Det er som ovenfor nevnt ulik praksis og ulike vilkår mht hvordan fylkene velger ut arealer som er tilskuddsberettigete. Noen fylker (eks. Oppland) har digitale kartløsninger som viser tilskuddsberettigete bratte arealer, mens andre fylker benytter papirkart for å beregne disse arealene.

Bratt areal er et statisk kartlag som ikke forandrer seg fra år til år, og som et hjelpemiddel for fylkene kan det vurderes å lage et nasjonalt kartlag for bratte jordbruksarealer.

For å benytte digitale kart som grunnlag for et nasjonalt tilskudd til bratte arealer er det behov for kartlagt informasjon om høydeforhold. Det finnes en høydemodell for hele landet, DTED-25. Den er imidlertid for dårlig. Kartverket etablerer nå en ny og bedre høydemodell med 20X20 meters ruter, som antas landsdekkende i 2010. Skog og landskap har testet den, og anser også denne som for lite detaljert for formålet. Enkelte fylker har som nevnt ovenfor utarbeidet hellingskart kart selv for håndtering av Regionale miljøprogram, disse er imidlertid ikke standardisert eller utarbeidet etter samme metode. Skog og landskap mener derfor at det på kort sikt ikke finnes en standardisert, landsdekkende høydemodell for å beregne hvor mye areal med ulik helling det er på jordbruksarealer.

Det finnes imidlertid detaljerte høydedatasett i ”beboede områder” som gjør det mulig å etablere en tilstrekkelig detaljert høydemodell. Høydeinformasjon finnes i høydekurver som er et eget karttema. I tettbygde områder finnes som regel høydekurver med 1 meters ekvidistanse, i andre områder er ekvidistansen 5 meter. Høydekurvene gir informasjon om hvor høyt det er akkurat der kurven eller linjen er trukket. Ved å vise høydekurver på et gårdskart kan man visuelt se hvor det er bratt, men

## Utmåling av arealtilskudd – rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

høydekurvene kan vanskelig brukes direkte for å beregne hvor bratte og hvor store bratte arealer det er.

Skog og landskap har imidlertid laget en metode for å produsere ”hellingskart” basert på detaljerte høydekurver der dette er tilgjengelig. På bakgrunn av den informasjonen kan vi lage en høydmodell på 10x10 meter og beregne helling i hver rute. Basert på et slikt hellingskart mener vi det er mulig å beregne hvor mye areal det er i hver hellingsklasse på en enkelt landbrukseiendom, eller på teiger i gårdskartet, med tilstrekkelig presisjon.

Rutenettet har beregnet prosent helling i hver rute. Dette kan for eksempel framstilles som et kart der vi skiller på om hellingen er under 1:5, mellom 1:5 og 1:3, eller over 1:3. Denne inndelingen stemmer med inndelingen for tilskuddet i Regionalt miljøprogram for Hordaland. Som en test er det levert hellingskart for Ullensvang herad.

Hvis det viser seg at dette datasettet gir den informasjonen som er nødvendig for tilskuddsforvaltningen, er det mulig å etablere det for hele landet. Det kan være områder med dyrket jord hvor det ikke finnes så nøyaktige data, men de aller fleste områdene med jordbruk vil være dekket.

Representantene fra Norges Bondelag, LMD og MD anbefaler at SLF i samarbeid med Skog og landskap ser nærmere på produksjon av et nasjonalt kartlag for bratt areal som del av videreutviklingen av kartbruk i forvaltningen.

Representantene fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag anbefaler at det etableres et nytt nasjonalt tilskudd til bratt areal. Tilskudd til bratt areal har fungert i 10 år, det virker derfor som kartgrunnlag og forvaltning av ordningene er tilfredsstillende.

## 7 Oppsummering og anbefalinger

### 7.1 Arealutvikling

Gjennomføring av gårdskartprosessen er en viktig årsak til endringer i arealstatistikken. I perioden 2005-2009 har 181 kommuner gjennomført prosessen, og gjennomsnittlig endring i arealet det året prosessen ble gjennomført varierte mellom -1,8 og -3,0 pst. i disse årene. For øvrige kommuner lå endringen på +0,1 og -0,2. Hvor mye av endringen som faktisk skyldes at arealer har gått ut av drift mellom de to siste registreringene av areal, eller om det bare er metoden som er brukt ved siste registrering som er årsak, er det ingen oversikt over.

Det skjer samtidig betydelige arealendringer innen de ulike markslagene og produksjonene, og i ulike deler av landet. Noen viktige årsaker til dette er driftsøkonomi og driftsulemper i produksjonen. Generelt vil marginale areal med lave avlinger og høye driftskostnader først gå ut av drift. Viktige driftsulemper er størrelse på foretakets areal, helning, utforming, antall teiger, høyde over havet og breddegrad, avstand til driftssenter, jordart og lokalklimatiske forhold. Noen av disse forholdene kompenseres det for i dagens tilskuddsordninger, andre ikke.

Representantene fra NBS mener det er viktig å arbeide for å få etablert et nasjonalt driftsulempetillegg, som kan kompensere for de ulemper som er nevnt ovenfor. Dagens virkemidler er ikke tilstrekkelige til å forhindre den negative arealutviklingen.

Totalt jordbruksareal i drift er redusert med om lag 200 000 daa (2 pst.) i perioden 2000-2009. Totalt areal fulldyrka jorder i samme periode redusert med 400 000 daa (4,5 pst.) til 8,4 mill. daa av totalt 10,1 mill daa jordbruksareal. I samme periode har det vært en økning i overflatedyrka og innmarksbeite på 11 pst..

Nedgangen i fulldyrka jord har vært størst i Vestland fylkene (unntatt Rogaland) og Sør-Trøndelag. Dette er knyttet til fulldyrka engareal, mens fulldyrka engareal i Østland fylkene har økt. Utviklingen i fulldyrka eng på landsbasis er derfor relativt stabil. Korn, åker og hagearealet har totalt sett gått ned i alle fylker, og kornarealet er redusert med 7 pst. i perioden

Utviklingen i grovfôrarealene har nær sammenheng med endring i antall grovfôrdyr. Antall grovfôrdyr er i perioden 2000-2009 sterkt redusert i alle fylker, størst reduksjon har Vestlandet og Trøndelag. Dette er de samme fylkene som har hatt størst nedgang i fulldyrka engareal.

For 2000-2008 ble for øvrig om lag 93 000 daa dyrka mark omdisponert, mens det i perioden 2000-2009 ble tillatt nydyrking av om lag 89 000 daa.

### 7.2 Hvordan kan endringer i arealtilskuddene redusere avgangen av fulldyrka areal?

Arbeidsgruppa er enig om at lønnsomhet i grovfôrproduksjonen er viktig for å opprettholde engarealet. Arbeidsgruppa har imidlertid ikke vurdert hensiktsmessigheten av en omfordeling av midler til grovfôrproduksjon i forhold til målet om opprettholdelse av jordbruksarealet. Satsdifferensieringen er bare vurdert ut fra strukturulemper og lønnsomhet i korn- og grovfôrproduksjon, jf. kapittel 7.3.

## Utmåling av arealtilskudd – rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

Av andre aktuelle tiltak for å redusere avgangen av fulldyrka areal har arbeidsgruppa vurdert:

1. Gi kulturlandskapstilskudd for alt fulldyrka og overflatedyrka areal som skjøttes.
2. Gi både areal- og kulturlandskapstilskudd for alt fulldyrka og overflatedyrka grovfôrareal
3. Kompensere ytterligere for driftsulemper ved drift av marginale områder

For punkt 3, se kapittel 7.3.

Arbeidsgruppa er enig om at det skal være et fundament for tilskuddene over jordbruksavtalen at de benyttes til å støtte aktivt landbruk som har som formål å produsere mat, og samtidig bidrar til å nå de øvrige mål i landbrukspolitikken.

Gruppas medlemmer fra LMD og MD mener at det bør vurderes å justere vilkårene for å motta kulturlandskapstilskudd i tråd med alternativ 1. Materialet i rapporten viser at nærmere 200.000 dekar i dag drives uten noe arealtilskudd, fordi foretakene ikke oppfyller vilkårene om antall dyr eller kan dokumentere omsetning av grovfôr. Materialet viser også at det relativt sett er Telemark/Agder, Vestlandfylkene unntatt Rogaland og Nord-Norge som får mest avkorting i arealet. En hovedårsak til slik avkorting kan være midlertidig manglende etterspørsel etter grovfôr i området. Disse medlemmene tror at dette er arealer som vil være svært utsatt for å gå ut av produksjon de nærmeste årene. Sett i lys av prognosene om økt behov for mat og økt etterspørsel etter produktene fra grovfôrbaserte husdyr fremover, mener disse medlemmene at det er riktig å lempe noe på produksjonskravene i kulturlandskapstilskuddet. Arealet må holdes i hevd og enten høstes, beites eller slås minst én gang per vekstsesong, slik at hensynet til kulturlandskapet og tilskuddets formål blir ivaretatt. Dette vil være et viktig tiltak som direkte svarer på gruppas hovedproblemstilling om å forslå tiltak som begrenser avgangen av dyrka jord.

Disse medlemmene vil også peke på at generelle vilkår i forskrift om produksjonstilskudd fortsatt vil gjelde for kulturlandskapstilskuddet, for eksempel når det gjelder krav om å drive ”vanlig jordbruksproduksjon”. En ser derfor ingen betydelig fare med at det skal kunne utvikle seg tilskuddsbaserte foretak som utelukkende driver kulturlandskapspleie uten å ha formål matproduksjon. For å unngå at beitepussing blir en driftsform med god økonomi utelukkende basert på tilskudd, kan satsen per dekar for kulturlandskapet eventuelt justeres noe ned, og midlene omdisponeres på andre tilskuddsordninger.

Representantene fra NBS er uenig i at reglene for tildeling av kulturlandskapstilskudd endres nå. Konsekvensene ved å endre reglene er ikke kartlagt, bl.a. hvor mye areal som det i dag ikke søkes tilskudd på som etter en regelendring vil bli beitepussa og dermed berettiget tilskudd. Representantene fra NBS mener økonomien i det grovforbaserte husdyrholdet må styrkes vesentlig, for å få et bedre samsvar mellom grovforareal og grovfordyr.

Representantene fra Norges Bondelag er enig i at en på prinsipielt grunnlag i forhold til formålet med kulturlandskapstilskuddet, bør fjerne avlingskravet for grovfôr. En er imidlertid usikker på omfanget av uønskede sideeffekter av å fjerne avlingskravet. På bakgrunn av dette vil disse medlemmene tilrå at det settes i gang et pilotprosjekt over 2 år i 3 fylker (Troms, Sogn og Fjordane og Telemark) der grovfôravgrensning og høstingskrav fjernes (alternativ 1). Evalueringen av denne får så vise om en bør fjerne kravet i resten av landet eller ikke.

### **7.3 Hvordan kompenseres arealtilskuddene for driftsulemper i arealbaserte produksjoner?**

Av driftsulempene knyttet til arealbaserte produksjoner har arbeidsgruppa sett nærmere på bratt areal, antall teiger og kantsoner. Andre former for driftsulemper er dårlig arrondering, jordsmonn, regionale og lokale klimasoner, samt avstand fra driftssenteret. Disse ulempene er ikke vurdert nærmere i denne utredningen.

Arbeidsgruppa har i samarbeid med Skog og landskap sett på mulighetene for å kompensere driftsulemper knyttet til kantsoner ved hjelp av digitale kart. Gruppa anbefaler ikke at det per i dag innføres et kantsonetilskudd. De økonomiske konsekvensene ved innføring av et slikt tilskudd er ikke utredet, men det er antydning av vesentlige kostnader til utvikling og drift av forvaltningssystemet rundt en slik ordning. Hvorvidt et generelt kantsonetilskudd vil gi bedre miljøeffekt enn dagens AK-tilskudd er usikkert, slik at det er ikke tungtveiende miljømessige konsekvenser for å innføre et slikt tilskudd.

Arbeidsgruppa ser at det kan være mulig å videreutvikle bruk av digitale kart i tilskuddsforvaltningen, og anbefaler at SLF og Skog og landskap får i oppdrag å arbeide videre med å utvikle et driftsvansketilskudd basert på opplysninger i digitale kart. Et slikt tilskudd bør kompensere for ulemper knyttet til for eksempel kantsoner, antall teiger, bratt areal og jordsmonn.

Fram til 2005 var det et nasjonalt driftsvansketilskudd til brattlendte bruk. Ordningen ble overført til RMP i 2005, og for programperioden 2009-2012 har 9 fylker ordninger som gir støtte til drift i bratt terreng. Ordningene er utformet ulikt i de ulike fylkene med ulike kriterier og prioriteringer basert på regionale utfordringer. Tilskuddsberettiget areal og utbetalt tilskudd over ordningene har økt etter overføringen til RMP, men gikk noe ned i 2009 som følge av at Møre og Romsdal og Finnmark har tatt bort ordningen.

Representantene fra Norges Bondelag, LMD og MD anbefaler at det ikke gjeninnføres en nasjonal ordning med tilskudd til bratt areal. Representantene mener at det bør foretas en viss harmonisering mellom fylker, slik at det ikke blir store tilskuddsforskjeller mellom fylker med eller slike miljøutfordringer. Dersom man likevel skulle komme til at bratt areal må stimuleres utover dagens nivå, foreslår representantene å øke bevilgningen til regionale miljøprogram med en føring om hva de ekstra midlene skal brukes til.

Representantene fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag anbefaler at det innføres et nasjonalt tilskudd til drift i bratt terreng, og vil under jordbruksforhandlingene 2010 komme tilbake med konkret utforming av tilskuddet.

I forhold til utvikling av tilskudd basert på digitale kart er det per i dag omlag halvparten av kommunen som har nye digitale gårdskart, et arbeid som etter planen er klare til søknadsomgangen august 2013. Et bedret kartgrunnlag vil være en stor fordel både for den enkelte gårdbruker og forvaltningen. Det er derfor avgjørende at dette arbeidet blir fullført, vedlikeholdt og videreutviklet for videre å kunne nytte dette i større grad framover.

#### **7.4 Er dagens differensiering av tilskuddsatser hensiktsmessig sett i forhold til skalaulemper og lønnsomhet i korn og grovfôrproduksjon?**

Lønnsomheten kan økes i form av:

- Høyere arealtilskudd grovfôr. Dette vil øke lønnsomheten ved bruk av grovfôr på bekostning av kraftfôr i husdyrproduksjon.
- Høyere husdyrtilskudd til grovfôrdyr. Dette vil stimulere til økt husdyrproduksjon, og dermed kunne øke grovfôrbehovet.

Arbeidsgruppa har ikke vurdert disse tiltakene nærmere, men derimot prioritert å se på endringer som er mulig å gjennomføre innenfor eksisterende rammer.

Arbeidsgruppa er opptatt av at virkemidlene i landbrukspolitikken har god legitimitet. Tilskudd som kompenserer for faktiske driftsulemper i produksjonene knyttet til struktur og naturgitte forhold er viktige tiltak for å følge opp målet om et levende og mangfoldig landbruk over hele landet.

Arbeidsgruppa konstaterer at driftsgranskningene viser at det er en fallende kostnad per dekar ved økende grovfôrareal per foretak. Materialet synliggjør strukturulemper i dagens grovfôrproduksjon. På den annen side registreres det at flere bønder gjennom maskinsamarbeid eller kjøp av tjenester reduserer eller fjerner strukturulemper i produksjonen. Arbeidsgruppa registrerer også at dagens tilskuddsystem har ulik grad av strukturdifferensiering avhengig av hvilken sone en befinner seg i. Arbeidsgruppa ser at det er utfordringer knyttet til forvaltningen av regelverket om grovfôrproduksjonen drives som et driftssamarbeid eller ikke. Dette gjelder særlig for samdriftsdeltakere eller foretak som kun produserer rundballer for salg nesten utelukkende basert på innleid hjelp av kjøper av rundballene.

Representantene i gruppa fra LMD og Norges Bondelag viser til den betydelige økningen i leid areal i hele jordbruket. Den teknologiske utvikling i grovfôrproduksjon har endret seg betydelig de seneste årene, og for de viktigste arbeidsoppgavene er det stadig mindre vanlig å ha egen mekanisering. Samtidig fører den relativt store endring i satsene ved 200 dekar til at det rapporteres fra forvaltningen om en betydelig grad av tilpasning for å optimalisere mengden tilskudd. Det betyr at det utbetales arealtilskudd som kompensasjon for strukturkostnader mange foretak faktisk ikke har. Dette kan bidra til å svekke legitimiteten for virkemiddelbruken i jordbruket.

Representantene fra LMD vil derfor anbefale at strukturdifferensieringen i arealtilskudd til grovfôr flates ut. Produksjon av grovfôr er et mellomprodukt i jordbruket der dette skal inngå som fôr til grovfôrspisende dyr. For dyrene er det i en helt annen grad mulig å identifisere strukturkostnadene i produksjonen. Her er det også flere tilskuddsordninger som er strukturdifferensiert, og disse medlemmene peker på at den omfordelingen som utflating av arealtilskuddene medfører kan kompenseres gjennom satsjusteringer for tilskuddene knyttet til grovfôrdyrene. Disse medlemmene og MD legger vekt på at disse endringene ikke skal gi negative effekter for miljøverdier i jordbruket.

Representantene fra Norges Bondelag mener ut fra en samlet vurdering at en bør beholde dagens strukturdifferensiering. Dersom en likevel velger å gå inn på en utflating av satsene for arealtilskudd grovfôr, bør dette gjøres gjennom en lik sats innenfor den enkelte sone (jf. tabell 7). Disse representantene understreker at en helt sentral forutsetning for dette, er at husdyrtilskuddene for grovfôretende dyr økes for de første enhetene, slik at økonomien i det grovfôrbaserte husdyrholdet på mindre foretak isolert sett gjennom dette grepet, opprettholdes minst på dagens nivå.

Representantene fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag går mot en utflating av tilskuddene, da dette vil ha motsatt effekt av gruppas mandat, hindre reduksjon i fulldyrka areal. Tabell 4 og 5 viser at kostnadene per daa reduseres i både melk- og saueproduksjon ved økende bruksstørrelser. Kostnadene i mjølk/storfe er 1 020 kr/daa på et bruk mellom 100 – 200 daa, mens det er 788 kr/daa på et bruk over 500 daa. På et sauebruk mellom 50 – 100 daa er kostnaden 869 kr/daa, mens den på et sauebruk mellom 300 – 500 daa er 627 kr/daa. AK-tilskuddet er differensiert i 7 soner og etter antall dekar foretaket disponerer. Reduksjonen i antall satsintervaller som ble foretatt i 2002 (sone 0 -100 daa ble slått sammen med sone 100 – 200 daa), førte til dårligere økonomi på bruk under 100 daa, og dermed større avgang av bruk og arealer. Utflatingen som fant sted i 2009 i grovforsone 7, førte til at enkeltbruk fikk et tillegg på opp til 150 000 kr.

### **7.5 Hvordan hindre uønsket tilskuddstilpasning ved ekstensiv produksjon?**

Et av vilkårene for å få produksjonstilskudd er at det drives vanlig jordbruksproduksjon. Hvis det høstes liten eller ingen avling, og omsetningen av jordbruksprodukter ikke står i samsvar med det antall dyr/areal foretaket søker tilskudd for, kan dette indikere en situasjon hvor driften er for ekstensiv til å kunne regnes som vanlig jordbruksproduksjon. Det viser seg imidlertid at forvaltningen har utfordringer med å forvalte dette vilkåret, og arbeidsgruppa har derfor vurdert aktuelle tiltak som kan avhjelpe dette problemet.

Aktuelle tiltak:

1. Sette krav om minimumsavling for kornproduksjon, eventuelt også potet, grønnsaker, frukt og bær.
2. Stramme inn regelverk/retningslinjer knyttet til dagens krav om vanlig jordbruksproduksjon.
3. Justere tilskuddsatsene for korn og grovfôr.

Innføring av minimumsavling for korn vil gjøre regelverket mer komplisert å forvalte og kontrollere.

Arbeidsgruppa har ikke dokumentasjon for at omfanget av tilskuddsmotivert, ekstensiv kornproduksjon er av et slikt omfang at den vil foreslå å innføre av et slikt krav. De høye satsene for arealtilskudd indikerer at denne problemstillingen er størst i økologisk kornproduksjon. I økologisk kornproduksjon kan problemstillingen eventuelt løses ved å flytte tilskudd over fra arealtilskudd til pristilskudd eller innføre krav til minimumsavling bare for økologisk kornproduksjon.

Arbeidsgruppa anbefaler at SLF jobber videre med hvordan retningslinjer og evt. regelverk knyttet til kravet om vanlig jordbruksproduksjon kan strammes inn, for å sikre at det ikke gis produksjonstilskudd ved ekstensiv drift med ingen eller minimal avling/ytelse.