
NOTAT 2012-7

Flere dyr på sommerferie?

Evaluerings av beiteordningene

AGNAR
HEGRENES

JULIE NÅVIK
HVAL

LEIF JARLE
ASHEIM

MADS
SVENNERUD



NILF

Norsk institutt for
landbruksøkonomisk forskning

NILF utgir en rekke publikasjoner

Årlig utkommer:

- «Driftsgranskingar i jord- og skogbruk»
- «Handbok for driftsplanlegging»
- «Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk».
- «Mat og industri. Status og utvikling i norsk matindustri».

Resultater fra forskning og utredninger utgis i tre serier:

- «NILF-rapport» – en serie for publisering av forskningsrapporter og resultater fra større utredninger
- «Notat» – en serie for publisering av arbeidsnotater, delrapporter, foredrag m.m. samt sluttrapporter fra mindre prosjekter.
- «Discussion paper» – en serie for publisering av foreløpige resultater (bare internettpublisering).

NILF gir også ut:

- «Merverdiavgiftsnøkkel for landbruket»
- «Kontoplan for landbruksregnskap tilpasset NS 4102»
- Regionale dekningsbidragskalkylar.

NILF er sekretariat for Budsjettnemnda for jordbruket som årlig gir ut:

- «Totalkalkylen for jordbruket» (Jordbrukets totalregnskap og budsjett)
- «Referansebruksberegninger»
- «Resultatkontroll for gjennomføringen av landbrukspolitikken»
- «Volum- og prisindeksar for jordbruket» som ligger på:

<http://www.nilf.no/PolitikkOkonomi/Nn/VolumPrisIndeksar.shtml>

Flere dyr på sommerferie?

Evaluering av beiteordningene

Agnar Hegrenes

Julie Nåvik Hval

Leif Jarle Asheim

Mads Svennerud



NILF

Norsk institutt for
landbruksøkonomisk forskning

Serie	Notat
Redaktør	Agnar Hegrenes
Tittel	Fleire dyr på sommerferie? Evaluering av beiteordningene
Forfattere	Agnar Hegrenes, Julie Nåvik Hval, Leif Jarle Asheim, Mads Svennerud
Prosjekt	Evaluering av beiteordningene (105)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2012
Antall sider	102
ISBN	978-82-7077-822-5
ISSN	0805-9691
Emneord	beiting, innmark, utmark, tilskuddsordninger

Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettnemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskingene i jord- og skogbruk.
- Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres av Landbruks- og matdepartementet, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning har på oppdrag fra Statens landbruksforvaltning foretatt en evaluering av beiteordningene, det vil hovedsakelig si tilskuddsordninger som har som mål å fremme beiting. I dette notatet presenteres resultatet av evalueringen.

Evalueringen er gjennomført i perioden fra desember 2011 til mars 2012. Agnar Hegrenes har vært prosjektleder og har gjennomført evalueringen i samarbeid med Julie Nåvik Hval, Leif Jarle Asheim og Mads Svennerud. Partene i jordbruksoppgjøret utpekte representanter til en referansegruppe for prosjektet.

I arbeidet har vi vært i kontakt med mange personer med innsikt i beiting og forvaltning av beiteordningene. Vi takker disse for nyttig informasjon og nyttige innspill.

Vi takker Statens landbruksforvaltning for et interessant oppdrag.

Oslo, mars 2012
Ivar Pettersen

Innhold

SAMMENDRAG	1
1 BAKGRUNN FOR EVALUERINGEN	7
1.1 Bakgrunn og mandat	7
1.2 Data og metode.....	7
1.3 Oppbygging av rapporten.....	8
2 KORT OMTALE AV HUSDYRHOLD OG BEITEFORMER	9
2.1 Utvikling i totalt dyretall	9
2.2 Nærmere omtale av beiting	11
2.2.1 Storfe.....	11
2.2.2 Sau.....	14
2.2.3 Geiter.....	14
2.2.4 Hest	15
2.2.5 Andre beitedyr	15
3 BEITINGENS ROLLE I LANDBRUKSPOLITIKKEN	17
3.1 Landbrukspolitisk mål for beitingen	17
3.2 Utviklingen av beiteordningene og tidligere evalueringer	19
3.2.1 Perioden rundt år 2000.....	19
3.2.2 Utredninger og endringer i 2001/2002.....	19
3.2.3 Perioden 2003-2005	20
3.2.4 Innføring av beitetilskudd i 2006	21
3.2.5 Nasjonalt beiteprosjekt.....	22
3.2.6 Evaluering av kulturlandskapstilskudd i RMP/ 2008	23
3.2.7 Evaluering av regionale miljøprogram i jordbruket/2008	23
3.3 Gjennomgang av dagens beiteordninger	24
3.3.1 Nasjonale tilskuddsordninger.....	25
3.3.2 Regionalt miljøprogram	28
3.3.3 Investeringsstilskudd til organisert beitebruk.....	33
4 OVERSIKT OVER BEITE OG BEITEBRUK	35
4.1 Areal- og kulturlandskapstilskudd	35
4.1.1 Antall søkere	35
4.1.2 Areal.....	36
4.1.3 Utbetalt tilskudd.....	37
4.2 Beitetilskudd.....	38
4.2.1 Antall søkere	38
4.2.2 Antall dyr	38
4.2.3 Utbetalt tilskudd.....	41
4.3 Utmarksbeitetilskudd	41
4.3.1 Antall søkere	41
4.3.2 Antall dyr	42
4.3.3 Utbetalt tilskudd.....	43
4.4 Nærmere om beiting med melkekyr og ammekyr.....	44
4.5 Øvrige inndelinger av tilskudd.....	46
4.6 Annen informasjon om dyr på beite	47
4.7 Andre indikasjoner på utviklingen	47

4.8	Fôropptak på beite	48
4.8.1	Beregningsprinsipp	48
4.8.2	Beregnet opptak	49
5	BEITETILSKUDDENES BETYDNING FOR ØKONOMIEN PÅ TYPER AV BRUK	53
5.1	Analysen på referansebruk	53
5.2	Vurdering av økt tilskudd for økt beiting - sau og storfe	55
5.2.1	Bruk med sauehold	56
5.2.2	Bruk med melkeproduksjon og storfekjøtt	58
5.3	Konklusjon	59
6	FAKTORER SOM PÅVIRKER BEITEBRUKEN	61
6.1	Lønnsomhet i aktuelle husdyrproduksjoner	61
6.2	Strukturutvikling i melkeproduksjonen	61
6.3	Tap på beite	62
6.3.1	Sau og lam	62
6.3.2	Storfe og geit	64
6.4	Lover og forskrifter	64
6.4.1	Generelt	64
6.4.2	Regler for hold av dyr	65
6.4.3	Økologisk jordbruk	66
6.4.4	Hanndyrloven	66
6.4.5	Beiteloven	67
6.4.6	Gjerdehold og andre konfliktområder	67
6.5	Samlet vurdering av andre forhold som påvirker beitingen	68
7	SAMLET VURDERING	71
7.1	Mål og måloppnåelse	71
7.1.1	Mål for beitingen	71
7.1.2	Utviklingstrekk i beitingen	72
7.1.3	Faktorer som påvirker beitingen	72
7.2	Potensialet for økt beiting	73
7.2.1	Sau	73
7.2.2	Storfe	74
7.2.3	Andre dyr	74
7.2.4	Oppsummering av beitepotensialet	74
7.3	Ressursinnsats og forvaltning	75
7.3.1	Fare for feilutbetalinger	75
7.3.2	Forvaltning av beitetilskuddene	76
7.3.3	Vurdering av RMP	77
7.4	Forvaltningsnivå	77
7.4.1	Vurdering av forenklingalternativer	77
7.4.2	Endringer i AK-tilskudd	78
7.5	Vurdering av enkelte tilpasninger i beitetilskudd	78
	REFERANSER	81
	VEDLEGG	85

Sammendrag

Ved jordbruksforhandlingene i 2011 ble partene enige om det skulle gjennomføres en ekstern evaluering av tilskuddsordningene som har som formål å stimulere til beiting. I evalueringen skulle en foreta en gjennomgang av alle tilskuddsordninger som har til siktemål å stimulere til beiting. Evalueringen skulle særlig vurdere måloppnåelse, ressursinnsats, og forvaltning. Dessuten skulle en vurdere utforming av ordningene med sikte på økt målretting og enklere forvaltning, samt vurdere ansvarsfordeling mellom nasjonalt og regionalt nivå. Avtalepartene skulle være referansegruppe for evalueringen.

Statens landbruksforvaltning (SLF) var ansvarlig for evalueringen, og SLF valgte å gi oppdraget til Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF). Dette notatet er sluttrapport fra evalueringen.

De ordningene som er inkludert i evalueringen er: (1) tilskudd til dyr på beite, (2) utmarksbeitetilskudd, (3) areal- og kulturlandskapstilskudd til innmarksbeite og (4) beitetilskudd under de regionale miljøprogrammene.

Bakgrunn for evalueringen er nærmere omtalt i kapittel 1.

Kapittel 2 er en omtale av utvikling i det grovfôrbaserte husdyrholdet og litt beitehistorikk. Norsk jordbruk er i hovedsak basert på produksjon for hjemmemarkedet. Det totale antallet av grovfôretende dyr er i stor grad bestemt av norsk etterspørsel etter jordbruksvarer og avdrått for hvert dyr. Den totale bestanden av grovfôretende dyr er grunnlaget for beiting. Hvor mye dyrene beiter, vil være avhengig av mange faktorer.

I de siste åra har det vært rundt 900 000 voksne sauer og knapt 1,4 millioner lam om sommeren. Antall melkekyr har gått ned mens antall ammekyr har økt. Stølsdriften ble mer eller mindre avviklet i mange områder etter andre verdenskrig, men det er fortsatt stølsdrift i enkelte regioner, for eksempel Valdres

I enkelte områder, spesielt i Sogn og Fjordane, er kalvingen konsentrert om høstmånedene. Beiteperioden faller da i stor grad sammen med sinperioden for mange kyr. I andre områder, som Rogaland og Nord-Trøndelag, er kalvingene jevnere fordelt.

I den senere tid er kjøttproduksjonen på ammekyr økt betydelig, og dette har resultert i mer beiting med ammekyr med kalv. Antall melkegeiter har gått ned, mens det har vært betydelig økning i antall ammegeiter. Hest kan beite både på innmark og utmark. Det kan være mer beiting med hest enn det som går fram av tilskuddsstatistikken,

Kapittel 3 er en gjennomgang av beitingens rolle i landbrukspolitikken. Beiting har flere formål. I den nylig avgitte meldingen til Stortinget om landbruks- og matpolitikken nevnes minst tre formål med å stimulere til mer beiting (Meld. St. 9 (2011–2012):

- Beitebruk er en økologisk og økonomisk bærekraftig måte å bruke norske arealressurser til å produsere mat
- Beitebruk er viktig for å nå mål om pleie av kulturlandskap og ivaretagelse av biologisk mangfold
- Beitebruk er en kulturbærer i norsk landbruk, gjennom lange tradisjoner for beiting i utmark og setring.

Ifølge den samme meldingen er det et mål å øke utnyttningen av utmarksbeiteressursene i norsk husdyrproduksjon. Disse målene er formulert i 2011, men vi har inntrykk av at tilsvarende har vært gjeldende i flere år.

I kapittel 3 er det også en gjennomgang av beiteordningene. Beiteordningene er en del av Nasjonalt miljøprogram. I denne evalueringen er hovedfokuset på areal- og kulturlandskapstilskudd, utmarksbeitetilskudd, beitetilskudd og Regionale miljøprogram (RMP). Nasjonalt miljøprogram setter rammene for RMP og SMIL, og de fylkesvise og kommunale prioriteringene skal sees i sammenheng med de nasjonale føringene. Kulturlandskapstilskuddet er det samme per dekar for alt tilskuddsberettiget areal. Satsen for arealtilskuddet er differensiert etter vekst, areal og hvor arealet er. Beitetilskudd gis for dyr som er på beite i minst 12 eller 16 uker, mens utmarksbeitetilskudd betales for dyr som er på utmarksbeite i minst fem uker.

Kapittel 4 er en gjennomgang av areal- og beitebruk. Framstillingen er hovedsakelig basert på søknader om produksjonstilskudd.

I 2010 ble det søkt om beitetilskudd for ca 1,4 millioner lam og knapt 900 tusen sauer over 1 år. Det ble søkt om beitetilskudd for ca. 250 tusen kyr og 300 tusen storfe. Figur 4.5 viser ingen klar endring for noen dyregruppe.

Med unntak for hest var en større del av dyrene på beite i 2011 enn i 2006 da beitetilskuddet ble innført. Praktisk talt alle sauer og lam er på beite. En økning i andelen kyr på beite kan ha sammenheng med at det har blitt færre melkekyr og flere ammekyr. For andre storfe ser det ut til at andelen på beite har økt 2–3 prosentpoeng. Andelen kyr på beite er lavest i AK-sone 1 og 4 og høyeste i AK-sone 6. Andelen av ungdyr av storfe på beite varierer mellom ca. 45 og 60 prosent. Også for geiter er andelen høy.

Det er betydelig færre som søker om utmarksbeitetilskudd enn beitetilskudd. Om lag 85 prosent av alle sauer, lam og geiter var på utmarksbeite i minst 5 uker i 2011. For storfe er 25–30 prosent av dyrene på utmarksbeite. Andelen er litt mindre for hest, vel 22 prosent. Andelen av kyr og andre storfe på utmarksbeite ser ut til å ha økt litt, mens andelen for søyer og lam har gått svakt ned.

På bruk med ammekyr men ikke melkekyr var så godt som alle kyr var på beite i 12/16 uker, og 57 prosent var på utmarksbeite. For de «rene» melkekubesetningene var knapt 80 prosent av kyrne på beite i 12/16 uker og ca. 20 prosent var på utmarksbeite. Også for «øvrige storfe» var flere dyr på beite og på utmarksbeite på bruk med bare ammekyr enn på bruk med bare melkekyr. Søkere som hadde øvrige storfe og ikke kyr, hadde relativt færrest dyr på beite. Dette har mest sannsynlig sammenheng med at mange av disse søkerne driver kjøttproduksjon på innkjøpte oksekalver.

Oppland var det fylket som i 2010 fikk utbetalt arealtilskudd, grovfôr, beitetilskudd og utmarksbeitetilskudd, i alt 12,8 prosent av total utbetaling, etterfulgt av Rogaland med 11,5 prosent. Oslo, Vestfold og Østfold var fylkene med lavest utbetaling.

Kukontrollen viser blant annet at beites andel av totalfôret til melkekyr har gått ned fra mer enn 16 prosent av totalfôret i årene 2000–2004 til 11,6 prosent i 2010. Beite utgjorde 750–800 FEm per årsku i årene 2000–2006 mot ca. 600 FEm i 2010.

Fôropptak på utmarksbeite er beregnet til ca. 310 mill. FEm i 2011, omtrent som i 2000. Totalt fôropptak på beite er anslått til ca. 780 mill. FEm. Differansen mellom disse to tallene, blir fôropptak på innmark. Totalt står storfe for vel halvparten av fôropptaket på beite. På innmark står storfe for nesten to tredeler av fôropptaket, mens sau står for nesten to tredeler av fôropptaket på utmark. Andre dyr (hest og geit) står for rundt 5 prosent av totalt fôropptak.

I **kapittel 5** ser vi kort på hva tilskuddene under beiteordningene betyr for total produksjonsinntekt på noen typer av bruk. Utmarksbeitetilskuddet utgjør 6–7 prosent av pro-

duksjonsinntektene for referansebrukene med sau og beitetilskuddet knapt 3 prosent mens areal- og kulturlandskap ligger mellom 6 og 8 prosent hver.

For referansebrukene med melkeproduksjon utgjør de tilskuddene som er med i evalueringen, mellom 8 og 12 prosent totalt, altså vesentlig mindre enn for sauebrukene. For referansebruk 1 (landet) er de totalt noe over 9 prosent. For ingen av referansebrukene med melkeproduksjon og (storfeslakt) utgjør utmarksbeitetilskuddet mer enn 0,5 prosent av total produksjonsinntekt, og beitetilskuddet utgjør rundt to til tre ganger så mye som utmarksbeitetilskuddet.

For referansebruket med ammekyr er beitetilskuddet viktigere enn utmarksbeitetilskuddet, slik som for melkeproduksjon, men motsatt av sauehold. Dette reflekterer nok at ammekyr i motsetning til sau har lavere sats for utmarksbeite enn for innmarksbeite, men også at ammekyr ikke beiter så mye på utmark som det sau gjør.

Kapittel 5 omtaler også noen resultater fra prosjektet «Arealekstensive driftsformer for å ivareta eit ope kulturlandskap i vestlandsjordbruket», blant annet resultater fra linære programmeringsmodeller, én for sauehold og én for melkeproduksjon. Begge modellene synes å illustrere noen av problemene med økonomiske virkemiddel. Dersom det er god tilgang på en ressurs, for eksempel innmarksbeite, kan det bli lønnsomt å ta i bruk mer hvis man støtter en aktivitet som bruker denne ressursen. Men om en støtter for sterkt og ensidig, kan det gå ut over andre hensyn. Det synes derfor hensiktsmessig med støtte til både areal og beiting, slik som i dag, om en ønsker å fremme mer beiting.

Beregningene antyder at tilskudd på ca. kr 900 per kastrat per beitesesong er nødvendig for å få en moderat overgang til kastrater. Om en slik overgang er lønnsom, vil også være avhengig av tilgangen beite. Videre er det slik at kastratene også vil ha andre tilskudd som oksene ikke får.

Kapittel 6 er en omtale og drøfting av effekten av en del andre forhold enn beiteordningene på beiting. Dette er forhold som lønnsomheten i de aktuelle produksjonene som en må kunne anta har innflytelse på det totale dyretallet og dermed indirekte på arealbruken. Et annet forhold er rovviltproblemer og tap av andre årsaker som kan påvirke utviklingen i småfeholdet. Forskrifter og reguleringer av husdyrhold ut fra dyrevernhensyn vil også påvirke beitingen. Konflikter om beiteretter og (manglende) gjerdehold kan vanskeliggjøre beiting.

Kapittel 7 inneholder vurderinger av dagens situasjon og muligheter for økt beiting. Det er også drøfting av administrative forhold.

Basert på gjennomgangen i foregående kapitler er konklusjonen at beitetilskuddene bidrar til mer beiting, men at effekten er relativt liten, spesielt for sau og lam. Det er tvilsomt om ordningene er nok målretta, for eksempel synes det noe uklart om virkemidlene er ment å støtte beiting generelt eller beiting i utmark spesielt. For å nå spesifikke mål, er det nødvendig å stille visse krav i kombinasjon med tilskudd for å påvirke beitingen.

Med dagens dyretall er det neppe mulig å øke beitingen med sau og lam vesentlig. Når de aller fleste sauer og lam kan ventes å gå på beite også uten de to beitetilskuddene, vil ikke tilskuddene ha direkte betydning for beitingen. Skal beitingen med sau øke vesentlig, må sauetallet antakelig øke.

Beite på gjødslet innmark gir i de fleste tilfeller grunnlag for en god melkeproduksjon. Utmarksbeite gjør i de fleste tilfeller ikke det. For sinkyr, ammekyr og ungdyr, spesielt kviger over 12–15 måneder, er utmarksbeitet funnet godt nok i mange tilfeller.

Det er trolig en sammenheng mellom økt avdrått per melkeku og mindre beiting. Dersom avdråttøkningen fortsetter, og melkekvote øker relativt mindre enn avdrått, vil det bli færre melkekyr. Dette vil gi mindre beiting, alt annet likt.

Det er lettere å få til beiting med melkekyr i små enn i store besetninger. Beiting med melkekyr kan derfor bli vanskeligere når besetningene blir færre og større. Det synes å være et bytteforhold mellom økt beiting og økt skalautnyttelse i melkeproduksjonen. Det kan være viktig med en prinsipiell diskusjon av fordeler og ulemper ved strukturendringer og utnyttelse av beiteressursene. Vi har ikke gått grundig inn i en slik drøfting.

Potensialet for mer utmarksbeite for storfe er i hovedsak knyttet til kjøttproduksjon på ammekyr, kastrater og kanskje til store kviger av melkerase. Kastrering vil antakelig øke kostnadene i kjøttproduksjonen.

Mye tyder på at det er betydelig flere hester her i landet enn de det er søkt produksjonstilskudd for. Vi antar at det er særlig i bynære strøk at det er hester som ikke er med i tilskuddsstatistikken. Dersom en kunne få flere av disse «ukjente» hestene på beite, kunne det bidra til mer beiting, særlig i bynære strøk. Totalt sett vil flere hester og geiter på beite bety lite, men lokalt kan det ha større betydning.

Det er mulig at beiteopplysningene som gis i august, i noen tilfeller er mer å oppfatte som planlagt beitetid enn faktisk beitetid. Søkerne har plikt til å gi korrigerte opplysninger i ettertid hvis faktisk beitetid ikke ble som opplyst i søknaden. Det er vanskelig å kontrollere opplysningene og en viss fare for feilutbetalinger av beitetilskudd.

Det er sannsynligvis viktig for legitimiteten for beitetilskuddene at dyr det betales beitetilskudd for, faktisk er på beite. Det kan derfor være ønskelig med mer kontroll, men nøyaktig kontroll med beitetider vil være ressurskrevende.

I lokal forvaltning er det høyere transaksjonskostnader enn ved nasjonal forvaltning. Med transaksjonskostnader menes kostnader som går til å skaffe informasjon, ta avgjørelser/skrive kontrakter, samt kontroll og overvåkning for å sikre at det ønskede resultatet oppnås. Tilskudd som forvaltes på regionalt og kommunalt nivå krever mer ressurser enn nasjonale ordninger på grunn av mer administrativ innsats både for jordbrukeren og for forvaltningen. Samtidig er det en del fordeler med å ha lokale ordninger.

Det er naturlig å anta et bytteforhold mellom presisjonsnivå i virkemiddelbruk og kontrollmuligheter. Samtidig er det viktig å se på effekten av kontroll på presisjonsnivået. Her er det viktig å se på hva som er i bondens egeninteresse å gjøre. Hvis bonden ser fordelene med god skjøtsel gjennom beiting, vil det være et lavere behov for kontroll enn hvis han får støtte for å gjøre noe han normalt ikke ville gjort.

De nasjonale ordningene (arealtilskudd, tilskudd til dyr på beite, og tilskudd til dyr på utmarksbeite) er, ikke spesielt krevende å administrere. RMP og investeringsstøtte krever en god del arbeid hos fylkesmenn og kommuner, men slike kostnader vil kunne gå noe ned når ordninger er godt innarbeidet.

Det kommer klart frem at RMP er utformet spesielt mot utfordringer i de enkelte fylkene og at beite- og kulturlandskapsproblemene er forskjellige og håndteres forskjellig mellom fylkene. Utfordringene og ordningene er såpass ulike og regelverket såpass detaljert at det neppe er hensiktsmessig med nasjonal forvaltning for alle disse ordningene. En nasjonal ordning av RMP ville mest sannsynlig føre til en stor økning i utbetalinger på grunn av flere kvalifiserte søkere på en del av ordningene, men det vil også oppstå problemer med å følge opp at miljømålene blir nådd.

I RMP fungerer midler til beiting som et middel for å nå ulike regionalt bestemte mål innenfor temaet kulturlandskap. Noen ordninger, slik som «seterdrift» og «tilskudd til dyr på utmarksbeite» fungerer spesifikt rettet mot utmarksbeite, mens det for andre ordninger, eksempelvis «skjøtsel eller beite av spesielt verdifulle kulturlandskap» er mindre målrettet mot å øke beiting, men mer mot gjengroing.

Det er nødvendig med en klargjøring av om beiting er et mål eller et middel. Slik ordningene er i dag, er det lett å tolke beiting som et mål, og ikke et middel for å nå et mål. Det er ikke gitt at beiting er nødvendig for å kunne skjøtte kulturlandskapet, og heller ikke for å hindre gjengroing. I noen tilfeller kan dette gjøres gjennom maskinell

skjøtsel og uten dyr, men neppe på innmarksbeite og ikke på utmarksbeite. Selv om beiting gir andre fordeler i forhold til kulturminner og biologisk mangfold, som er egne tema under RMP-ordningen, så ligger den største andelen av beiterelaterte tilskudd under posten «kulturlandskap». Det er derfor ønskelig å klarlegge tydeligere hvilke verdier beitingen har for de enkelte miljøverdier.

Hvis beiting skal være et mål i seg selv, er det viktig å fokusere på fordelene ved å ha beitedyr som tar vare på spesielle miljøgoder. Argumentet med matproduksjon og utnyttelse av beiteressursene trekker i samme retning.

Vedlegg 1 er en gjennomgang av RMP i hvert fylke.

Det er nå både et beitetilskudd og et utmarksbeitetilskudd. Mange søkere vil være berettiget begge tilskuddene for de samme dyrene, spesielt i saueholdet. Å slå sammen de to ordningene vil etter vår oppfatning likevel ikke innebære noen vesentlig forenkling for søkerne og for søknadsbehandling, da begge er standardiserte ordninger og innarbeidet i de nasjonale tilskuddssystemene. Det viktigste er likevel at en slik endring ikke nødvendigvis vil medføre økt beiting eller mer målretting.

Hvis en skal gjøre endringer i beiteordningene slik at en oppnår mer beiting til en lavere forvaltningskostnad, er det grunn til å vurdere om enkelte poster under RMP kan gjøres nasjonale. Spesielt gjelder dette temaer som er av nasjonal interesse. Det er grunn til å vurdere om beitetilskudd, utmarksbeitetilskudd og innmarksbeitetilskudd skal ligge i RMP, da det også gis støtte under nasjonale programmer til akkurat det samme. Begrunnelsen i å ha det i Regionalt miljøprogram er at det skal oppmuntres spesielt til å ha beite i disse områdene, men i prinsippet kunne dette blitt dekket i enten en egen post under Regionalt miljøprogram: «beiting i prioriterte områder». Noen andre endringer som kan gjøres på nasjonal basis er å gjøre støtte til seterdrift til et nasjonalt program.

For AK-tilskudd beregnes et tilskuddsberettiget areal. Avgrensingsreglene er ikke sentral i denne evalueringen, og vi har ikke gått grundig inn i spørsmål knyttet til dette. De arealkravene som benyttes, synes likevel lite differensierte i forhold til regionale forskjeller i oppnådde avlinger. Vi mener det er grunn til å gå gjennom reglene.

Dersom økte satser i beitetilskudd finansieres med «friske» penger, vil økte tilskudd også bety bedre lønnsomhet i de beitebaserte produksjonene. Dersom økte beitetilskudd må finansieres av reduksjon et annet sted, kan nettoeffekten bli redusert.

Beiteordningene er en del av nasjonalt miljøprogram som notifiseres i grønn boks i WTO. Husdyrtilskudd er i blå boks. I prinsippet gir husdyrtilskudd og beitetilskudd samme inntektseffekt for primærprodusenten, men notifiseringen er forskjellig. I praksis kan det bli noe forskjell i inntekt da det for sau er ulike datoer og krav som legges til grunn. Vi mener likevel at en bør vurdere å redusere satsene for dyretilskudd og øke beitetilskuddene. Beitetilskuddene utbetales i dag for alle dyr som beiter i minst et gitt antall uker. Å differensiere satsene etter lengde på beiteperioden kan være en måte å stimulere til mer beiting. Kanskje vil en oppnå mer beiting ved å gradere satsene for beitetilskuddene etter beitetid, for eksempel 8–12 uker, 12–16 og mer enn 16 uker for beitetilskuddet. Dette er mest aktuelt for storfe og hest. En ulempe er at det kan bli større krav til dokumentasjon og større forvaltningskostnader.

Det er sannsynligvis krevende å få til gode beiteløsninger for en del store besetninger. Erfaringsutveksling og rådgivning kan være et middel til å finne praktiske løsninger. Et tiltak kan være å avsette midler til rådgivningsprosjekt om tilpasninger til 2013-reglene for løsdrift.

1 Bakgrunn for evalueringen

1.1 Bakgrunn og mandat

I sluttprotokoll for jordbruksforhandlingene i 2011 står blant annet at «Partene er enige om at det skal gjennomføres en ekstern evaluering av tilskuddsordningene som har som formål å stimulere til beiting. Avtalepartene skal være referansegruppe for evalueringen.» (Prop. 126 S. 2010–2011) s. 110). Videre i samme proposisjon står at (s 89):

«Stimulans til økt beiting og til å utnytte utmarksressursene har blitt høyt prioritert i de seneste jordbruksoppgjørene. Vi har i dag flere tilskuddsordninger rettet mot beiting eller beitende dyr som er delvis overlappende eller tilgrensende.

- Tilskudd til dyr på beite
- Utmarksbeitetilskudd
- Areal- og kulturlandskapstilskudd til innmarksbeite
- Utmarksbeitetilskudd
- Beitetilskudd under de regionale miljøprogrammene

Partene er enige om å gjennomføre en ekstern evaluering av tilskuddsordningene som har som formål å stimulere til beiting, med avtalepartene som referansegruppe. Mandatet for arbeidet er:

- Det foretas en gjennomgang av alle tilskuddsordninger som har til siktemål å stimulere til beiting.
- Evalueringen skal særlig vurdere måloppnåelse, ressursinnsats, og forvaltning.
- Evalueringen skal også vurdere utforming av ordningene med sikte på økt målretting og enklere forvaltning, samt vurdere ansvarsfordeling mellom nasjonalt og regionalt nivå.»

Landbruks- og matdepartementet (LMD) ga Statens landbruksforvaltning (SLF) ansvaret for å gjennomføre evalueringen.

SLF valgte å gi oppdraget til Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF). SLF oppnevnte følgende personer som referansegruppe for evalueringen:

Torgeir Gjølberg, Landbruks- og matdepartementet
Olaf Godli, Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Anders Huus, Norges Bondelag
Lajla Tunaal White, Miljøverndepartementet.

Referansegruppen har hatt to møter med evalueringsgruppen.

1.2 Data og metode

Denne evalueringen er i stor grad basert på følgende kilder:

- Statistikk over søknader om og utbetalinger av produksjonstilskudd. Dessuten er det gjort noen beregninger spesielt for denne evalueringen.
- Litteratur, herunder tidligere evalueringer

- Gjennomgang av regelverk
- Diskusjoner med referansegruppen for evalueringen
- Samtaler med «nøkkelpersoner», herunder deltakere på Beitekonferansen i Oppdal i februar 2012.

Utdrag fra produksjonstilskuddsbasen og –statistikken er gjort på ulike tidspunkt. Derfor kan det være noen avvik mellom opplysningene i de enkelte deler av notatet.

Det er naturlig å ta utgangspunkt i de landbrukspolitiske målene når en skal evaluere beiteordningene. Fordi endringer i landbruket tar tid, vil landbruket på et gitt tidspunkt være påvirket av den landbrukspolitikken som har vært ført tidligere. Dette kan tale for at vi bør se på en lengre periode når en skal evaluere elementer av landbrukspolitikken. I denne evalueringen har vi valgt å se på utviklingen etter år 2000.

Omfanget av beiting er i stor grad belyst ved statistikk over søknader om produksjonstilskudd. For å være tilskuddsberettiget må dyr ha gått på beite eller utmarksbeite i minst et fastsatt antall uker. En vet strengt tatt ikke hvor lenge dyrene har beitet utover dette, og om det er dyr som har beitet en kortere periode. Tilskuddsstatistikken gir ikke informasjon om beiting før tilskudd ble innført i 2006.

Som det vil gå fram av denne rapporten, er det mange forhold som påvirker omfanget av beiting. Dette vil ha betydning når en skal vurdere virkningen av noen bestemte ordninger. Evalueringen må til en viss grad baseres på skjønn. Dette vil ikke minst være tilfelle når vi skal vurdere alternativer til dagens utforming av ordningene.

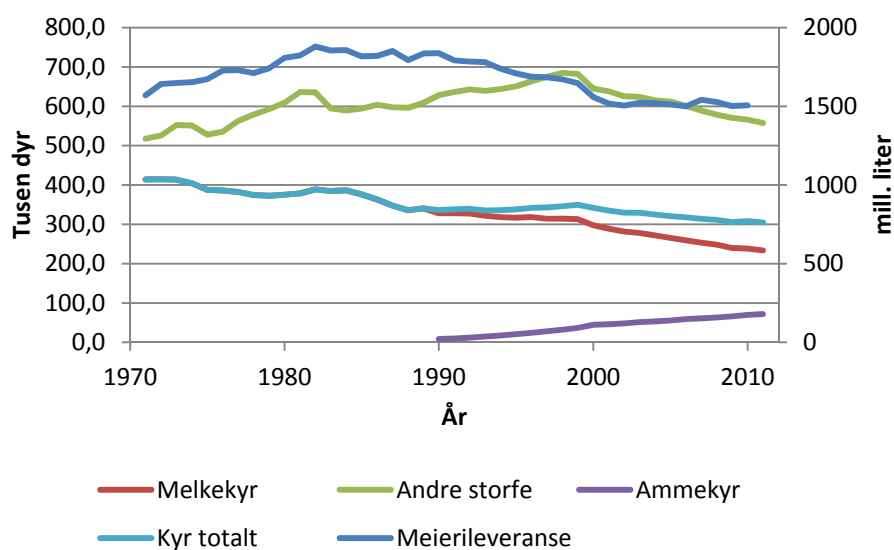
1.3 Oppbygging av rapporten

Etter dette innledningskapitlet gir kapittel 2 en kort og relativt generell omtale av husdyrhold og beitebruk. Deretter følger en oversikt over hvordan beiting er omtalt i noen landbrukspolitiske dokumenter etter ca. år 2000 (kapittel 3). Dette inkluderer også en oversikt over beiteordningene slik de har vært i denne perioden og slik de er nå. Kapittel 4 gir en oversikt over beitebruken fra 2000 og til 2011. Beitetilskuddenes betydning for lønnsomheten i grovfôrbaserte husdyrproduksjoner drøftes i kapittel 5. Dette inkluderer også noen modellberegninger over tilpassinger av produksjonen og inntektseffekter på bruk med melkeproduksjon og sauehold i AK-sone 5. I kapittel 6 drøftes hvordan andre forhold enn beiteordningene kan påvirke beitebruken. Det kan være andre forhold enn de som er med i det kapitlet, som også har betydning. I kapittel 7 er en samlet drøfting av hva som påvirker beiting. Vi ser også på noen forvaltningsmessige sider ved ordningene. Til slutt drøfter vi noen alternativer til dagens utforming av beiteordningene.

2 Kort omtale av husdyrhold og beiteformer

2.1 Utvikling i totalt dyretall

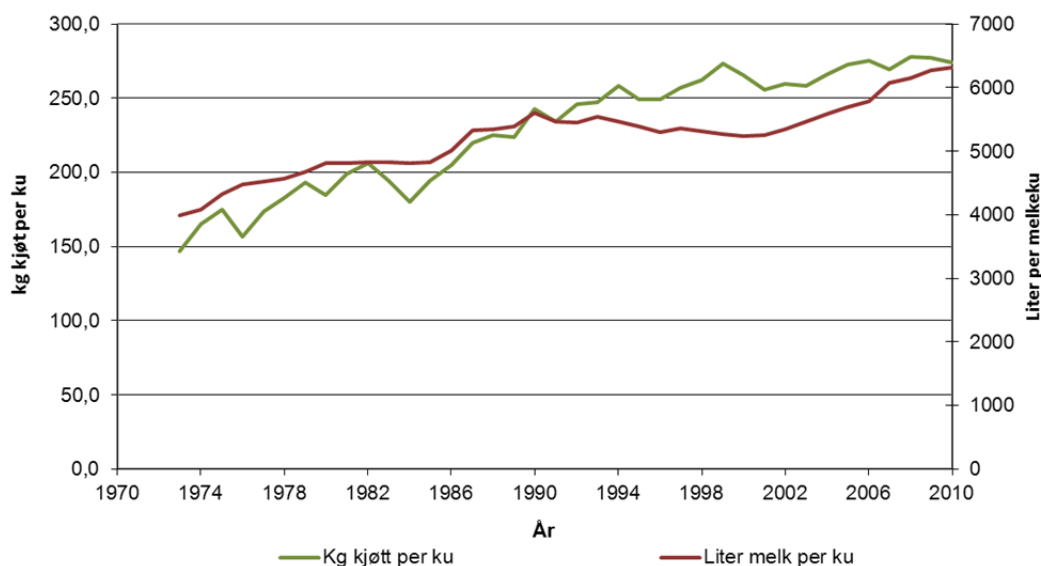
Norsk jordbruk er i hovedsak basert på produksjon for hjemmemarkedet. Eksport av norske jordbruksvarer er i WTO-sammenheng i stor grad definert som subsidiert eksport. For melk har det vært eksport av ost på regulær basis, mens det for kjøtt ikke har vært nettoeksport på mange år. Det totale antallet av grovfôretende dyr er i stor grad bestemt av norsk etterspørsel etter jordbruksvarer og avdrått for hvert dyr. Den totale bestanden av grovfôretende dyr er grunnlaget for beiting. Hvor mye dyrene beiter, vil være avhengig av mange faktorer. Figur 2.1 viser at antall melkekyr har gått ned mens antall ammekyr har økt. Det totale kutallet har gått ned de senere årene. Bestanden av andre storfe har minket med ca. 125 000 dyr fra 1998 til 2011 (18 %). Figuren viser også utviklingen i total meierileveranse. Melkeproduksjonen har siden 1983 vært regulert av kvoter (topprisordning fram til 1997 og overproduksjonsavgift senere). De totale kvotene ble redusert fra tidlig i 1990-årene og til 2002. I denne perioden gikk meierileveransene av kumelk ned fra vel 1800 mill. liter til vel 1 500 mill. liter per år, og har deretter vært på dette nivået.



Figur 2.1 Utviklingen i antall kyr og andre storfe (venstre akse) og total meierileveranse (høyre akse), 1971–2010

Kilde: Hegrenes m.fl. (2009) og søknader om produksjonstilskudd, SLF

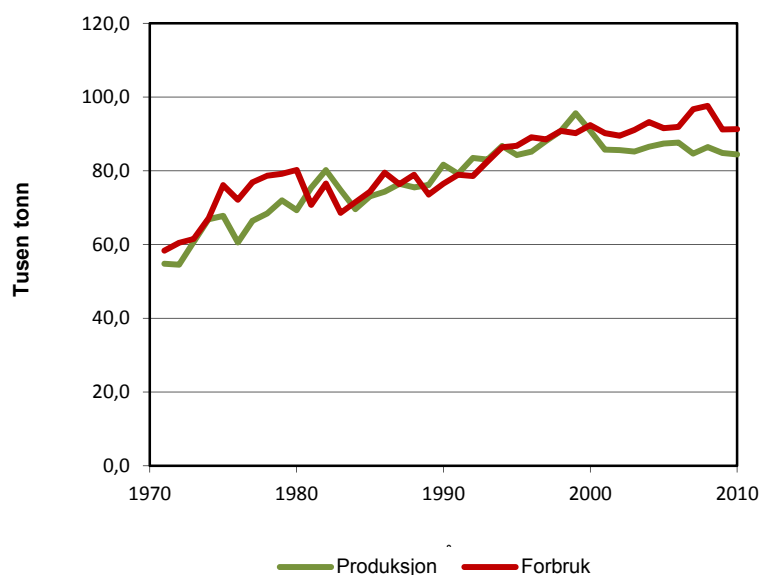
Utviklingen i meierileveranse per melkeku og kjøttproduksjon per ku (både melkekyr og ammekyr) er vist i figur 2.2. Fra ca. 1990 og ti år framover var meierileveransen per melkeku (per 31.07) svakt avtakende. De siste ti årene har leveransen økt med nær 1000 liter per melkeku. Kjøttavdrått per ku (både melkekyr og ammekyr) økte i «rykk og napp» fram til rundt år 2000. De siste årene har den vært på rundt 275 kg per ku.



Figur 2.2 Meierileveranse per melkeku (høyre akse) og produsert kjøttmengde per ku (venstre akse), 1971–2010

Kilde: Hegrenes m.fl. (2009) og søknader om produksjonstilskudd, SLF

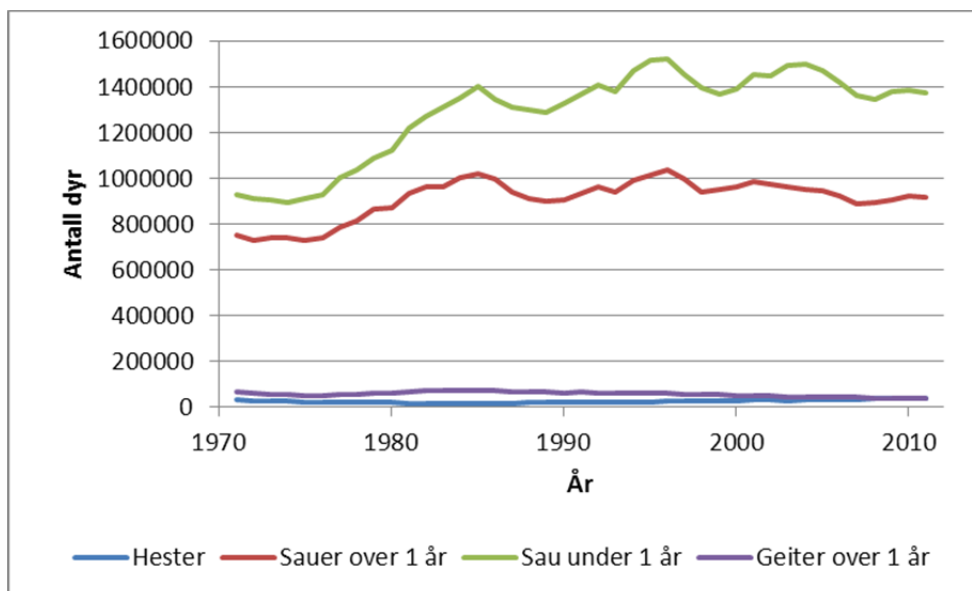
Figur 2.3 viser at forbruket av storfekjøtt har vært større enn produksjonen de seneste ti årene. Grensehandel kommer i tillegg til forbruket som er vist i figuren.



Figur 2.3 Produksjon og forbruk av storfekjøtt, 1971–2010, tusen tonn

Kilde: Hegrenes m.fl. (2009) og søknader om produksjonstilskudd, SLF

Ved inngangen til 1970-tallet var det rundt 750 000 sauer over 1 år og i overkant av 900 000 lam om sommeren. Dyretallet økte, noe ujamnt, framover til midt i 1990-årene da det var noe over 1 million sauer over 1 år og 1,5 millioner lam. I de siste åra har det vært rundt 900 000 voksne sauer og knapt 1,4 millioner lam om sommeren.¹ Det har de siste årene vært noe import av sau- og lammekjøtt utover minimumskvoter. Antall sauer over og under 1 år er vist sammen med antall for hest og geiter i figur 2.4.



Figur 2.4 Antall voksne sauer og lam, hester og geiter over 1 år (melkegeiter), sommerbestand 1971–2010

Kilde: Statistisk sentralbyrå, jordbruksstatistikk, og søknader om produksjonstilskudd, SLF

2.2 Nærmere omtale av beiting

Beitingen hadde mye større omfang tidligere, og beitetrykket var betydelig større enn nå. Landskapet var og er fortsatt i mange områder sterkt påvirket av beitingen. I dette kapitlet beskriver vi noen historiske utviklingstrekk. Det er mange forhold som vi ikke drøfter, blant annet om der var eller er over- eller underbeiting.

2.2.1 Storfe

Fra gammelt var **melkekyrne** vårbære, og melkeproduksjonen skjedde stort sett på beite. Selv naturlig beite ga langt mer rikelig ernæring enn den skrale vinterfôringa (Presthegge og Engan-Skei, 1972 s. 111). Presthegge og Engan-Skei skriver videre at utover det 19. århundre begynte arbeidet for bedre dyr og høyere avdrått. Der vinterfôringa ble bedre, oppdaget en at beitet ga for lite. Særlig var dette tilfelle på flatbygdene. Innefôring også om sommeren ble lansert som hjelpemiddel, og det ble nærmest en motesak å fôre melkekyrne inne hele året. De ble fôra både med gras, grønnfôr, høy og kraftfôr om sommeren. Avdrått ble jammere, men snart bredte omløping og dårlig sunnhet seg i buskapene. I fjord-, dal- og fjellbygdene som hadde fjellbeite og stølsdrift, var beiteforholdene bedre. De små brukene der hadde mindre muligheter for innefôring om sommeren. I disse distriktene fortsatte beitebruket som før.

Innefôring om sommeren ble i 1920-årene avløst av kulturbeite. Enkelte brukere hadde tidligere rydda hamnehagene for kratt og skog. Handelsgjødelse ga mulighet for

¹ Dataene er hentet fra litt forskjellige kilder, men hovedtendensene er likevel klare.

mer verdifull grasvekst. Dyrestellet ble mer lettvinnt. Frisk luft, mosjon og tilgang på ung, friskt gras fremmet dyras helse og trivsel.²

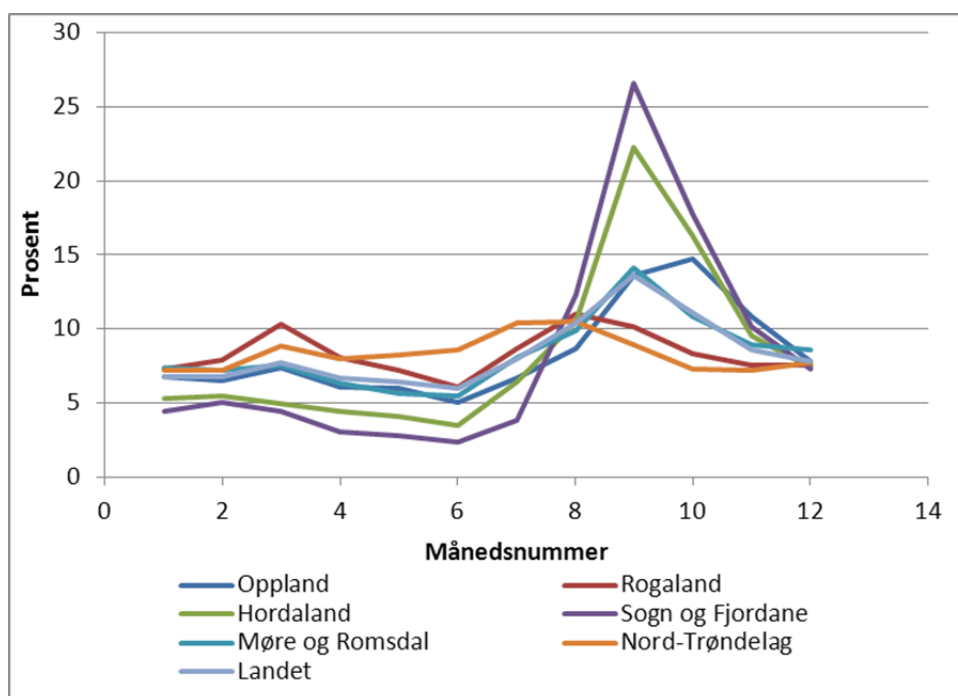
I 1970-årene ble innefôring hele året igjen aktuelt. En snakket om «nullbeiting». Om sommeren ble melkekyrne fôra med ferskt eller ensilert gras. Fordelen med full innefôring var at en kunne klare seg med et mindre areal enn ved beiting, men en var avhengig av at arealene kunne høstes maskinelt. Blant annet kravet fra 1997 om at storfe, med unntak for storfe i løsdrift og ukastrerte hanndyr over seks måneder, skal ha rett til fri bevegelse i minst 8 uker, har gjort nullbeiting uaktuelt med unntak for dyr i løsdrift.

Stølsdriften var antakelig på sitt høyeste rundt midten av 1800-tallet (Reinton 1961 s. 404). Etter flere år med nedgang ble stølsdriften mer eller mindre avviklet i mange områder etter andre verdenskrig, men det er fortsatt stølsdrift i enkelte regioner, for eksempel Valdres. Her var 74 prosent av melkekyrne på utmarksbeite så sent som i 2007 (Skarstad m.fl. 2008). Det er der vanlig at kyr går på utmarksbeite om dagen og på inngjerd og gjødslet beite om natten. Dette gir større totalt fôropptak enn tidligere da kyrne gikk på utmarksbeite om dagen og stod inne om natten, og det gir grunnlag for større melkeproduksjon. Selv med sterk nedgang i stølsdrift, er det fortsatt mange som lar storfe beite på ugjødsle utmark. Dette er særlig sinkyr, ammekyr og ungdyr. På dyrket jord er det ikke uvanlig å ta én høsting til vinterfôr og å beite gjenveksten.

Kjønnsmodne okser er sjelden på beite. Kastrering av hanndyr er svært sjelden her i landet, bare rundt 0,5 prosent av slaktet storfe er kastrater. Kastrering var imidlertid vanlig i tidligere tider og er fortsatt vanlig i viktige beiteland som USA, Australia og Argentina. Også i Sverige er kastrater langt viktigere, ca. 50 tusen kastrater jamført med færre enn 1000 i Norge (Asheim og Rivedal 2011).

I enkelte områder, spesielt i Sogn og Fjordane, er kalvingen konsentrert om høstmånedene. I 2010 var to tredeler av alle kalvinger i månedene august-november i Sogn og Fjordane, med september som den klart vanligste kalvingsmåned, se figur 2.5. Beiteperioden faller da i stor grad sammen med sinperioden for mange kyr. Kyr som skal utrangeres, vil ofte bli slakta før beiteslipp. Kutallet er derfor minst i beitetida. Derimot vil mange kviger kunne være på beite i disse områdene. I andre områder, som Rogaland og Nord-Trøndelag, er kalvingene mer jevnt fordelt over året. En større del av melkeproduksjonen vil da være i vanlig beitetid.

² Ifølge Presthegge og Engan-Skei (1972: 111) fikk «beitesaken» fikk rask utvikling. De skriver ikke hva «beitesaken» var, men beiteforsøksgarden Apelsvoll var trolig en viktig del av de. Selskapet for Norges Vel kjøpte Apelsvoll i 1930 og etablerte en beiteforsøksgard der. Norges Vel drev omfattende forsøksvirksomhet inntil 1975 da Apelsvoll gikk inn i Statens forskingsstasjoner i landbruk (SFL) som senere ble Planteforsk og deretter Bioforsk. Norges Vel eide garden frem til 2010 da staten kjøpte den (Skarstad 2010; Bioforsk 2010).



Figur 2.5 Fordeling av kalvingene på måneder i utvalgte fylker. Januar er måned nr. 1. Kukontrollen 2010

Kilde: Beregning etter Tine Rådgiving (2011)

I den senere tid er kjøttproduksjonen på **ammekyr** økt betydelig, og dette har resultert i mer beiting med ammekyr med kalv. Spesielt ved kalving på seinvinter og vår kan kalven beite en god del sammen med mora, men utover seks måneder blir det vanskelig for okser. Ved høstkalving vil det antagelig bli lite beiting for oksekalver.

Det er noe kalveslakting her i landet både spedkalv og mellomkalv, gjennomsnittlig slaktevekt for kalv er noe over 100 kg, en rimelig antagelse er at spedkalver kommer fra melkebesetninger. Mellomkalv, slakt ved ca. fem måneder, kan være et attraktivt alternativ for ammekubesetninger, her vil kalven lett få den melkemengde som kreves for denne produksjonen. Mellomkalv kan imidlertid gi lav beiteutnytting og vil være lite fordelaktig i en situasjon med få kalver.

Tine rådgivning (2010) anbefaler at kalver under seks måneder får tilskudd av kraftfôr på beite og at kviger under 12 måneder bør ha de beste beiter, helst innmarksbeite, og ikke sendes på utmarksbeite. Kviger over 12–15 måneder har større kapasitet for fôropptak og kan godt klare seg på utmarksbeite. Dette kan bety at hvis en har høstbære kyr og kvigene skal kalve ved ca. to års alder,³ kan det være vanskelig å nytte utmarksbeite første sommeren, eller en må en regne med sterk fôring i innefôringsperioden eller høyere alder ved første kalving.

³Gjennomsnittlig alder ved første kalving har vært 25–26 måneder de siste 30 årene. (Opplysning fra Anne Guro Larsgård, Geno.

2.2.2 Sau

Sau vil i de fleste tilfeller være på beite fra grasveksten er kommet tilstrekkelig langt om våren og til dyrene slaktes eller settes inn pga. dårlige beiter eller begynnende paring på høsten. Paringstiden er ofte fra midten av november og framover mot jul.⁴ Lammingen blir da fra midten av april og utover. Etter en inneførringsperiode like etter lamming slippes dyrene på beite. De første ukene beiter sauen som oftest på innmark før dyrene slippes på utmarksbeite. Hvor lenge dyrene beiter på innmark, er avhengig av lokale forhold. På grunn av økt lammetall per søye de senere årene, kan en større del av årsføret i saueholdet tas opp på beite.

I mange distrikter slippes sauer og andre dyr rett fra innmark til utmark. I andre tilfeller blir dyrene fraktet med traktor eller bil til beitene som ligger lenger borte. Transport fra Jæren til Sirdals- og Setesdalsheiene er eksempel på slik langtransport til beite.

Sanking og lammeslakting starter i slutten av august. De lammene som anses slaktemodne, slaktes direkte fra beite. Andre lam kan få en beiteperiode på innmark i håp om at de skal vokse over de vektgrenser som gir bedre klassifisering og pris. Fordi beitekvaliteten varierer fra år til år, vil også fordelingen av slaktingen over tid kunne variere. I gode beiteår vokser lam raskere enn i dårlige år, og de blir slaktemodne tidligere. Beitetiden for slaktelam kan derfor være kortere i gode enn dårlige beiteår. Dyr som skal overvintre, har lenger beitetid enn dyr som slaktes.

Høstbeite er vanlig, det kan være noen måneder i de beste områder, mens det gjerne er en måned i fjellbygdene. Er vårbeitet på fulldyrka eller overflatedyrka arealer, kan arealene høstes en eller flere ganger mellom vår- og høstbeite. Dersom arealene ikke høstes mellom vår- og høstbeiting, kan beitekvaliteten være dårlig om høsten.

De senere årene har det blitt vanligere med sauer som går ute hele året og stort sett klarer seg selv (utgangersau). I hovedsak er dette en videreføring av den gamle driftsformen i kystlyngheiene, men det er også utgangersau i andre områder. Om vinteren vil disse dyra i stor grad leve av lyng, men også gras, urter og vier- og bjørkekratt. Drift med utgående sau skjer på dispensasjon fra hovedreglene i forskriften om sauehold.

2.2.3 Geiter

Melkegeiter har ifølge Geitekontrollen en gjennomsnittlig beitetid på ca. 120–125 dager (Vonheim 2012; Tine Rådgiving 2012). De seneste årene er 35–40 prosent av melka produsert i beiteperioden. I 2011 var gjennomsnittlig beitetid 125 dager og 39,3 prosent av melka var produsert i beiteperioden. Både gjennomsnittlig melkeavdrått og forbruk av kraftfôr har økt de senere årene. Melkeavdrått var for første gang over 700 kg per årsgeit i 2011 (706 kg). Samtidig har innholdet av fett, protein og laktose økt. I gjennomsnitt var det brukt 42 FEm kraftfôr per 100 kg geitmelk i 2011.⁵ I beiteperioden var det brukt 44 FEm kraftfôr per kg melk. Fôrnormer for melkegeiter tilsier at kravet til produksjonsfôr er 0,45 FEm per kg EKM⁶ ved dagsavdrått på 2,0–3,0 kg EKM og 0,47 FEm ved dagsavdrått over 3,0 kg EKM (NILF 2011a). Dette tilsier at vedlikeholdsføret er dekket av beite og grovfôr, mens behovet for produksjonsfôr er dekket av kraftfôr.

⁴ På grunn av restriksjoner på å slippe værlam født før 15. april på beite (se kapittel 6.4) er det lite aktuelt å starte paringen noe særlig før 20. november dersom dyrene kan komme i kontakt med andres dyr. Et alternativ kan være å kastrere værlam som er fødte før 15. april. I de tidligste områder med slakting sent i juli eller i august er det antagelig et lite problem.

⁵ For kumelk var tilsvarende tall knapt 30 prosent i 2010.

⁶ EKM er energikorrigert melkemengde.

De senere årene har det vært en betydelig økning i antall ammegeiter. Dette er antagelig mye kasjmir og angorageiter, og de har trolig en beitetid minst på linje med sau.

2.2.4 Hest

Hest kan beite både innmark og utmark. På grunn av hestens beiteegenskaper egner den seg svært godt til beitepussing og hestebeiting kan være gunstig for å få til jevn avbeiting og god gjenvekst på innmarksbeite. Ved søknader om produksjonstilskudd ble det oppgitt at det var ca. 41 000 hester i Norge per 31.07.2011 og at ca. 33 500 var på beite i minst 12/16 uker. Det totale hestetallet i Norge er større enn dette. Tall på både 60 000–70 000 og rundt 100 000 har vært nevnt i ulike sammenhenger, blant annet i *Bondebladet* 17.02.2011. Antagelig er antall hester på vei oppover. Det kan være mer beiting med hest enn det som går fram av tilskuddsstatistikken, og det kan være et stort potensial for mer beiting med hest. Hindringen kan være at hestene holder til i bynære områder med lite beitearealer og mange kryssende interesser samt at beiting ikke ses på som aktuelt for verdifulle trav og galopphester.

2.2.5 Andre beitedyr

Fra gammelt av gikk både gris og fjørfe på beite om sommeren. Grisen var i flere områder med på stølen (Reinton 1955: 174). Ifølge Sakshaug (1936: 138–141) kan avlssvin hente mye av fôret fra godt beite, og fjørfe bør ha adgang til ungt, kort beitegras om sommeren. I moderne svinehold er det bare for økologisk gris at det er krav om at dyra skal ha mulighet for å gå ute året rundt og kunne gjøre fra seg og rote i jorda. Fjørfe skal i økologisk drift ha tilgang til utendørs luftegård når været tillater det. Luftegården skal hovedsakelig være dekket med vegetasjon. Forskriften gir mulighet for visse unntak når det gjelder slaktegris sist i oppdrettsperioden.⁷ Gris har liten betydning for beiting totalt sett. Ingen av de ordninger som er med i denne evalueringen er rettet mot gris og fjørfe.

Det er og noe beiting med alpakka, esel og lama. Omfanget er imidlertid så lite at vi ikke går nærmere inn på det i rapporten.

⁷ Bioforsk har forsket en del på utegående gris, se for eksempel Gjefsen (2011) og Løes og Hauge (2008). Se også Berntsen 2011.

3 Beitingens rolle i landbrukspolitikken

3.1 Landbrukspolitisk mål for beitingen

Siden 2000 har det vært flere regjeringsskifter (våren 2000, høsten 2001 og høsten 2005). Det er rimelig å vente at regjeringsskiftene har hatt innflytelse på landbrukspolitikken.

Regjeringen Bondevik I la i desember 1999 fram St.meld. nr. 19 (1999–2000). Meldingen var ikke ferdigbehandlet i Stortinget da Stoltenberg I overtok, men meldingen ble ikke trukket tilbake. Ved regjeringsskiftene i 2001 og 2005 og etter valget i 2009 er det utarbeidet regjeringserklæringer: Sem-erklæringen i 2001, og Soria Moria-erklæringer i 2005 og 2009. Disse erklæringene sier noe om beitebruk, men de operative formuleringene om landbrukspolitikk generelt og beitebruk spesielt er helst å finne i de omfattende meldingene om landbrukspolitikk, i de årlige budsjettproposisjonene og i proposisjonene om jordbruksoppgjørene.

Ifølge St.meld. 19 (1999–2000) skal landbruket i tråd med samfunnets behov (s. 8):

- produsere helsemessig trygg mat av høy kvalitet med bakgrunn i forbrukernes preferanser
- produsere andre varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser
- produsere fellesgoder som livskraftige bygder, et bredt spekter av miljø- og kulturgoder, og en langsiktig matforsyning.

Om beiting spesielt heter det blant annet i kapitlet om beredskap at en reaktivering av utmarksbeiter til kjøttproduksjon vil være et viktig tiltak i kombinasjon med å nytte kornet direkte til menneskeføde (s. 109), at beiting er viktig for å sikre biologisk mangfold (s. 142), og at opplevelsesverdi av kulturminner fremmes ved beiting (s. 144).

Under Bondevik II regjeringen ble målene litt omformulert. Som et eksempel står det i statsbudsjettet for 2004 at hovedmålet for mat- og landbrukspolitikken er å «(s)ikre trygge matvarer og fremme mangfold og forbrukaromsyn med grunnlag i eit berekraftig, utviklingsorientert og marknadsbasert landbruk, som utnyttar potensialet for auka verdiskaping og som medverkar til levande bygder med høg produksjon av fellesgode.» (St.prp. nr. 1 (2003–2004) s. 12). Under de strategiske målene for politikken er det nevnt at politikken skal sikre vedlikehold av kulturlandskapet og av det biologiske mangfoldet. Beiting er ikke eksplisitt nevnt i de strategiske målene.

Ved jordbruksoppgjøret i 2002 ble det gjort flere endringer i tilskuddsordninger som omfattes av denne evalueringen. Dette er nærmere omtalt i kapittel 3.2.2.

I de to siste statsbudsjettene fra Bondevik II-regjeringen (St.prp. 1 (2004–2005) og St.prp. nr. 1 (2005–2006)) var hovedmålet omformulert til: «(e)in landbruks- og matpolitikk som gir grunnlag for auka verdiskaping og livskvalitet basert på ein berekraftig forvaltning av landbrukets og bygdene sine ressursar.» Strategiene var som tidligere.

Jordbruksforhandlingen i 2006 og statsbudsjettet for 2007 var de første under Stoltenberg II. I St.prp. nr. 1 (2006–2007) (s. 12) er hovedmålet for landbruks- og matpolitikken «(e)in landbruks- og matpolitikk som held ved lag eit levande landbruk over heile landet. Politikken skal gi grunnlag for auka verdiskaping og livskvalitet basert på ei berekraftig forvaltning av landbruket og bygdene sine ressursar».

Ved jordbruksforhandlingene i 2006 ble det innført et beitetilskudd i tillegg til tilskuddet for dyr på utmarksbeite. Som argument for det nye tilskuddet heter det blant annet at: «Kulturlandskap er viktig for identitet og tilknytning, for busetjing og trivsel,

som grunnlag for reiseliv, lokal utvikling og for biologisk mangfold. Det er store utfordringar knytt til gjengroing, oppsplitting og nedbygging av verdifulle kulturlandskap i store delar av landet. For å hindre denne utviklinga er det etablert ei ny nasjonal beitetilskottsordning, samt at dei regionale miljøprogramma og den kommunale ordninga for *spesielle miljøtiltak i landbruket (SMIL)* er styrkt for å auke beiting og betre skjøtselen av kulturlandskapet.» (St. prp. 1 (2006–2007) s. 16). Det heter også at det særleg er beitearealer som går ut av bruk (s. 89), og «(f)ormålet med ordninga er å pleie kulturlandskapet gjennom å få mange dyr ut på beite, samt å få ei betre utnytting av utmarksbeiteressursane. Ordninga vil òg kunne ha ei positiv effekt på dyrevelferda ved at dyra faktisk får gå meir ute enn dei elles ville ha gjort.»

Hovedmålet for landbrukspolitikken sto uendret i statsbudsjettene for 2008 og 2009. I budsjettet for 2010 er ordet «klimariktig» kommet inn slik at forvaltninga skal være bærekraftig og klimariktig. Dette målet står fast i budsjettet for 2011 og 2012, men i budsjettet for 2012 er det lagt til at «(n)orsk landbruk si viktigaste rolle er å produsere trygg mat for eiga befolkning på ein bærekraftig måte.» (Prop. 1 S (2011–2012) s. 11)

I Meld. St. 9 (2011–2012) (s. 14) er det fire hovedmål for landbruks- og matpolitikken: matsikkerhet, levende landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk. Like etterpå (s. 15) står det at å produsere nok, trygg og variert mat av god kvalitet er den viktigste oppgaven landbruket løser for samfunnet. Dette er senere (blant annet på s. 75) formulert slik at regjeringen vil legge til rette for økt produksjon av landbruksvarer som det er naturgitt grunnlag for og som markedet etterspør, slik at selvforsyningsgraden kan opprettholdes om lag på dagens nivå. Beiting omtales mange steder i meldingen, hovedsakelig i kapittel 4 *Konkurransedyktige og bærekraftige verdikjeder for mat* og i kapittel 9 *Miljø og arealressurser i landbruket*.

Et «gjennomgangstema» er at Norge må utnytte alle ressursene, også beiteressursene, til å produsere mat. Beiting er oppfattet som en viktig del av landbruket, og beiteordningene inngår som en del av landbrukspolitikken. I Meld. St. 9 (2011–2012) (s. 21) om landbruks- og matpolitikken står det følgende om beiting:

«Regjeringen legger vekt på bruk av nasjonale ressurser som grovfôr og beite. Beitebruk er en økologisk og økonomisk bærekraftig måte å bruke norske arealressurser til å produsere mat. I tillegg til å bidra til matproduksjon er beitebruk viktig for å nå målene om pleie av kulturlandskap og ivaretagelse av biologisk mangfold. Beitebruk er også en kulturbærer i norsk landbruk, gjennom lange tradisjoner for beiting i utmark og setring.»

Det heter også at det er et mål å øke utnyttingen av utmarksbeiteressursene i norsk husdyrproduksjon. (s. 248).

Oppfølgingen av de målene som er trukket opp i meldingen, er i stor grad overlatt til de årlige jordbruksforhandlingene. Meldingen er ikke ferdigbehandlet i Stortinget slik at vi vet ikke nå om Stortinget slutter seg til vurderingene.

Ut fra det som er skrevet ovenfor, synes det å være rimelig å konkludere med at beiteordningene bør vurderes i forhold til deres effekt på omfanget av beitingen for forskjellige husdyr. Da dyrene har svært ulikt beiteopptak, er totalt opptak av beitefôr en bra indikator på betydningen av beiting. Fôropptaket er ikke en variabel som kan måles eller beregnes med stor nøyaktighet, men beregninger over fôropptak kan likevel gi nyttig informasjon.

3.2 Utviklingen av beiteordningene og tidligere evalueringer

3.2.1 Perioden rundt år 2000

Før 1998 var tilskudd til dyr på beite en del av areal- og kulturlandskapstilskuddet. I 1998 ble tilskudd til dyr på utmarksbeite innført. Tilskuddet innebar en differensiert sats for ulike dyreslag: i) ku, ungdyr av storfe, hest og ii) sau og geit. I tillegg var det differensiert sats etter antall sauer og geiter, for 1–100 dyr og over 100 dyr.

I jordbruksavtalen i 1999 ble det vedtatt å innføre miljøprogram for landbruket, og miljøvirkemidlene skulle gå inn i en samlet «pakke» med mer målrettede virkemidler og bedre mulighet for resultatoppfølging.

AK-tilskudd ble fastsatt på grunnlag av et normert areal. Fulldyrka jord og overflate-dyrka jord til slått og beite hadde vektall 1, mens innmarksbeite hadde vektall 0,7. Det var regler for maksimalt innmarksbeiteareal per grovfôrdyr. Ved jordbruksforhandlingene i 2001 ble det i tillegg innført en avgrensing ved svak drift.

3.2.2 Utredninger og endringer i 2001/2002

Ved jordbruksoppgjøret 2001 fikk Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning i oppdrag å se på mulighetene for forenkling, målretting og effektivisering av hele landbrukspolitikken. Prosjektet ble delt i et hovedprosjekt og tre delprosjekter, hvorav det ene, FOLA-miljø, så på miljø- og beitevirkemidlene (Kallbekken 2002). Mandatet var nedfelt i jordbruksforhandlingene og på miljøområdet ble det spesifisert som «...en gjennomgang av miljøvirkemidlene med sikte på bedre samordning, større formålseffektivitet, økt regional handlefrihet og redusert byråkrati.»

Blant ordningene som ble vurdert var tilskudd til organisert beitebruk, tilskudd til dyr på beite, areal- og kulturlandskapstilskuddet, tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon og tilskudd til økologisk jordbruk.

Rapporten så spesielt på argumentasjon og konsistens mellom mål og virkemiddel. Hovedfokuset i anbefalingene lå på landbruket som leverandør av offentlige goder. I den sammenheng anbefalte rapporten en struktur på virkemidlene som var tilpasset en slik argumentasjon. Blant annet anbefalte de en deling av kulturlandskaps- og arealtilskuddene. Det innebar at kulturlandskapstilskuddet skulle få en flat sats over hele landet, mens arealtilskuddene skulle bli innrettet mer som et forenklet distrikts- og strukturtilskudd, med differensierte satser etter bruksstørrelse og lokalisering. Det ble også foreslått å fjerne støtten til innmarksbeite på grunn av vanskeligheter med å forvalte arealinndelingen «innmark» som hittil ikke hadde hatt noen klar definisjon.

I jordbruksoppgjøret 2001 ble det også vedtatt å nedsette en arbeidsgruppe som skulle se på samordning av følgende tilskudd: i) tilskudd til dyr på beite, ii) tilskudd til dyr på utmarksbeite, iii) tilskudd til organisert beitebruk.

En omfattende rapport ble lagt frem til jordbruksoppgjøret i 2002. Gruppen ble ikke enig om et omforent forslag til endringer. Definisjon av innmarksbeite ble for øvrig forskriftsmessig innført i jordbruksavtalen, jf. Statens Kornforretnings anbefaling fra 1999.

Ved jordbruksforhandlingene i 2002 ble det gjort vesentlige endringer i reglene for produksjonstilskudd. Fram til 2002 var vilkårene for å få produksjonstilskudd formulert i fem punkter:

- Det kunne gis tilskudd til bruker som drev vanlig jordbruk med plante- og eventuelt husdyrproduksjon på en landbrukseiendom. Landbrukseiendommen måtte ha minst 10 dekar jordbruksareal og våningshus og nødvendige driftsbygninger.
- All produksjon og omsetning av jordbruksprodukter fra driftsenheten skulle oppgis i søknaden og være i samsvar med gjeldende regler for jordbruksdrift.

- Brukeren måtte ha produksjonsinntekter fra driftsenheten, og produksjon i et rimelig forhold til hva som var regnet som normalt etter areal og produksjonsforhold på driftsenheten.
- Det kunne bare gis ett tilskudd per driftsenhet
- Det ble ikke gitt tilskudd til landbrukseiendommer som var etablert etter at forskriften om produksjonstilskudd ble gjeldende.

Fra om med 2002 er det foretak, ikke personer, som søker om produksjonstilskudd. For å søke produksjonstilskudd må foretaket:

- være registrert i Enhetsregisteret i Brønnøysund innen søknadsfristen (dvs. ha organisasjonsnummer)
- drive vanlig jordbruksproduksjon på én eller flere landbrukseiendommer
- enten være registrert i Merverdiavgiftsmanntallet eller ha hatt en omsetning over et visst minimum de siste 12 månedene før registreringsdatoen.

Minimumsbeløpet ble satt til kr 30 000 i 2002, og dette stod uendret frem til jordbruksoppgjøret i 2007 da det ble satt ned til kr 20 000.

Avtalepartene vurderte det slik at en direkte omlegging til støtte per beitedyr, ville gi for store omfordelinger uten nødvendig tid for omstilling. Av hensyn til tilskuddsordningens legitimitet og for å unngå uønskede tilpasninger, fant avtalepartene det nødvendig å fastsette bestemmelser som innebar at tilskuddsutbetalingen ble redusert til et nivå hvor arealet det betales støtte for stod i et visst samsvar med foretakets husdyrhold. Avtalepartene var enige om følgende innstramminger i ordningene:

- Det ble innført et tak for støtteberettiget grovfôrareal per grovfôrdyr. Denne regelen erstattet regelen om reduksjon ved svak drift. Det ble samtidig gjort en viss innstramming i avgrensingsnivå.
- Det ble foretatt en innstramming i taket for støtteberettiget innmarksbeite per grovfôrdyr.
- Omregningsfaktoren fra innmarksbeiteareal til støtteberettiget areal ble redusert fra 0,7 til 0,6.

Samlet skulle disse endringene redusere mulighetene for uønskede tilpasninger til tilskuddsordningen, samtidig som de ikke ville legge hindringer i veien for vanlig jordbruksproduksjon. Isolert sett innebar disse endringene en redusert tilskuddsutbetaling til innmarksbeiteareal på ca. 75 mill. kr (St.prp. nr. 65 (2001–2002)). De arealbegrensningene som ble innført i 2002, har i hovedsak stått ved lag fram til i dag.

3.2.3 Perioden 2003–2005

2003/ Nasjonalt miljøprogram vedtas

I jordbruksforhandlingene i 2003 ble det enighet om at Nasjonalt miljøprogram (se kapittel 3.3.2) skulle bli innført året etter. Som en del av dette ble det innført krav om miljøplan på alle gardsbruk, og det ble vedtatt trekk i tilskudd til foretak som ikke har slik plan. Det ble samtidig bestemt at en del av virkemiddelpakken skulle ligge på regionalt forvaltningsnivå, det som er det nåværende Regionalt miljøprogram (RMP). Første periode for virkemidlene ble bestemt å være 2004–2008. Det ble deretter videreført fra 2009.

2005/ Evaluering av areal- og beitetilskuddene

Som følge av NILFs evaluering av landbrukspolitikken i 2001/2002 med blant annet forslag om å erstatte arealtilskuddet til innmarksbeite med et tilskudd til dyr på beite, samt Statens landbruksforvaltnings tidligere forslag om å gjøre det samme, bestemte SLF i 2005 å gjennomføre en egen evaluering av beitetilskuddene. Dette ble gjort i sammenheng med SLFs Virkemiddelvurdering 2005 (Statens landbruksforvaltning 2006). Evalueringen ble gjennomført av ei bredt sammensatt arbeidsgruppe fra SLF og noen utvalgte Fylkesmenn.

Mandatet var å:

«(...) vurdere innretningen av arealbaserte produksjonstilskudd, samt produksjonstilskudd rettet mot beiting, vurdert opp mot formålet med tilskuddsordningene samt de overordnede landbrukspolitiske målsettinger tilskuddsordningene skal understøtte, særlig med tanke på å bevare kulturlandskapet og hindre gjengroing.»

Blant anbefalingene fra gruppa, var å flytte tilskudd til dyr på utmarksbeite inn i RMP for å synliggjøre tilskuddet som miljøvirkemiddel og for å sikre større fokus på beiting i prioriterte områder. Dette anbefalte de å gjennomføre sammen med et helhetlig fokus på utmark i Nasjonalt miljøprogram på alle nivåer.

Når det gjelder tilskudd til innmarksbeite anbefaler de ingen endring, men registrerer at det har vært en økning i innmarksbeiteareal uten en endring i antall dyr. Det forklarer de med enten tilskuddstilpasning eller liberal godkjenningsspraksis i kommunene, dvs. at utmarksarealer blir skjøtta før de er gjerdet inn og offisielt blitt godkjent som innmarksbeite. De foreslår å hindre at økningen av innmarksbeite ved konvertering av utmark til innmark fortsetter gjennom å vedta at det etter søknadsomgangen 2005 kun unntaksvis skal kunne søkes om videre overføring/definisjonsendring.

Gruppen anså gjengroingsproblemet som lite på innmarksbeite, og at det var størst ved nedlagt bruk på grunn av store kostnader med å gjerde inn innmarka for de som leier jorda. Dette mente de bør følges opp av kommunene gjennom sterkere fokus på bruk av SMIL-midlene til gjerding og rydding av leide arealer.

3.2.4 Innføring av beitetilskudd i 2006

Ved jordbruksforhandlingene i 2006 ble et beitetilskudd innført. I St.prp. nr. 68 (2005–2006) (s. 55) viser Regjeringens til at det i Soria Moria-erklæringen heter at: «Virkemiddelbruken må stimulere til økt beiting med husdyr for å kunne opprettholde et åpent kulturlandskap.»

I forbindelse med innføringen av tilskuddet påpekte LMD at deler av det norske kulturlandskapet er truet av gjengroing (St.prp. nr. 68 (2005–2006)). En viktig årsak til dette er redusert beiting på grunn av færre beitende dyr og endrede beitemønstre. En annen viktig årsak var mangel på skjøtsel tilpasset de ulike miljøverdiene. Det heter videre at beitedyr gir mange positive effekter for kulturlandskapet. De holder landskapet åpent og forebygger gjengroing, men bidrar også til større opplevelser av et vakkert og variert kulturlandskap. Avtalepartene var enige om å satse både på økt og på mer måltilpasset beiting og på skjøtselstiltak tilpasset de ulike miljøverdiene. De la derfor opp til satsing på alle forvaltningsnivåer gjennom en samlet beitepakke som inneholdt:

- et nytt beitetilskudd for alle beitende dyr
- økt bevilgning til RMP der beite fikk prioritet
- økt bevilgning til SMIL. Satsing på gjerding, rydding av beiter og skjøtsel av spesielt verdifulle kulturlandskap ble vektlagt.

Det nye tilskuddet skulle stimulere til økt beiting av dyr som normalt ikke beiter, samt premiere de som faktisk lar dyrene sine gå på beite. Beitetilskuddet ble et supplement til utmarksbeitetilskudd. Beitetilskuddet omfatter alle beitedyr som faktisk beiter et minimum antall uker per år. For å utjevne ulik beitetid på grunn av klima, ble kravet til minimum beitetid satt til 16 uker i AK-sone 1–4 og 12 uker i sone 5–7.

Departementet la til grunn at beitetilskuddene, som en del av det nasjonale miljøprogrammet, kunne notifiseres som grønn støtte i WTO (St.prp. nr. 68 (2005–2006) s. 48). Dette er fulgt opp i senere notifiseringer.

Forvaltningen av beitetilskuddene vil i hovedsak måtte baseres på søkerens egne opplysninger om antall beitende dyr og beitetider. Det vil ikke være mulig å kontrollere fullt ut i ettertid om disse opplysningene er korrekte. Forvaltningen må baseres på «indirekte kontroller» og sannsynliggjøring av opplysningene gjennom oppgaver over beitearealer, fôrregnskap etc., se St.prp. nr. 68 (2005–2006).

Beitetilskuddet ble plassert i en ny underpost 74.16 i kap. 1150 sammen med tilskuddet til utmarksbeite for å få et klarere skille mellom de miljøbaserte ordningene og de ordinære husdyrtilskuddene.

3.2.5 Nasjonalt beiteprosjekt

I jordbruksforhandlingene i 2008 ble det bestemt å etablere et eget prosjekt, under det midlertidige navnet «Beiteprosjektet». Prosjektet ble opprinnelig innført under Landbrukets Utviklingsfond, med en oppstartsbevilgning på 5,5 mill. kr i 2008. Målet var bedre kunnskap om tapsårsaker for sau på beite, og et bedre sauehold med mindre tap. På denne måten skal det utarbeides et konkret opplegg for bedre tilsyn, kontroll og bedre dokumentasjon, samt utarbeide et forslag til bedre utnytting av beiteressursene, samarbeid og organisering. I 2007 ble et pilotprosjekt med forsterket tilsyn av sau på beite i Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal ferdigstilt. Dette prosjektet dannet grunnlaget for innføring av det nåværende nasjonale beiteprosjektet.

I 2010 var prosjektet på 6,5 mill. kr, og det ble utvidet til å gjelde utprøving av radiobjeller i ni fylker og merkeavlesere i to fylker. Primært er hovedmålet å redusere tap av sau på utmarksbeite.

Eksempler på andre typer prosjekter som får tilskudd er elektronisk overvåkning, prosesser for å få på plass beitebruksplaner og endret/bedre organisering av beitebruken, prøvetaking og tilsyn for å avklare sykdomsårsaker mv. I tillegg gis det støtte til å se på risikovurdering av beiter og vaksinasjonsprogram, sett opp mot problem med flåttbårne sykdommer hos sau. Dette arbeidet gjøres av Fylkesmannen i Møre og Romsdal.

Erfaringene i prosjektet viser at utprøving av radiobjeller ikke har ført til noen klar effekt på tap av sau på beite eller økt kunnskap knyttet til tapene i Verran kommune. Det var derimot noe lettere å finne tapte kadaver enn tidligere. I rovdryområder i Nord-Trøndelag har ikke økt tilsyn ført til mindre tap av dyr eller økt funn av kadaver, og det henvises til at rovdyr og sau bør skilles «fysisk» fra hverandre for å unngå tap. Når det gjelder ekstra tilsyn i sykdomsområder på Møre, førte det heller ikke til mindre tap, og behovene lå heller mer på å finne sykdomsårsaker. I 2009 ble det også gjort forsøk i Hedmark (områdeplanlegging og organisering), Oppland (beitebruksplanlegging og elektronisk merkeavlesning), Troms og Finnmark (rovvilt) og Sogn og Fjordane (utarbeidelse av egen strategi mot tap på beite) (Rekkedal 2012).

I forbindelse med Nasjonalt beiteprosjekt ble det i 2010 utarbeidet en egen utredning om radiobjeller. Den anbefaler fokus på mer kunnskap om sykdommer hos husdyr, og at tilsyn i seg selv ikke medfører mindre tap av sau på beite. Erfaringer fra forsøk med radiobjeller viste også at denne måten å drive tilsyn på ikke fungerer godt nok til at de anbefalte støtteordninger mot slik type tilsyn. Blant annet er det problemer med mobildekning i mange områder, høye kostnader og tekniske utfordringer. Fokus på videre

utprøving i områder med store dyretap og god mobildekning ble anbefalt (Statens landbruksforvaltning, 2010). Rekkedal (2012) viser til at det senere har fremkommet mer positive erfaringer med bruk av radiobjeller.

Nasjonalt beiteprosjekt skal avsluttes i 2012.

3.2.6 Evaluering av kulturlandskapstilskudd i RMP/ 2008

Skog og landskap evaluerte kulturlandskapstilskuddene under RMP på oppdrag fra Statens landbruksforvaltning (Puschmann m.fl. 2008). Evalueringen ser på organisering i RMP av tiltak rettet mot kulturlandskapsformål, og ser således ikke på miljø- og landskapseffektene.

I evalueringen vurderer de RMP til potensielt å være landbrukets viktigste redskap til å innfri miljøutfordringene innenfor kulturlandskapet, både i innmark og utmark. Forvaltningsmessig anbefaler de ytterligere standardiseringer av underposter, og at rapporteringssystemet bør systematiseres og gjøres likt for alle fylkene. De foreslår at det bør vurderes om det bør være et «minstekrav» til støtte både til kulturlandskapsformål og forurensningsformål.

De vurderer målrettingen av midlene og anbefaler at kulturlandskapsverdier som tilgjengelighet og friluftsliv (særlig rettet mot by- og tettstedsnære jordbruksområder) og kulturminneverdier (vedlikehold av gamle bygninger) innføres som en del av RMP. De anbefaler videre at Organisert beitebruk også bør kunne legitimeres gjennom kulturlandskapshensyn. De mener også at en rutinemessig evaluering av miljøeffektene av tilskuddene bør opprettes.

3.2.7 Evaluering av regionale miljøprogram i jordbruket/2008

Norsk senter for bygdeforskning og Telemarksforskning gjennomførte i 2008 en evaluering av de Regionale miljøprogrammene. Evalueringen ble gjennomført etter to år med Regionale miljøprogram og fire år med Nasjonalt miljøprogram. Formålet var å se på forvaltning og hvordan miljøutfordringer i fylkene ble ivaretatt gjennom ordningen. Det var viktig å se på om landbruksforvaltningen har vært effektiv i planlegging, iverksetting og gjennomføring og hvorvidt informasjon og medvirkning har vært som forutsatt.

Evalueringen skulle se på hvordan tilskuddsordningene burde bli utformet, samt forvaltningsnivå. I tillegg skulle den vurdere målrettingen, forvaltningseffektiviteten, informasjonsarbeidet ved innføringen av ordningen og videre utvikling av ordningen.

Gjennom undersøkelser på ulike fylker kommer det frem til at fordelingen av midler til forurensning og kulturlandskap er tilsvarende det samme som har blitt gitt under andre ordninger før RMP ble innført. RMP har på den måten ikke ført til endringer i prioriteringene i særlig stor grad. Midlene bidrar likevel til å synliggjøre forholdet mellom landbruk og miljø.

Evalueringen peker på at innføring av RMP i større grad har medført økt arbeid på kommunene, fordi det er de som må gi opplysninger om arealtyper, ta i mot søknader med mer uten at det er de som forvalter midlene. I gjennomsnitt har arbeidsinnsatsen økt med 0,8 årsverk som følge av innføringen av RMP. Dette gjelder innføringsfasen, og innsatsen gikk ned etter at systemene var innført.

- Forsøksordning med styrket RMP, det vil si en utvidet ordning. Dette er begrunnet i at midlene i stor grad var knyttet til tidligere midler som gikk til samme formål, og at det har ligget igjen en «forståelse» av at midlene skulle gå til det samme. En økning i støtten til enten kulturlandskaps- eller forurensningsformål ville i så måte gå ut over den andre posten, og kunne skape konflikt.
- Koordinering og økt samarbeid med andre virkemiddel.

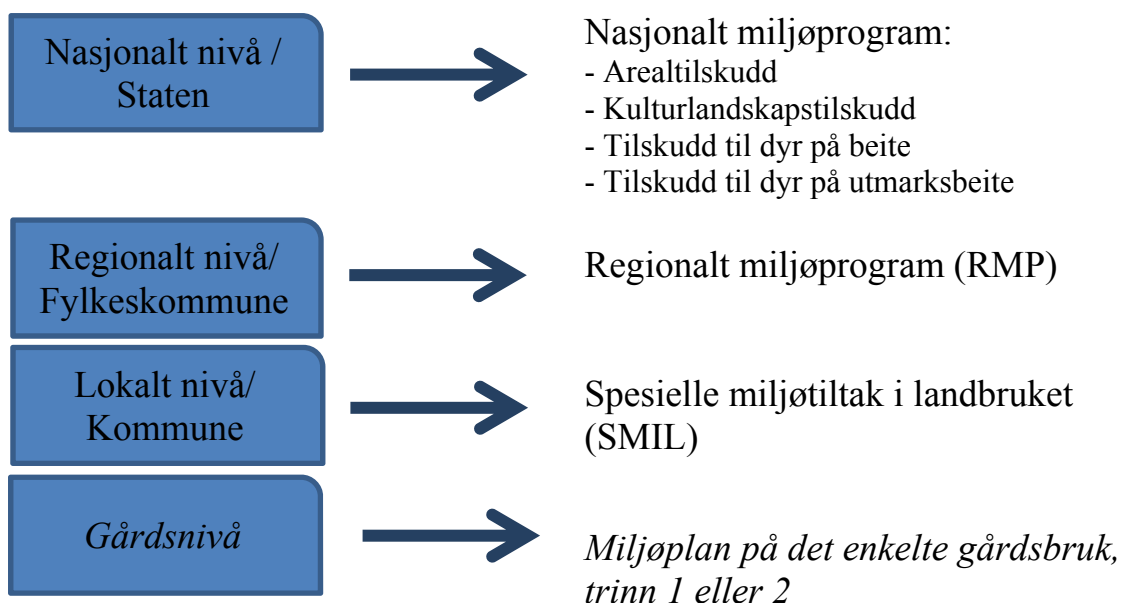
- Færre ordninger og tiltak. Særlig kommunene har problemer med å få oversikt over alle postene i RMP.
- Effektivisering av søknader og søknadshåndtering
- Motivasjonsopplegg for forvaltningen
- Fokusgruppe som metode ved oppstart av rulleringsprosesser. Dette for å sikre involvering av viktige interessegrupper.

3.3 Gjennomgang av dagens beiteordninger

Beiteordningene er en del av Nasjonalt miljøprogram der hovedmålene blant annet 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.» (Statens landbruksforvaltning 2008)

I denne evalueringen er hovedfokuset på tilskuddene under Nasjonalt miljøprogram og Regionale miljøprogram (RMP). Nasjonalt miljøprogram setter rammene for RMP og SMIL, og de fylkesmessige og kommunale prioriteringene skal sees i sammenheng med de nasjonale føringene. Vi vil behandle investeringsmidler, som tidligere ble gitt under SMIL-ordningen, mer avgrenset og se bort fra støtte til miljøplan på gårdsnivå. Figur 3.1 viser en oversikt over ordningene, og hvilket forvaltningsnivå de ligger på. Kriteriet for å få tilskudd under Nasjonalt miljøprogram er at produsenten er tilskudsberettiget for produksjonstilskudd..



Figur 3.1 Oversikt over miljøprogrammene og hvilket forvaltningsnivå de ligger på

3.3.1 Nasjonale tilskuddsordninger

Generelle mål og vilkår for produksjonstilskudd

Formålet med produksjonstilskudd er «...å bidra til et aktivt og bærekraftig jordbruk innenfor de målsettinger Stortinget har trukket opp.» (jf. Forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket § 1). For å søke produksjonstilskudd må foretaket:

- være registrert i Enhetsregisteret i Brønnøysund innen søknadsfristen (dvs. ha organisasjonsnummer)
- drive vanlig jordbruksproduksjon på én eller flere landbrukseiendommer
- enten være registrert i Merverdiavgiftsmanntallet eller ha hatt en omsetning over kr 20 000

Foretaket må disponere de dyra og arealene det søker tilskudd for. Det er et unntak for hest i pensjon i beitesesongen. Alt areal skal som hovedregel høstes eller avbeites minst én gang i løpet av vekstsesongen for å være berettiget tilskudd. Foretaket må ikke ha et for tett samarbeid med andre foretak som søker tilskudd til samme produksjon (driftsfellesskap). En person kan ikke være medeier i mer enn ett foretak som søker tilskudd til husdyr (med unntak for samdrifter i melkeproduksjon), og mer enn ett foretak som søker tilskudd til samme vekstgruppe.

Areal- og kulturlandskapstilskudd

Areal- og kulturlandskapstilskudd (AK-tilskudd) er kapittel 1150, underpost 74.17 i statsbudsjettet. Følgende omtale er basert på Prop. 1 S. (2011–2012) s. 151. Underposten består av et kulturlandskapstilskudd med samme sats per dekar for alt jordbruksareal som fyller vilkårene for arealtilskudd, og et arealtilskudd der satsene per dekar er differensiert etter type produksjon, antall dekar og hvor i landet arealene er. Tilskuddet skal medvirke til å skjøtte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift, og til å holde jordbruksareal i drift i samsvar med gjeldende landbrukspolitiske mål. For å få fullt tilskudd må foretakene blant annet ha en miljøplan som skal medvirke til en mer miljøvennlig jordbruksproduksjon og til vedlikehold og forbedring av miljøgoder og kulturlandskap.

Tilskuddet skal også medvirke til å styrke og jevne ut inntektene mellom ulike produksjoner, mellom ulik størrelse på foretakene og mellom distrikter.

Jordbruksarealet deles i tre kategorier i forbindelse med produksjonstilskudd.

- *Fulldyrket jord*: 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 i søknader om produksjonstilskudd som fulldyrket eng til slått og beite.
- *Overflatedyrket jord*: 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 prosent av arealet skal være dekket av grasarter og beitetålende urter. Innmarksbeitearealer skal være avgrenset med permanent gjerde mot utmark, med mindre området har naturlige avgrensninger som elver, fjell og lignende.

Ved arealberegning av innmarksbeite skal innslag av ikke-jordbruksareal som fjell, sumper, dammer og skog som per enhet er større enn 1,0 dekar, trekkes fra.

Avgrensning av tilskuddsberettiget grovfôrareal

AK-tilskudd gis til et tilskuddsberettiget areal. Maksimalt tilskuddsberettiget areal beregnes ut fra antall dyr. Innmarksbeitearealet avgrenses først ved at det *maksimalt* kan godkjennes det antall dekar per beitedyr som går fram av tabell 3.1.

Tabell 3.1 Avgrensning av tilskuddsberettiget innmarksbeiteareal, dekar per dyr

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

Kilde: Statens landbruksforvaltning (2011b), tabell 4.3

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

Til slutt avgrenses grovfôrarealet, og maksimalt antall dekar grovfôrareal som kan godkjennes per grovfôrdyr framgår av Tabell 3.2.

Tabell 3.2 Avgrensning av tilskuddsberettiget grovfôrareal, dekar per dyr

Sone	1–4	5	6–7
Hester, alle dyr unntatt hester i pensjon i beitesesongen	12	13	15
Melkeku og ammeku	14	15	18
Storfe, hjort, lama, alpakka og esel, hester i pensjon i beitesesongen	5	5,5	6,5
Melkegeiter og ammegeiter	1,75	2,2	2,25
Sauer 1 år og eldre per 1. juni, evt. ved beiteslipp, og som går mer enn 5 uker på utmarksbeite	1,9	2,2	2,5
Sauer 1 år og eldre per 1. juni, evt. ved beiteslipp, og som går mindre enn 5 uker på utmarksbeite	2,8	3,1	3,6
Sauer 1 år og eldre per 1.juni, evt. ved beiteslipp, og som beiter på innmark hele sommeren som følge av rovviltsituasjonen. Vurdert av fylkesmannen	3,3	3,6	4,1
Utegangersau, alle	1	1,25	1,5
Avlspurker, struts og kaniner	0,75	1	1,25
Økologisk slaktegris	0,2	0,25	0,3
Økologiske verpehøns	0,02	0,02	0,02

Kilde: Statens landbruksforvaltning (2011b), tabell 4.4

Arealer der det produseres grovfôr til oppdrett av dyreslag som ikke er nevnt i tabellen over, kan tas med i arealgrunnlaget for areal- og kulturlandskapstilskuddet i særlige tilfeller. Normert arealbehov fastsettes da av kommunen.

I tillegg til tilskuddsberettiget grovfôrareal beregnet for det antall dyr foretaket disponerer per 31.7.2011, kan det gis tilskudd for areal til produksjon av grovfôr for salg. Ved å summere antall dekar grovfôr det kan gis tilskudd for ut fra antall dyr foretaket disponerer og mengde grovfôr som er solgt, finner en arealet foretaket kan motta areal- og kulturlandskapstilskudd for. Det er ingen begrensninger for hvor stort areal det kan være på et foretak for å få tilskuddet. For medlemmer av samdrift i melkeproduksjon gjelder egne bestemmelser (Statens landbruksforvaltning 2011b).

For 2008 førte avgrensingen til at det ikke blir gitt AK-tilskudd til 176 976 daa, eller 1,9 prosent av arealet uten avgrensing (Statens landbruksforvaltning 2010a s. 38). Det er relativt størst areal som blir avgrenset i Telemark, Agder, Hordaland, Sogn og Fjordane og Troms og Finnmark.

Målinger og arealklassifikasjonen følger prinsippene som ligger til grunn for nasjonal standard for kartdata.

Beitetilskudd

I statsbudsjettet er beitetilskuddene samlet i kapittel 1150, underpost 74.16. Underposten består av et tilskudd til dyr som beiter i utmark, og et tilskudd til dyr som beiter i kulturlandskapet (innmark og/eller utmark). Formålet med ordningene er å pleie kulturlandskapet gjennom å få mange dyr på beite, samt å få en bedre utnytting av utmarksbeiteressursene. Beiting har også en positiv effekt på dyrevelferden (Prop. 1S (2011–2012) s. 151).

Fra og med 2009 er kravet for beitetid i utmark satt ned fra minst 8 uker til minst 5 uker. I St.prp. nr. 75 (2008–2009) gis følgende begrunnelse for redusert krav til beitetid i utmark:

«Fylkesmennene rapporterer at kravet i utmarksbeitetilskuddet om at dyrene må ha beitet minst 8 uker i utmark for å gi grunnlag for tilskudd, begrenser mulighetene for en tilpasset beiteperiode. Kravet til minste beitetid i utmark settes derfor ned fra 8 til 5 uker. Dette vil kunne redusere en vesentlig del av utfordringene for produsenter med forsinket slipp av dyra og tidlig sanking, fordi ordningen blir mer fleksibel i forhold til å kunne variere beitetiden».

Satsene for beitetilskudd og utmarksbeitetilskudd har i perioden vært slik som vist i tabell 3.3. Innføringen av beitetilskudd i 2006 og utviklingen i satser, spesielt for kyr, andre storfe og hester kan tyde på at det i den senere tid er lagt større vekt på beiting generelt enn på utmarksbeite spesielt.

Tabell 3.3 Satser for tilskudd til dyr på beite og på utmarksbeite, 2000–2011, kr per dyr

År	Utmarksbeite			Beite	
	Kyr, storfe, hester	Sauer, lam, geiter, kje		Kyr, storfe, hjort og hester	Sauer, lam, geiter, kje
		Under 100 dyr	Over 100 dyr		
2000	250	95	35		
2001	250	82	65		
2002	250				
2003	250				
2004	250				
2005	250				
2006	250				
2007	250			100	20
2008	250			200	25
2009	300			250	35
2010	330			350	60
2011	360			400	60
				415	60

Kilde: Egen sammenstilling fra diverse kilder

3.3.2 Regionalt miljøprogram

Formålene i RMP er delt inn i to hovedkategorier; bedre ivaretagelse av *kulturlandskapet* og redusert *forurensning* fra landbruket. Beitetilskudd går under kategorien kulturlandskap, for eksempel kan det være ordninger som kalles tilskudd til dyr på beite i utvalgte områder, tilskudd til beiting/drift av prioriterte kulturlandskap (beitelandskap, kystlynghei) med mer. De ulike fylkene definerer prioriteringene ulikt, men kravet er at de skal bidra til å oppfylle de nasjonale målene.

Tabell 3.4 Formål og underkategorier i Regionalt miljøprogram

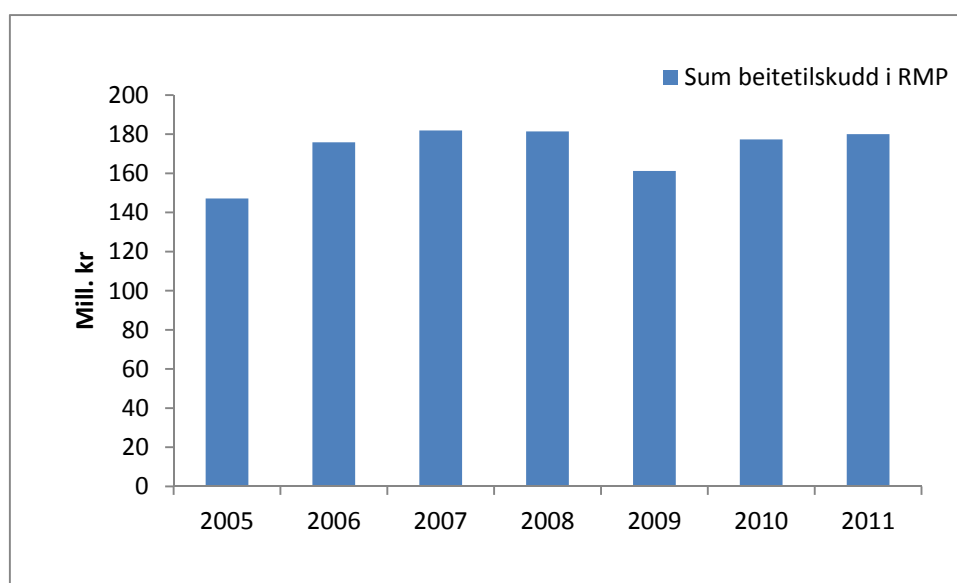
Hovedkategori	Underkategori
1) Kulturlandskap	a) Kulturlandskap
	b) Kulturmiljøer og kulturminner
	c) Tilgjengelighet og friluftslivsverdier
	d) Biologisk mangfold
2) Forurensning	a) Avrenning til vassdrag
	b) Plantevernmidler og avfall

Ordningen forvaltes av Fylkesmannen i hvert fylke, og det er de som utarbeider planene for hva som skal få støtte og forskriftene det er nedfelt i. Søknadene om støtte mottas på kommunenivå, og det er fylkesmannen som har vedtaksmyndighet. Alle som oppfyller kravene til å få støtte, har rett på å få det. For å være tilskuddsberettiget må mottakeren være registrert som jordbruksforetak, være berettiget til å motta produksjonstilskudd og ha miljøplan trinn 1.

Regionale miljøprogram ble første gang innført i 2005, etter to år med pilotordning i Hedmark og Hordaland. Etter en evalueringsrunde i 2008 ble programmet justert, og formet slik det er i sin nåværende form.

Utvikling i beitetilskudd under Regionalt miljøprogram

I Jordbruksavtalen 2011 ble det satt av 428,5 mill. kr til Regionale miljøprogram. Samme år ble det, ifølge våre beregninger, utbetalt 180 mill. kr til ulike formål knyttet til beite. Figur 3.2 viser utviklingen i utbetalte RMP-midler til beiteformål fra 2005–2011. Den største andelen går til utbetaling til *drift av innmarksareal* og *seter*, med hhv. 48,8 mill. kr og 32,2 mill. kr i 2011.



Figur 3.2 Utvikling i tilskudd til beiteformål i RMP, 2005–2011

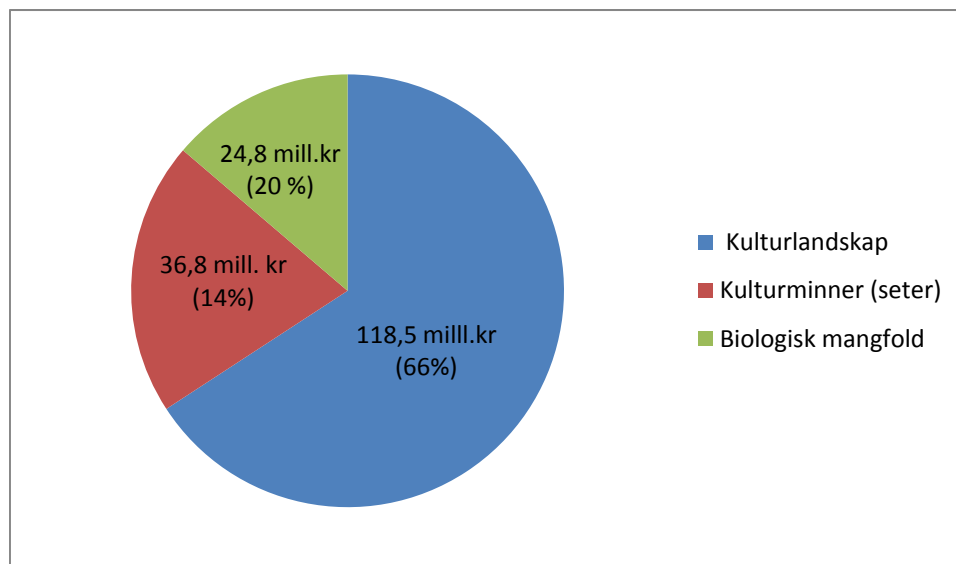
Kilde: Statens landbruksforvaltning

Beitetilskuddene ligger i hovedsak under de tre temaområdene kulturlandskap, biologisk mangfold og kulturminner. Med utgangspunkt i Statens landbruksforvaltnings inndeling i hovedtemaene for de respektive gruppene går vi ut fra følgende undertema⁸ når vi diskuterer beiting:

- Kulturlandskap, inkludert følgende undertema: Organisert beitebruk, Innmarksbeite, Utmarksbeite, Beite, Drift av innmarksareal, Verneområde, Verdifulle kulturlandskap, Gjerder (ikke steingjerder)
- Biologisk mangfold, inkludert følgende undertema: Verdifulle slåtte- og beitemarker, Kystlynghei og Andre kulturmarks- eller naturtyper
- Kulturminner, inkludert følgende undertema: Seter, Felleseter

⁸ Hovedgruppene ble endret i 2009, men de aktuelle undertemaene er i hovedsak de samme over perioden.

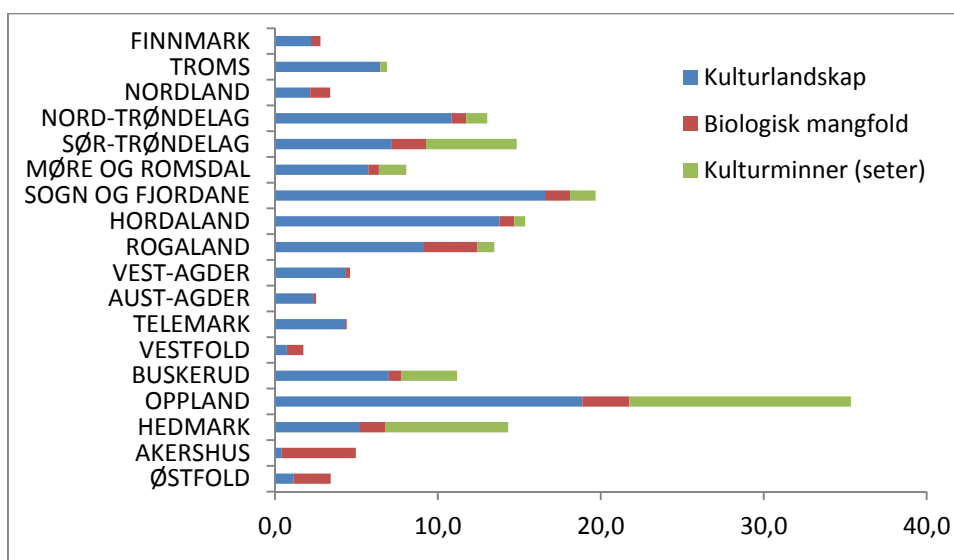
Figur 3.3 viser at det ble utbetalt ca. 180 mill. kr til beiteformål i 2011. Den største andelen går til kulturlandskap, hvorav 40 prosent går til *drift av innmarksareal* og 16 prosent til *verdifulle kulturlandskap*. Under Biologisk mangfold er det *verdifulle slåtte- og beitemarker* som er størst, og utgjør 82 prosent av utbetalingene. For *kulturminner* utgjør *seter* 87 prosent. Videre vil *seter* og *fellesseter* behandles som samme post.



Figur 3.3 Fordeling av utbetaling til beiteformål i 2011, fordelt etter hovedtema, mill.kr

Kilde: Statens landbruksforvaltning

Det er store variasjoner når det gjelder utbetaling til beiting under RMP (figur 3.4). Oppland og Sogn og Fjordane har de største utbetalingene, med hhv. 35,4 mill. kr og 19,7 mill. kr. Fylkene Østfold, Akershus og Vestfold har nesten ikke utbetalinger til kulturlandskapsformål, men har en større andel til biologisk mangfold. De nordligste fylkene har en større andel av utbetalingene under temaet kulturlandskap. I Vedlegg 1 ligger en fylkesvis oversikt over hvilke støtteordninger under RMP som dekker beiting, og der kommer det også frem at det er svært store regionale forskjeller når det gjelder tematiske prioriteringer og hvor mye som utbetales til ulike formål. Dette indikerer at beitebehovene er svært varierende over landet, og en regional tilpasning av virkemidlene er viktig for å kunne nå de ulike behovene.



Figur 3.4 Fylkesvisе utbetalinger til beiteformål under RMP, mill. kr. 2011

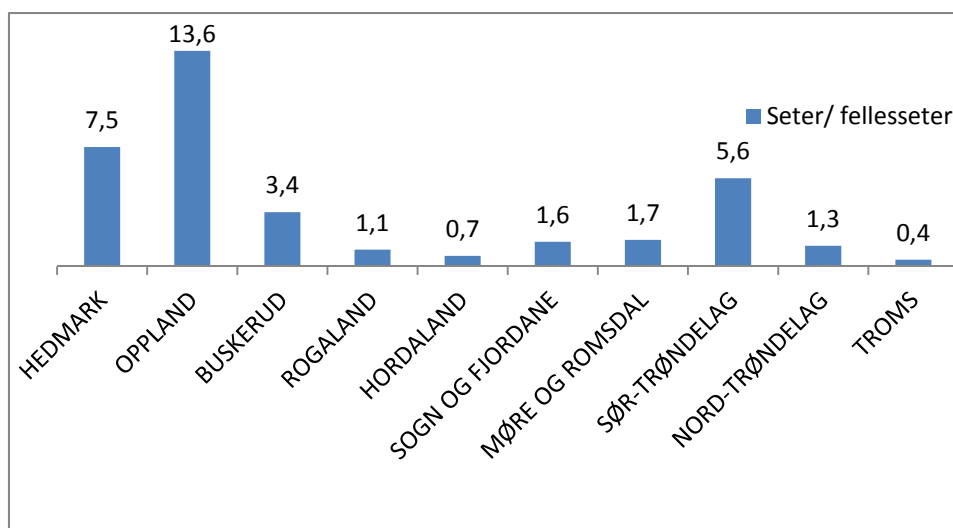
Kilde: Statens landbruksforvaltning⁹

RMP til ulike formål

I det følgende er en oversikt over fylkesvisе utbetalinger til noen utvalgte poster under RMP.

Seter/fellesseter

Utbetalinger til *seter* og *fellesseter* utgjør 20,4 prosent av alle utbetalingene til beite. Det tilsvarte 36,8 mill. kr i 2011. Oppland er uten tvil det største fylket, men Hedmark og Sør-Trøndelag har også mye seterdrift.



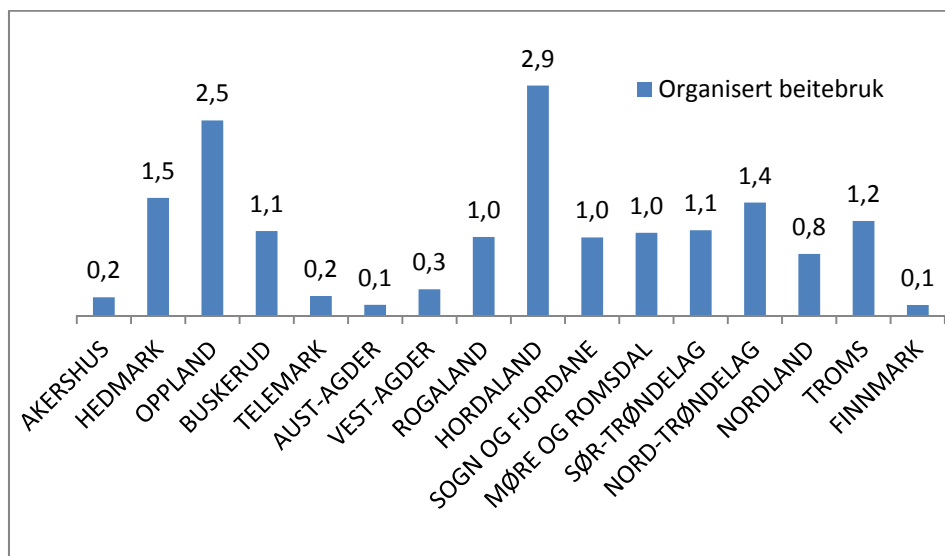
Figur 3.5 Utbetalinger til Seter/fellesseter, fylkesvis. mill. kr 2011

⁹ Statens landbruksforvaltning (2012) *Utbetaling RMP 2011*. Excelfil tilsendt på mail fra Kaja Killingland, 02/02/12. All data om RMP kommer fra denne kilden om ikke annet er spesifisert.

Organisert beitebruk - RMP

Tilskudd til organisert beitebruk gis enten gjennom driftstilskudd til beitelag gjennom RMP eller som investeringstilskudd. Vi kommer tilbake til sistnevnte i kapittel 3.3.3.

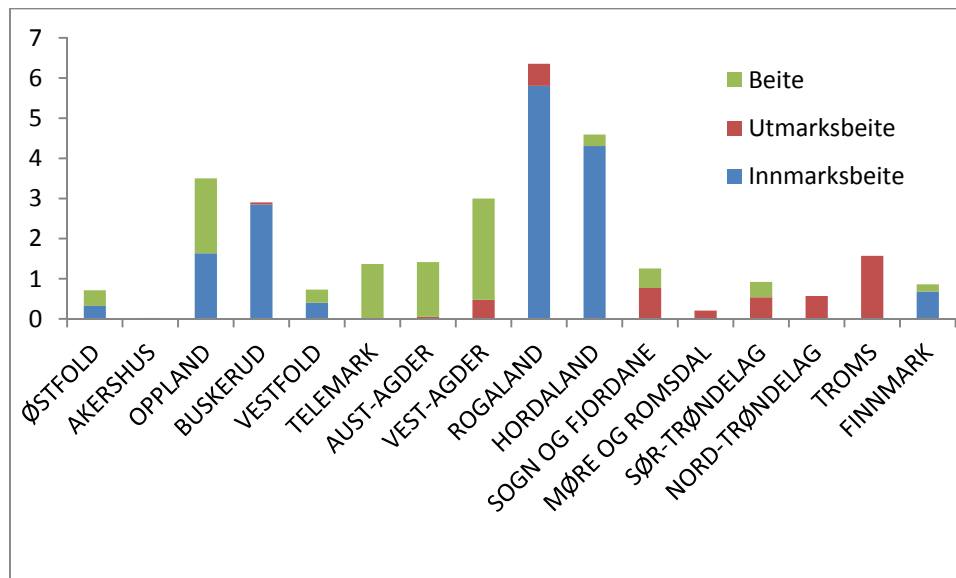
Dette er en ordning som skiller seg noe ut blant RMP-tilskuddene, da det ikke er et absolutt krav om å være produksjonstilskuddsberettiget, og det er beitelag som er registrert som tilskuddsmottakere. Ordningen forvaltes derimot på samme måte som RMP, hos Fylkesmannen. I tilskuddsstatistikken fremkommer det at Organisert beitebruk er noe som finnes over hele landet, med unntak av Østfold og Vestfold. Hordaland og Oppland er viktige fylker for organisert beitebruk, mens det på Sørlandet og i Finnmark er svært lite, se figur 3.6. Utbetalinger til organisert beitebruk i RMP lå på 16,5 mill. kr i 2011.



Figur 3.6 Utbetalinger til Organisert beitebruk fylkesvis. mill. kr 2011

«Beite» totalt

For å forenkle setter vi her sammen alle tilskuddene som går til dyr på ulike typer beite. Her er postene «innmarksbeite», «utmarksbeite» og «beite» slått sammen. Tilskuddene fungerer som en ekstra utbetaling utover det som kommer gjennom de nasjonale beiteordningene. Den største posten er støtte til innmarksbeite (16,0 mill. kr), og Rogaland og Hordaland står for de fleste utbetalingene (figur 3.7). For den nærliggende posten *Beite*, (som også omfatter innmark), er Aust-Agder og Oppland de største fylkene. Denne posten hadde utbetalinger på om lag 9,2 mill. kr i 2011. Utbetalinger til utmarksbeite utgjorde kun 4,8 prosent av alle tilskuddene som går til diverse beiteformål. Troms er det fylket som utbetalte mest til utmarksbeite i RMP, dvs. om lag 1,6 mill. kr.



Figur 3.7 Utbetalinger til beite, fylkesvis. mill. kr 2011

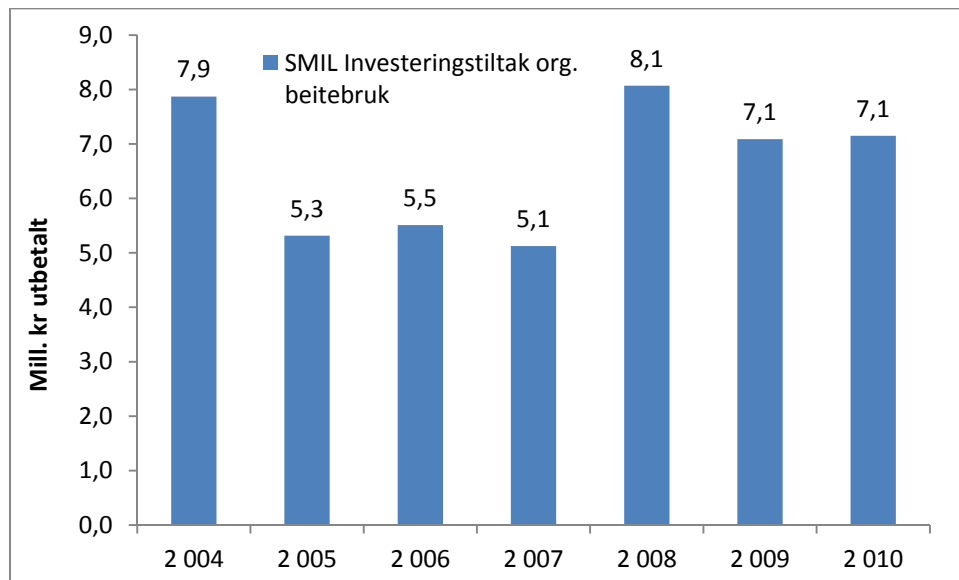
3.3.3 Investeringsstilskudd til organisert beitebruk

Investeringsstilskudd til organisert beitebruk ble inntil nylig utbetalt under SMIL-ordningen.¹⁰ Når det gjelder SMIL-midlene, ble det etter en evaluering i 2009 foreslått å ta ordningen med investeringsstøtte til organisert beitebruk ut av SMIL (Statens landbruksforvaltning 2009). Det var begrunnet i behovet for å ha en mer helhetlig og målrettet virkemiddelbruk for å fremme beiting i utmark. Det er på det nåværende tidspunkt en forskrift ute på høring for en slik endring. Midlene vil forvaltes av Fylkesmannen, og ikke kommunen, slik det har vært frem til nå.

I fremstillingen av midler til organisert beitebruk i dette kapittelet tar vi utgangspunkt i ordningen slik den har vært frem til i dag. I 2010 ble det utbetalt totalt sett 135,3 mill. kr til SMIL, hvorav 7,1 mill. kr gikk til investerings tiltak for organisert beitebruk. Det utgjorde dermed en svært liten del av SMIL, men det er viktig å se den i sammenheng med tilskudd til organisert beitebruk i RMP, som ikke gir støtte til investeringer. Figur 3.8 viser utviklingen i slike investerings tiltak over perioden 2004–2010.

Det synes klart at støtte til investerings tiltak i SMIL har vært en svært liten andel av den totale støtten til beiteformål. Ruud m.fl. (2009) beregnet at oppsett av kostet kr 86 000 for 2000 m gjerde. Gitt disse kostnadene kan et tilskudd på 7,1 mill. kr finansiere ca. 165 km gjerde.

¹⁰ Tilskuddsordningen med Spesielle miljøtiltak i landbruket (SMIL) skal ta vare på lokale verdier slik som biologisk mangfold, gammel kulturmark, tilgjengelighet/ opplevelseskvalitet, fredede og verneverdige bygninger og andre kulturminner/-miljøer. Midlene skal støtte opp om tiltak som fremmer disse verdiene på en måte som går utover det som forventes av vanlig jordbruksdrift. For å være tilskuddsberettiget SMIL-midler kreves det at foretaket/eierne driver og/eller eier en landbrukseiendom, eller er registrert i Enhetsregisteret og har fått tillatelse av landbrukseiendommens eier til gjennomføring av prosjekt eller tiltak. (Forskrift om tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket).



Figur 3.8 Utbetalte midler til investeringsstiltak for organisert beitebruk under SMIL-ordningen. 2004–2010, mill. kr

4 Oversikt over beite og beitebruk

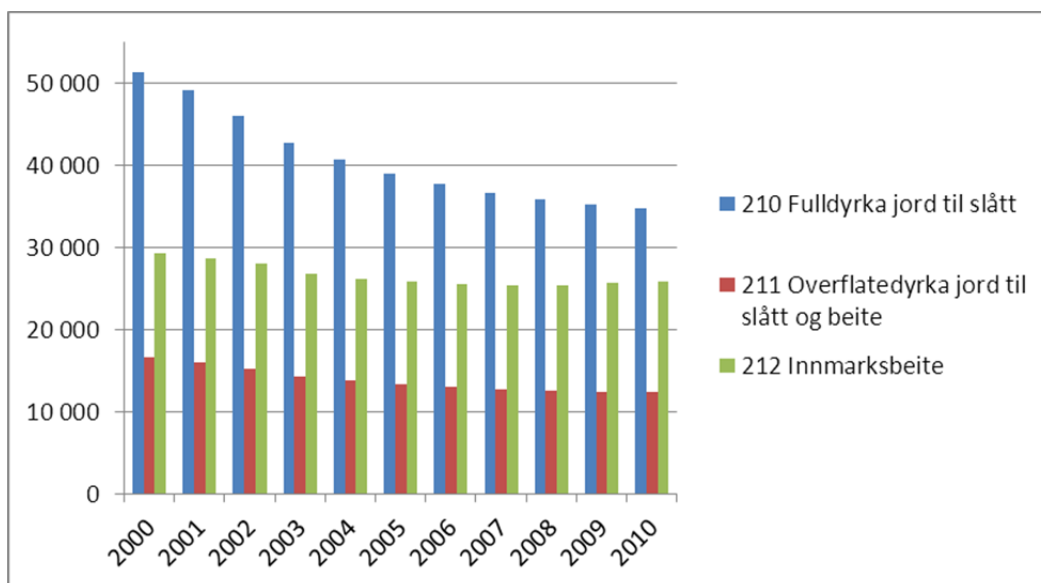
Oversiktene over beite og beitebruk er i hovedsak basert på statistikk om søknader om og utbetaling av produksjonstilskudd. I noen grad er det supplert med informasjon fra andre kilder.

4.1 Areal- og kulturlandskapstilskudd

For areal og kulturlandskapstilskudd har vi begrenset omtalen til tre arealgrupper: Full- dyrka jord til slått og beite (kode 210), overflatedyrka jord til slått og beite (211) og innmarksbeite (212). Videre er utbetalt tilskuddsbeløp for arealtilskudd avgrenset til å omfatte «areal- og kulturlandskapstilskudd til grovfôr» for årene 2000–2003 og et be- regnet til skudd for årene 2004–2010.

4.1.1 Antall søkere

Antall søknader om tilskudd til fulldyrka jord til slått og beite har gått ned fra vel 50 000 i 2000 til ca. 35 000 i 2010 (figur 4.1). For innmarksbeite har antallet vært mer stabilt, spesielt etter 2006. Det er betydelig færre som søker om tilskudd til overflate- dyrka jord til slått og beite.

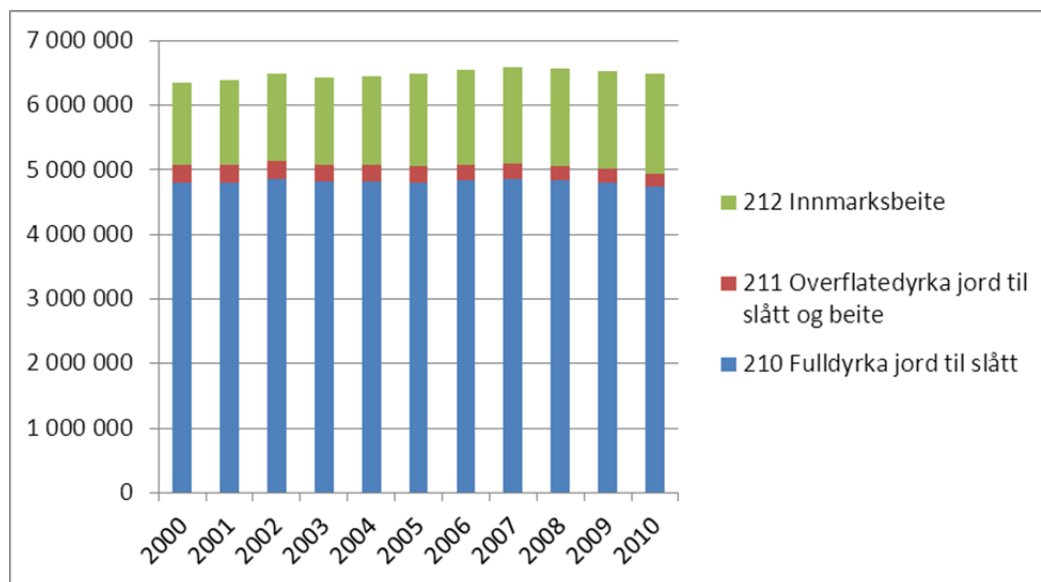


Figur 4.1 Antall søkere om areal- og kulturlandskapstilskudd til arealer for slått og beite, 2000–2010

Kilde: Statens landbruksforvaltning, 2011. «Statistikk fra søknader om produksjonstilskudd i jordbruket». ANTALLSTA- TISTIKK PT-900. Nedlastede data; Uke 48 og 49 i 2011. URL: <http://32.247.61.17/skf/prodrapp.htm>

4.1.2 Areal

I 2010 var det søkt om tilskudd til 6 564 917 dekar i de tre arealkategoriene som er med her. Fulldyrket jord til slått og beite (210) utgjorde 72 prosent av arealet. Det totale arealet har økt med 3,3 prosent fra 2000 til 2010, men med en liten reduksjon de siste årene.



Figur 4.2 Eng- og beiteareal det er søkt om produksjonstilskudd for, dekar

Kilde: SLF, 2011. «Statistikk fra søknader om produksjonstilskudd i jordbruket». ANTALLSTA-TISTIKK PT-900. Nedlastede data; Uke 48 og 49 i 2011. URL: <http://32.247.61.17/skf/prodrapp.htm>

Fordelt på soner for AK-tilskudd er det sone 5 som har størst grovfôrareal, tabell 4.1. Totalt var 58 prosent av grasarealet i sone 5. Det er spesielt for overflatedyrka eng og beite at sone 5 har en stor andel av arealet (76 %), men denne arealtypen utgjør bare 3 prosent av totalt grasareal.

Tabell 4.1 Areal av eng og beite fordelt på soner for AK-tilskudd, 31.07.2011, dekar

AK-sone	210	211	213	Sum
	Fulldyrka	Overflatedyrka	Innmarksbeite	
1	310 335	6 145	66 467	382 947
2	239 108	2 563	119 020	360 691
3	456 715	7 925	166 378	631 018
4	411 722	8 978	69 396	490 096
5	2 609 654	152 851	1 007 401	3 769 906
6	616 246	19 812	127 826	763 884
7	104 839	3 672	14 382	122 893
Landet	4 748 619	201 946	1 570 870	6 521 435

Kilde: Beregning etter søknader om produksjonstilskudd, SLF

I tillegg til arealet i drift har søkerne oppgitt at de har ca. 70 000 dekar eng- og beiteareal ute av drift i 2011. Dette tallet har vært relativt konstant.

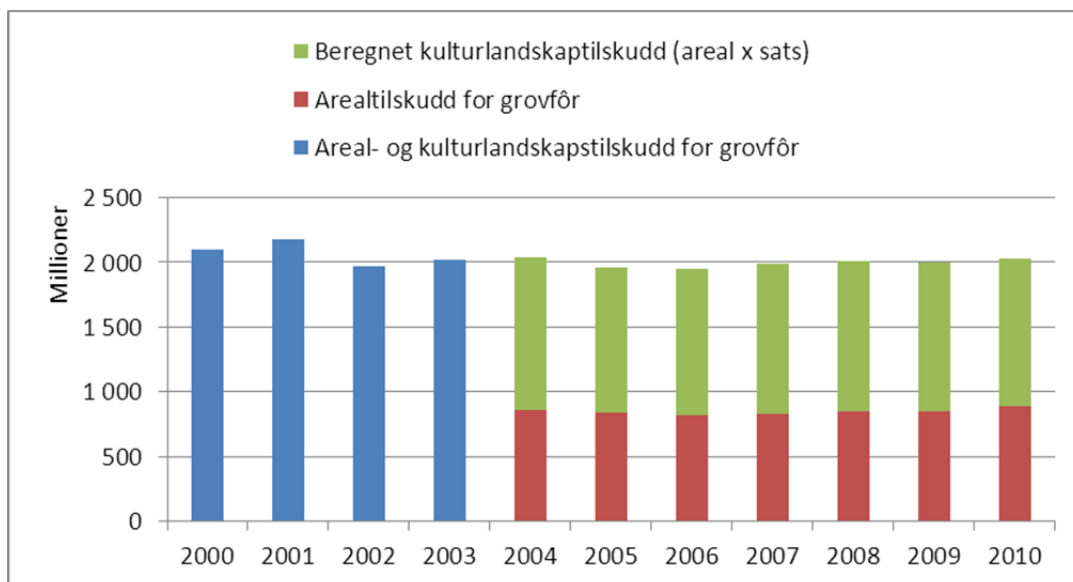
De senere årene har det ikke blitt betalt tilskudd for knapt 200 000 daa som det er søkt om tilskudd til. Dette gjelder søknader der arealet er for stort i forhold til dyretall og grovførsalg, jf. kapittel 3.3.1. Relativt sett er det mest areal som det ikke betales tilskudd for i Aust-Agder, Finnmark og Telemark. Det er minst avgrensing i Østfold, Oslo og Akershus og Vestfold (Statens landbruksforvaltning 2010a).

4.1.3 Utbetalt tilskudd

Kulturlandskapstilskudd er likt for alt tilskuddsberettiget areal, uavhengig av hva arealet er brukt til og hvor i landet det er. I 2011 var satsen kr 191 per dekar.

Arealtilskuddet er differensiert etter vekst, areal og sone. For grovfôr er satsen lik 0 i AK-sone 2. I AK-sone 1 og AK-sone 3-6 er satsen mellom 90 kr og 261 kr per dekar for inntil 250 dekar og 65 eller 75 kr per dekar for større areal. I AK-sone 7 er satsen den samme (kr 291 per dekar) for alt grovfôrareal. Fra delingen i et kulturlandskapstilskudd og et arealtilskudd ble innført i 2002 og til og med 2009 gikk arealdifferensieringen ved 200 dekar.

Endringene i reglene for AK-tilskudd gjør at det ikke er helt sammenlignbare tall for perioden 2000–2003 og senere år. Figur 4.3 viser «areal- og kulturlandskapstilskudd til grovfôr» for årene 2000 t.o.m. 2003 og «arealtilskudd for grovfôr» og kulturlandskapstilskudd til grovfôrareal for senere år. For årene 2004–2010 har vi beregnet kulturlandskapstilskuddet ut fra areal (ganget med 0,6 for innmarksbeite) og sats. I 2004 ble det utbetalt ca. 855 mill. kr i «arealtilskudd for grovfôr» til 37 940 foretak. I 2010 var tilsvarende utbetalingsbeløp økt til ca. 890 mill. kr (tilsvarende økning på 4,1 prosent), fordelt på 32 855 foretak (tilsvarende en reduksjon på 13,4 %). Kulturlandskapstilskuddet er noe større.



Figur 4.3 Utbetalt Areal- og kulturlandskapstilskudd, grovfôr 2000–2010, kroner

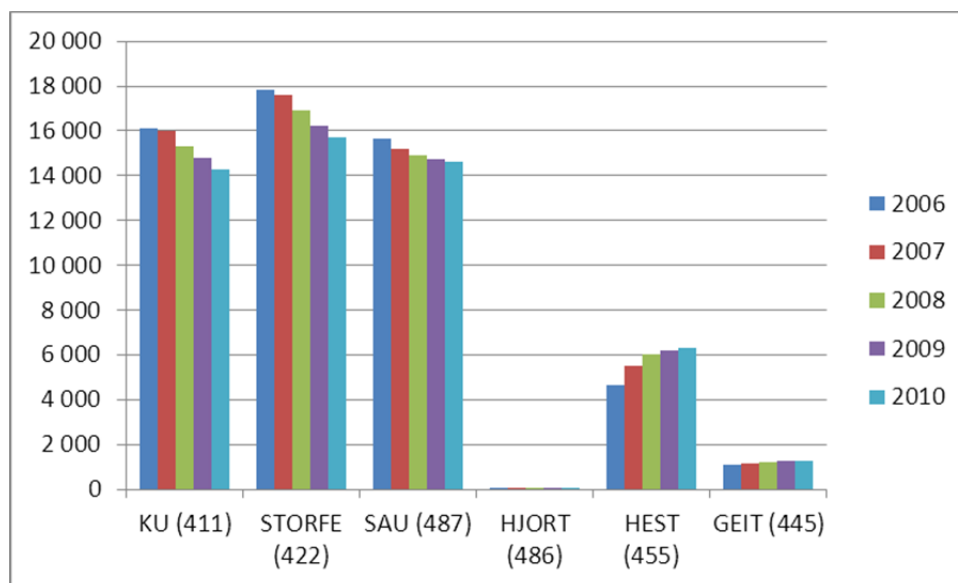
Kilde: SLF, 2011. «Statistikk fra søknader om produksjonstilskudd i jordbruket». Utbetalinger ordinære, PT-5040. Nedlastede data; 19.12.2011. URL: <http://32.247.61.17/skf/prodrapp.htm>

4.2 Beitetilskudd

Beitetilskudd ble innført i 2006. Tilskuddet i dette avsnittet omfatter tilskudd til (SLFs tilskuddskode i parentes): kyr (411), storfe (422), geiter (445), hester (455), sauer (481), lam (482) og hjort (486).

4.2.1 Antall søkere

Det er flest søkere om beitetilskudd for storfe (422), se figur 4.4. Det er omtrent like mange som søker om tilskudd for sau (481) som for kyr. Antall søkere om tilskudd for lam er ikke tatt med da dette er så godt som likt tallet på søknader for sau. Både for hest og geiter har antall søknader økt. For hest er økningen fra 4 656 søkere i 2006 til 6 304 søkere i 2010 (økning på 35,4 %). Økningen for geit har skjedd i en periode med nedgang i antall melkegeiter og skyldes nok økning i ammegeiter av forskjellige typer som kasjmirgeiter, mohairgeiter, angorageiter og noe boergeiter. For beiting og redusert gjengroing er nok denne utviklingen positiv og kan sikkert fortsette om ønskelig. Fra 2010 til 2011 (ikke med i figuren) var antall søkere for hest og geit så godt som konstant.

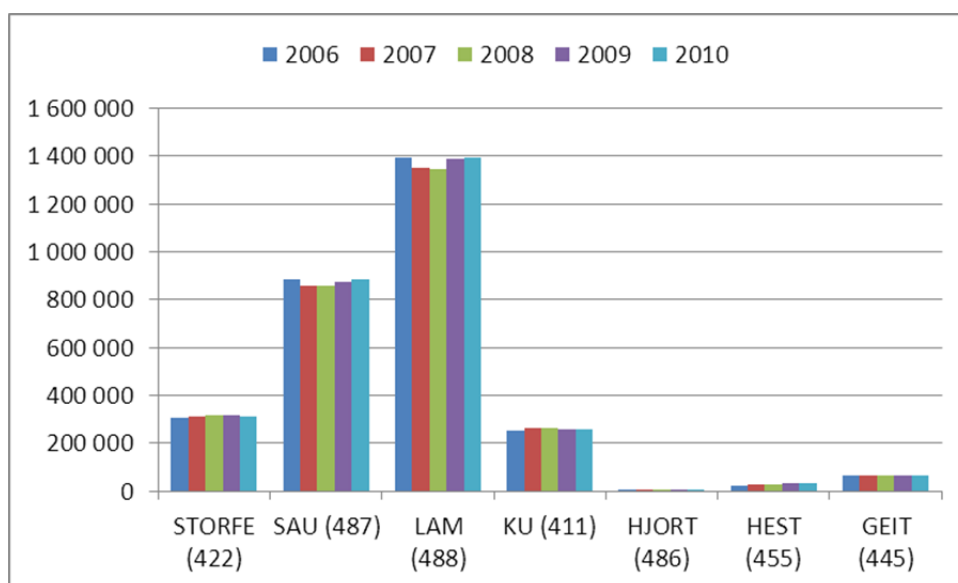


Figur 4.4 Antall søknader om beitetilskudd, 2006–2010

Kilde: Statens landbruksforvaltning, 2011. «Statistikk fra søknader om produksjonstilskudd i jordbruket». Antall statistikk, PT-900. Nedlastede data; Uke 48 og 49 i 2011. URL: <http://32.247.61.17/skf/prodrapp.htm>

4.2.2 Antall dyr

I 2010 ble det søkt om beitetilskudd for ca 1,4 millioner lam og knapt 900 tusen sauer over 1 år (Figur 4.5). Det ble søkt om tilskudd for ca. 250 tusen kyr og 300 tusen storfe. Figur 4.5 viser ingen klar endring for noen dyregruppe.



Figur 4.5 Antall dyr det er søkt beitetilskudd for 2006–2010

Kilde: Statens landbruksforvaltning, 2011. «Statistikk fra søknader om produksjonstilskudd i jordbruket». AN-TALLSTATISTIKK PT-900. Nedlastede data; Uke 48 og 49 i 2011. URL: <http://32.247.61.17/skf/prodrapp.htm>

Tabell 4.2 viser at, med unntak for hest, var en større del av dyrene på beite i 2011 enn i 2006 da beitetilskuddet ble innført. Utviklingen for kyr kan ha sammenheng med at det har blitt færre melkekyr og flere ammekyr som vi antar har lengre beitetid. Også for andre storfe ser det ut til at andelen på beite har økt 2–3 prosentpoeng.

Tabell 4.2 Dyr på beite, 2006, 2008 og 2011. Prosent av alle dyr i vedkommende gruppe

Dyreslag	2006	2008	2011
Hester	86,4	89,1	81,3
Melkekyr/ammekyr	79,6	84,0	83,1
Andre storfe	50,7	55,2	55,7
Sauer, over 1 år	97,7	98,6	98,9
Sauer, under 1 år	97,5	98,5	98,9
Geiter	92,7	96,6	96,7

Kilde: Egne beregninger basert på søknader om produksjonstilskudd, SLF

Som for grovfôrareal er det sone 5 for AK-tilskudd som har flest dyr som kan gå på beite, jf. Tabell 4.3. Til sammen har sone 5–7, som har minst krav til beitetid, litt over 60 prosent av alle kyr, omtrent 80 prosent av alle sauer og lam og 94 prosent av alle geiter.

Tabell 4.3 Alle dyr som er oppgitt i søknad om produksjonstilskudd, 31.07.2011, totalt og fordelt på soner for AK-tilskudd

AK-sone	Alle	1	2	3	4	5	6	7
	Stk.	Prosent						
Hester ¹⁾	41 244	20,9	3,0	20,2	7,7	40,0	6,8	1,3
Melkekyr/ammekyr ²⁾	304 967	7,8	9,0	10,1	10,8	52,4	8,6	1,2
Øvrige storfe	557 300	7,2	9,9	10,7	11,3	51,0	8,9	1,0
Sauer, 1 år og eldre ³⁾	887 988	3,2	4,7	8,7	2,9	65,1	13,6	1,7
Lam under 1 år ⁴⁾	1 403 126	3,2	4,7	9,2	2,8	64,8	13,6	1,7
Geiter ⁵⁾	66 866	2,0	0,6	2,9	0,6	66,3	23,3	4,3
Hjort ⁶⁾	7 708	18,1	0,0	14,2	8,5	41,8	8,8	8,5

1) Sum av kode 115 hester under 3 år, 116 hester 3 år og eldre og 193 hester i pensjon i beitesesongen

2) Kode 120 melkekyr og 121 ammekyr

3) Kode 134 søyer 1 år og eldre, 135 værere 1 år og eldre, 139 melkesau, og halve 133 utegående sau

4) Kode 136 lam under 1 år og halve 133 utegående sau

5) Kode 140 melkegeiter, 142 ammegeiter og 144 bukker og ungdyr, medregnet kje

6) Kode 181 hjorteoppdrett, egenprodusert grovfôr

Andelen kyr på beite er lavest i AK-sone 1 og 4 og høyeste i AK-sone 6, tabell 4.4. Andelen av ungdyr av storfe på beite varierer mellom ca. 45 og 60 prosent. Alle sauer og lam er i praksis på beite i alle soner. Også for geiter er andelen høy. I beregningene for sau og lam har vi forutsatt at det er like mange voksne og lam av utegående sau.

Tabell 4.4 Antall dyr på beite i minst 12/16 uker, soner for AK-tilskudd. Prosent av alle dyr i vedkommende sone

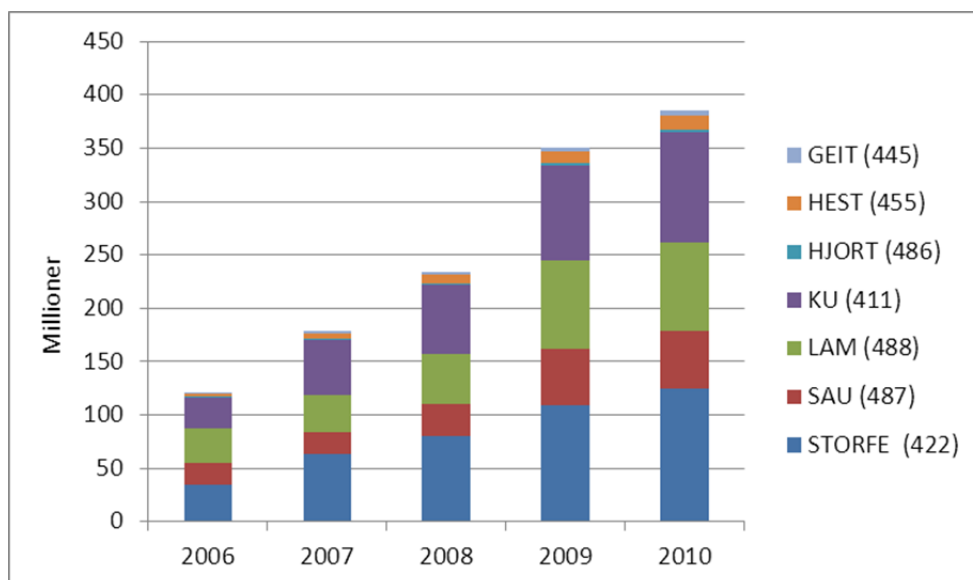
AK-sone	Alle	1	2	3	4	5	6	7
Hester	81,3	70,4	79,1	76,9	69,0	90,2	90,6	81,9
Melkekyr/ammekyr	83,1	77,2	80,5	87,8	76,2	83,8	90,2	83,9
Ungdyr av storfe	55,7	53,6	45,9	55,0	46,8	60,0	54,9	60,8
Sauer, 1 år og eldre	98,9	98,6	98,3	98,5	98,5	98,9	99,3	99,5
Sauer, lam under 1 år	98,9	98,5	97,8	98,4	98,5	98,8	99,8	100,0
Geiter voksne og kje	96,7	87,3	97,0	95,8	86,0	96,9	97,0	98,2

Kilde: Egne beregninger basert på søknader om produksjonstilskudd, SLF

Det er få spedkalver som slaktes. Rundt 25 000 kviger slaktes med en gjennomsnittsvikt på rundt 220 kg. De fleste kvigekalver blir melkekyr. Kviger kalver første gang når de er 25–26 måneder gamle i gjennomsnitt. De fleste okser føres fram til slakt på ca. 300 kg slaktevekt. Oksene er gjerne 15–18 måneder ved slakting. Dette betyr at ved tellingen 31.07. vil trolig noe mer enn halvparten av gruppen «ungdyr av storfe» være hunndyr. Når nesten 56 prosent av alle dyr i denne gruppen er på beite i 12/16 uker, tyder det på at så godt som alle hunndyr er på beite.

4.2.3 Utbetalt tilskudd

I SLFs systemer er det ikke skilt mellom utbetaling til beitetilskudd og utbetaling til utmarksbeitetilskudd. Vi har derfor beregnet utbetalingene etter de to ordningene ut fra antall dyr og sats per dyr. For 2006 har NILF beregnet at utbetalingene var på 121 mill. kr, mens utbetalingene i 2010 hadde økt til 385 mill. kr, noe som tilsvarer en økning på 218 prosent NILFs beregninger avviker noe fra SLFs aggregerte utbetalingstall (under 1 % ifølge mail/samtale med Jon Løyland i SLF, dato 20.12.2011).



Figur 4.6 Utbetalt beitetilskudd, 2006–2011. kroner

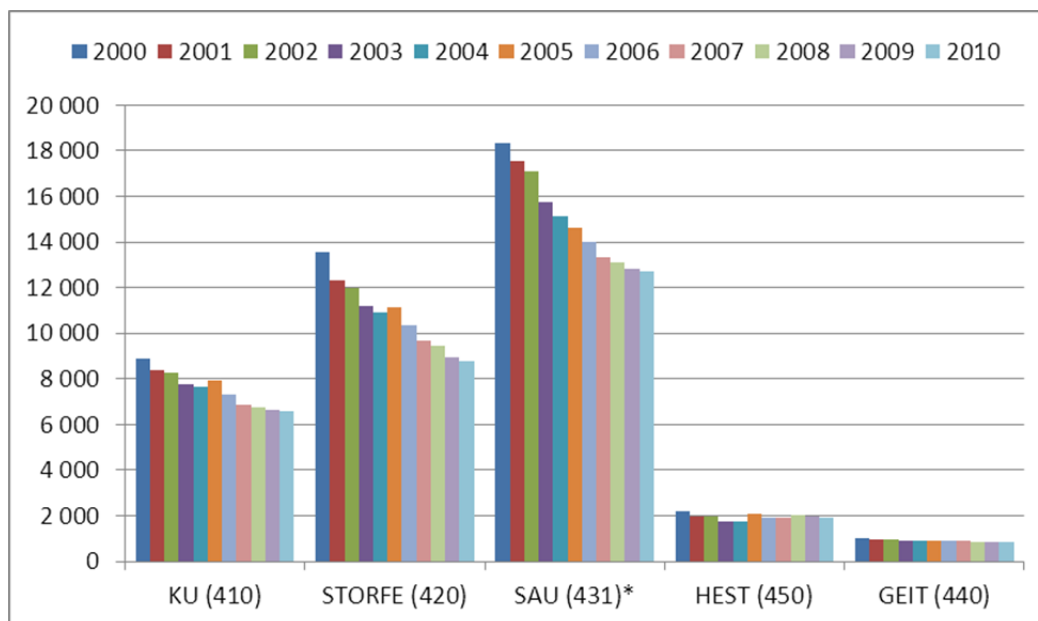
Kilde: Statens landbruksforvaltning, 2011. «Statistikk fra søknader om produksjonstilskudd i jordbruket». ANTALLSTATISTIKK PT-900. Nedlastede data; Uke 48 og 49 i 2011. URL: <http://32.247.61.17/skf/prodrapp.htm>

4.3 Utmarksbeitetilskudd

Utmarksbeitetilskuddet omfatter følgende (SLFs tilskuddskode i parentes): kyr (410), storfe (420), sauer 1 år og eldre (431), lam under 1 år (432), sauer og lam (430), geiter (440) og hester (450).

4.3.1 Antall søkere

Ikke uventet er det flest søknader om tilskudd for sauer over 1 år på utmarksbeite, figur 4.7. Som for søkere om beitetilskudd er ikke figuren for lam tatt med da i praksis er lik figuren for sauer over 1 år. Det er betydelig færre som søker om utmarksbeitetilskudd for kyr enn for storfe. Det har vært betydelig reduksjon i antall søknader for storfe og sau de aller fleste årene. For hest og geit er tallene mer stabile.



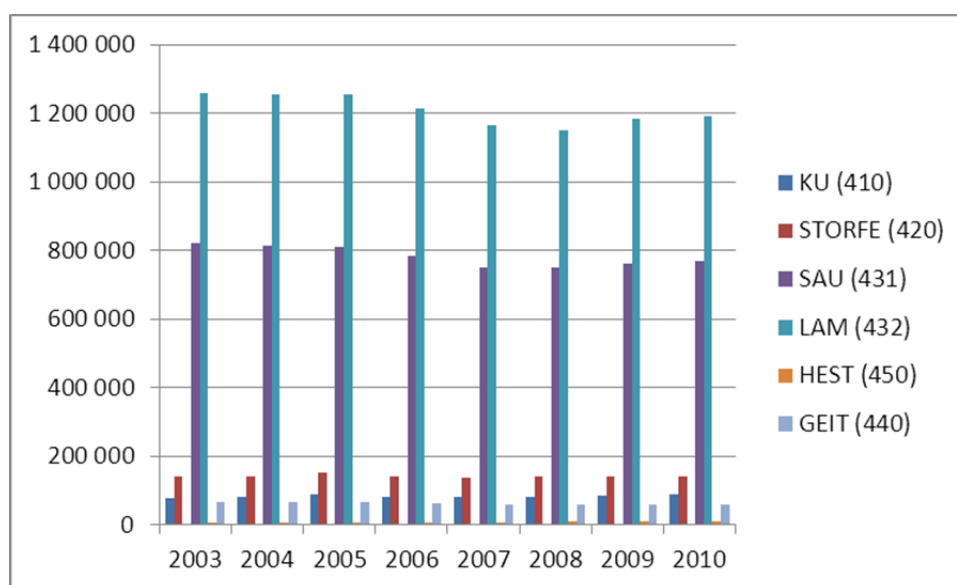
Figur 4.7 Antall søkere om utmarksbeitetilskudd

* I 2000 tom 2002 omfatter «sau» også lam.

Kilde: Statens landbruksforvaltning, 2011. «Statistikk fra søknader om produksjonstilskudd i jordbruket». AN-TALLSTATISTIKK PT-900. Nedlastede data; Uke 48 og 49 i 2011. URL: <http://32.247.61.17/skf/prodrapp.htm>

4.3.2 Antall dyr

Figur 4.8 viser at, målt som antall dyr på utmarksbeite, dominerer sau og lam. Det er ingen store endringer i antall dyr på utmarksbeite for noen av dyreslagene.



Figur 4.8 Antall dyr det er søkt utmarksbeitetilskudd for 2000–2010

Kilde: Statens landbruksforvaltning, 2011. «Statistikk fra søknader om produksjonstilskudd i jordbruket». AN-TALLSTATISTIKK PT-900. Nedlastede data; Uke 48 og 49 i 2011. URL: <http://32.247.61.17/skf/prodrapp.htm>

Andelen av kyr og andre storfe på utmarksbeite ser ut til å ha økt, mens andelen for søyer og lam har gått svakt ned, se tabell 4.5. Tallene kan være påvirket av at det fram til og med 2008 var krav om 8 uker på utmarksbeite, mens kravet fra og med 2009 er 5 uker.

Tabell 4.5 Dyr på utmarksbeite 2000, 2002, 2006, 2008 og 2011, prosent av alle dyr i vedkommende gruppe

Dyreslag	2000	2002	2006	2008	2011
Hester	29,3	:	26,1	26,5	22,4
Melkekyr/ammekyr	23,5	24,8	25,7	26,4	29,1
Andre storfe	22,8	22,8	23,7	24,4	25,5
Sauer, voksne og lam	:	85,9			
Sauer, over 1 år	:	:	86,3	85,9	85,5
Sauer, under 1 år	:	:	84,9	84,4	83,7
Geiter	92,4	90,4	87,6	82,8	83,7

Kilde: Egne beregninger basert på søknader om produksjonstilskudd, SLF

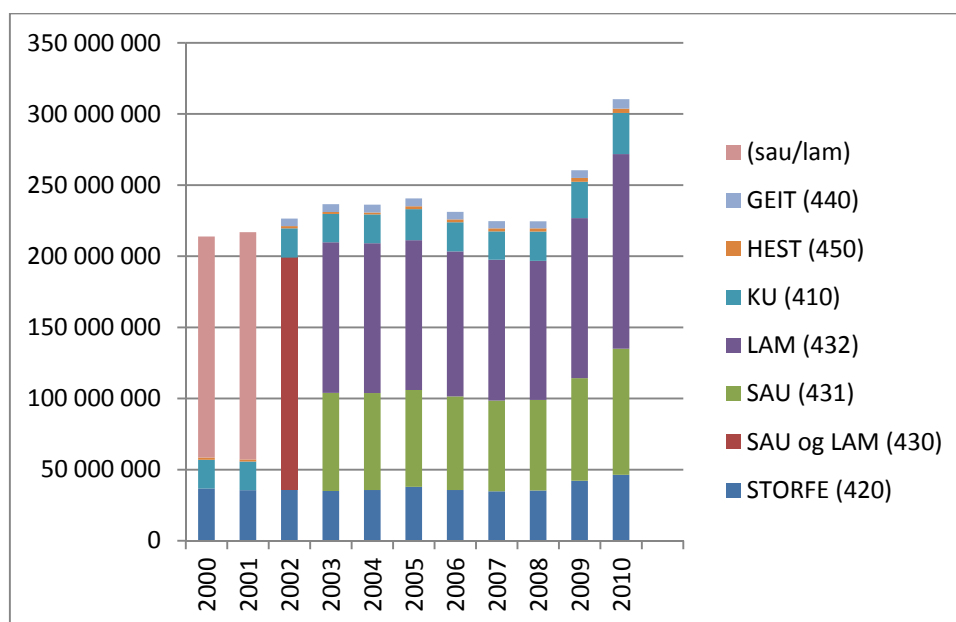
Om lag 85 prosent av alle sauer, lam og geiter var på utmarksbeite i minst 5 uker i 2011 (tabell 4.6). For storfe er 25–30 prosent av dyrene på utmarksbeite. Andelen er litt mindre for hest, vel 22 prosent. For alle dyregrupper har AK-sone 2 lav andel dyr på utmarksbeite, spesielt gjelder dette for kyr og andre storfe. Bruk i sone 2 har forholdsvis mye innmarksbeite, og det er relativt lite utmark i dette området. Også i sone 4 (Trøndelag) er det relativt få storfe på utmarksbeite. En større andel av dyra er på utmarksbeite i AK-sone 5–7 (med et visst unntak for sone 7) enn i AK-sone 1–4.

Tabell 4.6 Dyr på utmarksbeite i minst 5 uker, 2011. Soner for AK-tilskudd, Prosent av alle dyr

AK-sone	Alle	1	2	3	4	5	6	7
Hester	22,4	12,4	10,2	15,1	14,4	31,1	38,7	20,4
Melkekyr/ammekyr	29,1	24,8	4,3	26,5	15,6	36,1	37,8	22,1
Ungdyr av storfe	25,5	23,8	7,8	23,1	16,7	30,3	33,5	22,5
Sauer, 1 år og eldre	85,5	79,0	53,0	74,9	85,3	87,0	96,9	94,2
Sauer, lam under 1 år	83,7	79,4	40,2	71,3	85,3	85,7	96,8	95,5
Geiter, voksne og lam	83,7	36,6	41,9	43,8	37,2	84,8	91,0	88,9

4.3.3 Utbetalt tilskudd

For 2010 er det beregnet til sammen utbetalt 310,4 mill. kr i beitetilskudd utmark. Lam står for 44,1 prosent, mens sau står for 28,5 prosent. I årene 2000 og 2001 var tilskuddet til lam, sau og geit differensiert og avhengig av hvorvidt søkeren hadde mer/mindre enn 100 dyr, noe som innebærer at produksjonssøknadsstatistikken ikke egner seg til å beregne hvor mye som ble utbetalt for disse dyreslagene. For årene 2002–2010 viser det seg at det er minimale avvik mellom NILF sine beregninger (antall dyr multiplisert med sats per dyr) og de totale utbetalinger av tilskudd til utmarksbeite (jf. mail/samtale med Jon Løyland i SLF, dato 20.12.2011). Vi har derfor i figuren forutsatt at differansen mellom totalbeløpet i SLFs utbetalinger for årene 2000 og 2001 er utbetalinger til sau og lam. Basert på disse forutsetningene har de beregnede utbetalingene av tilskudd til utmarksbeite økt med 45,1 prosent.



Figur 4.9 Utbetalt utmarksbeitetilskudd, 2000–2010

Kilde: Statens landbruksforvaltning, 2011. «Statistikk fra søknader om produksjonstilskudd i jordbruket». AN-TALLSTATISTIKK PT-900. Nedlastede data; Uke 48 og 49 i 2011. URL: <http://32.247.61.17/skf/prodrapp.htm>

4.4 Nærmere om beiting med melkekyr og ammekyr

Ved søknad om de to beitetilskuddene går ammekyr og melkekyr i en gruppe. Statistikken viser derfor ikke om de er melkekyr eller ammekyr som det betales tilskudd for. Det er derimot skilt mellom melkekyr og ammekyr ved søknad om husdyrtilskudd, og ved å se søknadene for husdyrtilskudd og de to beitetilskuddene i sammenheng kan en få mer informasjon om beiting med melkekyr og ammekyr (og andre storfe på).

Vi har først delt søkerne om husdyrtilskudd til melkekyr, ammekyr og øvrige storfe per 31.07.2011 i fire grupper:

- Søkerer med melkekyr, men ikke ammekyr
- Søkerer med ammekyr, men ikke melkekyr
- Søkere med både melkekyr og ammekyr
- Søkere uten kyr, men med øvrige storfe

Søkere i de tre første gruppene kan ha øvrige storfe. Til sammen er det informasjon fra 16 166 søkere. Tabell 4.7 viser antall søkere og antall dyr. Søkerne med melkekyr og ikke ammekyr hadde 90 prosent av alle melkekyr, Søkerne med ammekyr og ikke melkekyr hadde 90 prosent av alle ammekyr. Det var 867 søkere som hadde både melkekyr og ammekyr. Til sammen hadde ca 10 prosent av alle melkekyr og 10 prosent av alle ammekyr. Tallene avviker litt fra de som er brukt ellers i rapporten. Det skyldes at uttrekket fra søknadsregisteret er gjort på ulike tidspunkter.

Tabell 4.7 Fordeling av antall søkere om husdyrtilskudd, beitetilskudd og utmarksbeitetilskudd og antall dyr i hver gruppe. Søknad med frist 20. august 2011

	Bare melkekyr	Bare ammekyr	Begge	Bare øvrige storfe	Sum
Antall søkere					
Melkekyr	9 633	0	867	0	10 500
Ammekyr	0	4 251	867	0	5 188
Øvrige storfe	9 592	4 215	866	1 415	16 088
Kyr på beite 12/16 uker	8 722	4 144	851	3	13 720
Kyr på utmarksbeite	3 578	2 462	489	2	6 531
Øvrige storfe på beite 12/16 uker	9 099	4 110	853	1 046	15 108
Øvrige storfe på utmarksbeite	5 012	2 526	583	458	8 579
Antall dyr					
Melkekyr	210 341	0	21 960	0	232 301
Ammekyr	0	64 337	7 298	0	71 635
Øvrige storfe	353 505	116 252	55 175	31 203	556 135
Kyr på beite 12/16 uker	165 269	62 103	25 047	13	252 432
Kyr på utmarksbeite	44 037	36 945	7 869	11	88 862
Øvrige storfe på beite 12/16 uker	180 371	88 577	28 705	11 705	309 358
Øvrige storfe på utmarksbeite	73 087	50 727	13 857	4 623	142 294

Kilde: Egen beregning basert på søknader om produksjonstillegg

Ut fra tabellen kan en langt på veg beregne hvor stor andel av melkekyr og ammekyr som var på beite i 12/16 uker og på utmarksbeite i minst 5 uker. På bruk med ammekyr og ikke melkekyr var så godt som alle kyr på beite i 12/16 uker, og 57 prosent var på utmarksbeite (tabell 4.8). For de «rene» melkekubesetningene var knapt 80 prosent av kyrne på beite i 12/16 uker og ca. 20 prosent på utmarksbeite. Også for øvrige husdyr var flere dyr på beite og på utmarksbeite på bruk med bare ammekyr enn på bruk med bare melkekyr. Søkere som hadde øvrige storfe og ikke kyr, hadde relativt færrest dyr på beite og på utmarksbeite. Dette har mest sannsynlig sammenheng med at mange av disse søkerne driver kjøttproduksjon på innkjøpte oksekalver.

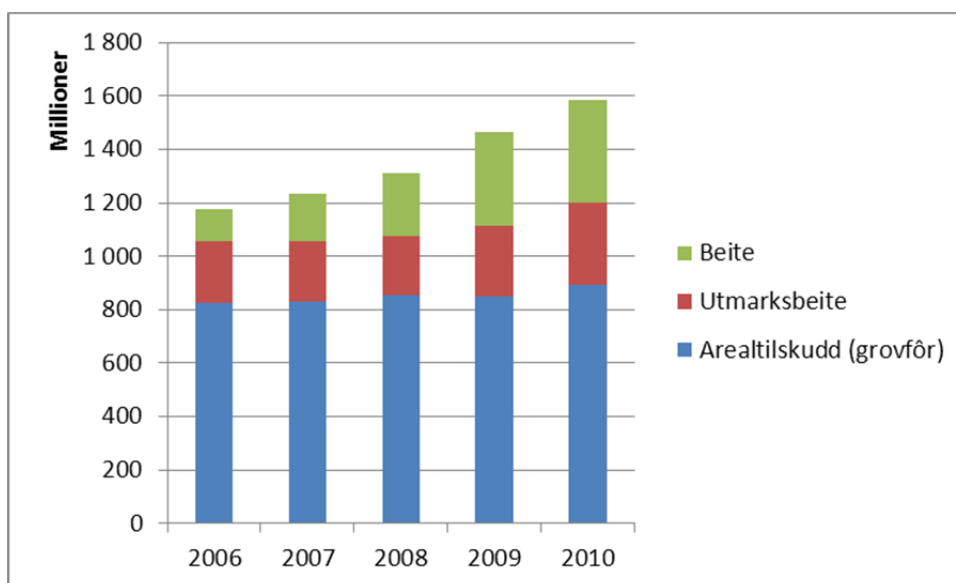
Tabell 4.8 Andelen av dyr på beite på bruk med storfe, inndeling etter søknad om husdyrtilskudd. Søknad august 2011. Prosent

	Bare melkekyr,	Bare ammekyr	Begge	Bare øvrige storfe	Alle
Melkekyr på beite 12/16 uker	78,6				
Ammekyr på beite 12/16 uker		96,5			
Kyr på beite 12/16 uker			85,6		83,1
Øvrige storfe på beite 12/16 uker	51,0	76,2	52,0	37,5	55,6
Melkekyr på utmarksbeite	20,9				
Ammekyr på utmarksbeite		57,4			
Kyr på utmarksbeite			26,9		29,2
Øvrige storfe på utmarksbeite	20,7	43,6	25,1	14,8	25,6

Kilde: Egen beregning basert på søknader om produksjonstillegg

4.5 Øvrige inndelinger av tilskudd

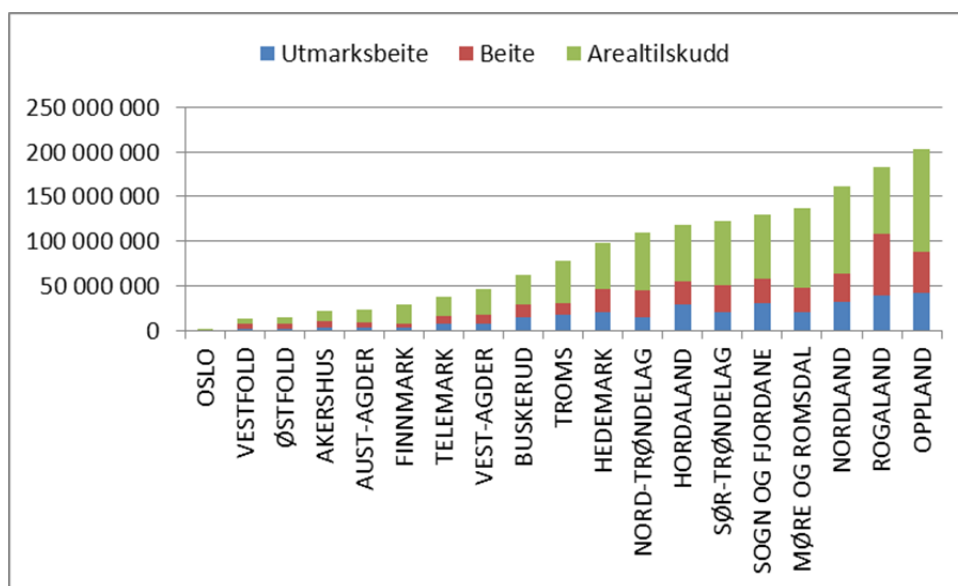
I perioden 2006–2011 har reglene for arealtilskudd (grovfôr), beitetilskudd, og utmarksbeitetilskudd i hovedsak vært de samme. Samlet har det for disse ordningene vært en økning på 35 prosent i utbetalt tilskudd fra 2006 til 2010, og det ble utbetalt 1 585,7 mill. kr for 2010. Av dette var 56 prosent knyttet til arealtilskudd, 24 prosent til beitetilskudd og 20 prosent til utmarksbeitetilskudd.



Figur 4.10 Sum utbetaling av beitetilskudd, utmarksbeitetilskudd og arealtilskudd, grovfôr 2006–2010, mill. kroner

Kilde: Statens landbruksforvaltning

Oppland var det fylket som fikk utbetalt mest i 2010 av de tre tilskuddene som er med i figur 4.11, i alt 12,8 prosent av total utbetaling, etterfulgt av Rogaland med 11,5 prosent. Oslo, Vestfold og Østfold var fylkene med lavest utbetaling.



Figur 4.11 Fylkesvis fordeling av utmarksbeitetilskudd, beitetilskudd og arealtilskudd, grovfôr, i 2010. kroner

Kilde: Statens landbruksforvaltning

4.6 Annen informasjon om dyr på beite

Per 31.7.2011 var det 13 750 foretak som søkte om tilskudd til kyr på beite i minst 12/16 uker. Disse hadde 253 413 kyr til sammen. Det var 15 149 foretak som søkte om tilskudd til storfe på utmarksbeite, og disse hadde 310 360 dyr. Det vil si at det var søkt om tilskudd til 563 773 dyr på beite i minst 12/16 uker. Det var imidlertid 142 foretak som søkte om tilskudd til storfe (kyr eller andre storfe) på utmarksbeite i minst 5 uker uten å søke om tilskudd til storfe på beite i 12/16 uker. Til sammen hadde disse 3006 dyr (kyr og andre storfe). I tillegg var det 470 foretak som søkte om tilskudd til flere storfe på utmarksbeite i minst 5 uker enn på beite i minst 12/16 uker. Disse søkte om utmarksbeitetilskudd for 6313 flere storfe enn de søkte om beitetilskudd for. Det var således minst 573 092 (563 773+3 006+6 313) storfe på beite i 2011.¹¹ I tillegg kommer et ukjent antall dyr som beitet mer enn 8 uker, men mindre enn 12/16 uker totalt og mindre enn 5 uker på utmark.

4.7 Andre indikasjoner på utviklingen

Kukontrollen har siden år 2000 omfattet mer enn 90 prosent av alle buskaper (Tine Rådgiving 2011) og sannsynligvis en større del av alle melkekyr. I Kukontrollen beregnes et fôrregnskap ut fra innsendte opplysninger om fôrplaner (Tine rådgiving 2012). Det kan være noe tvil om nøyaktigheten av fôrregnskapet, men det er liten grunn til å

¹¹ Tilleggsopplysningene er gitt av Jon Løyland, SLF, 10.02.2011.

tro at nøyaktigheten er endret siden år 2000. Kukontrollen gir derfor nyttig informasjon om hvor mye melkekyr beiter.¹²

For det første er det betydelig forskjeller mellom fylkene i hvor mye beite utgjør av total førmengde til melkekyr. Telemark, Agderfylkene og Rogaland ligger høyt hele tiden. I Sogn og Fjordane har beite hele tiden utgjort en relativt liten del av totalføret. Et annet utviklingstrekk er at gjennomsnittlig avdrått og førmengde per ku har økt i alle fylker. Beitets andel av totalføret har gått ned. For landet sett under ett utgjorde beite mer enn 16 prosent av totalføret i årene 2000–2004. Deretter har andelen minket og var i 2010 kommet ned i 11,6 prosent. Regnet i førverdi utgjorde beite mellom 750 og 800 FEm per årsku i årene 2000–2006. I 2010 var dette kommet ned i 600 FEm per årsku. Opptatt beitefôr per årsku har minket i alle fylker. Antar vi at nedgangen reelt er på 175 FEm per årsku, og at fôropptaket er ca. 7–8 FEm per ku per dag, er gjennomsnittlig beitetid redusert med 20–25 dager. I 2010 var det i overkant av 205 000 årskyr i kukontrollen, og reduksjonen i beiting tilsvarer ca. 37 mill. FEm.

Geitekontrollen omfattet 312 buskaper med til sammen 28 890 årsgeiter i 2010. Oppslutningen om geitekontrollen er i underkant av 90 prosent. I gjennomsnitt var det 119 beitedager, omtrent som i de senere årene. Det er ikke oppgitt hvor mye beite utgjorde av totalt fôropptak, men 36 prosent av melka ble produsert på beite. Bortsett fra året 2005 ble mer enn 40 prosent av melka produsert i beiteperioden i årene før 2007. Fra 2001 til 2010 økte gjennomsnittlig avdrått med 135 kg per årsgeit. Innholdet av fett, protein og laktose i melka økte også. Kraftfôropptaket økte med 104 FEm per årsgeit.

4.8 Fôropptak på beite

4.8.1 Beregningsprinsipp

Fôropptak på beite er avhengig av minst tre faktorer: (1) hvor mange dyr som er på beite av de enkelte dyreslag, (2) hvor mange dager hvert dyr i gjennomsnitt beiter og (3) hvor stort fôropptaket er per dyr og dag. Tilskuddsstatistikken viser hvor mange dyr det er søkt beitetilskudd for. En vet ikke om noen av de dyra det ikke er søkt beitetilskudd for, har beita en kortere periode enn det som er krevet for å få tilskudd. For de dyr det er søkt tilskudd for, vet en ikke nøyaktig beitetid, men gitt at vilkårene er oppfylt har en et minimum for beitetid. Fôropptaket per dag er sannsynligvis den mest usikre faktoren, og den kan variere blant annet med været i beiteperioden.

I beregningene av fôropptak er det gjort forutsetninger om beitetider og daglig fôropptak for de enkelte dyreslag. For utmark har vi basert oss på Asheim og Hegrenes (2006) og beregnet fôropptak per fylke. For beite totalt har vi bare beregnet landstall. Forutsetningen er vist i tabell 4.9.

¹² Sammenstillingen er basert på Statistisk sentralbyrå, Jordbruksstatistikk for årene 2000–2004 og Tine Rådgiving for årene 2005–2010 (<http://medlem.tine.no/trm/tp>.)

Tabell 4.9 Forutsetninger om årlig fôropptak på beite og på utmarksbeite, gjennomsnitt for de dyr som går på beite, FEm per dyr og år

Kode	Dyr	Beite, totalt	Utmark
411	Kyr	825	472
422	Andre storfe	600	379
487	Sauer over 1 år ¹⁾	165	107
488	Lam under 1 år ¹⁾	142	107
486	Hjort	900	
455	Hest	748	420
445	Geiter	144	115

1 Fôropptaket for sau omfatter bare vedlikeholdsfôr for søyene. Alt produksjonsfôr er regnet på lam

Vi har forutsatt litt større daglig fôropptak på beite enn på utmarksbeite for noen dyreslag, for eksempel kyr. For hjort har vi bare gjort beregningen for utmark. Tallene for sauer og lam er å oppfatte som et slags gjennomsnitt for voksne dyr og lam. Vi har forutsatt samme fôropptak for hvert dyreslag hvert år i perioden. For melkekyr er det holddepunkter for å anta at fôropptaket på beite har gått ned. Det har imidlertid blitt flere ammekyr, og vi har antatt at disse har lenger beitetid enn melkekyr og oppveier nedgangen som kan ha vært for melkekyr. Det er mange feilkilder i beregningen, men vi mener at totaltallene, forholdet mellom beiteopptak totalt og på innmark, og forholdet mellom dyreslag er noenlunde riktige.

4.8.2 Beregnet opptak

Fôropptak på utmarksbeite er beregnet til ca. 310 mill. FEm i 2010, noe som er en nedgang på 0,8 prosent siden 2000. Figur 4.12 og 4.13 viser utvikling av fôropptak i perioden fordelt på dyreslag (tall for 2000–2002 er basert på prosentvis fordeling av lam og sau i 2003).

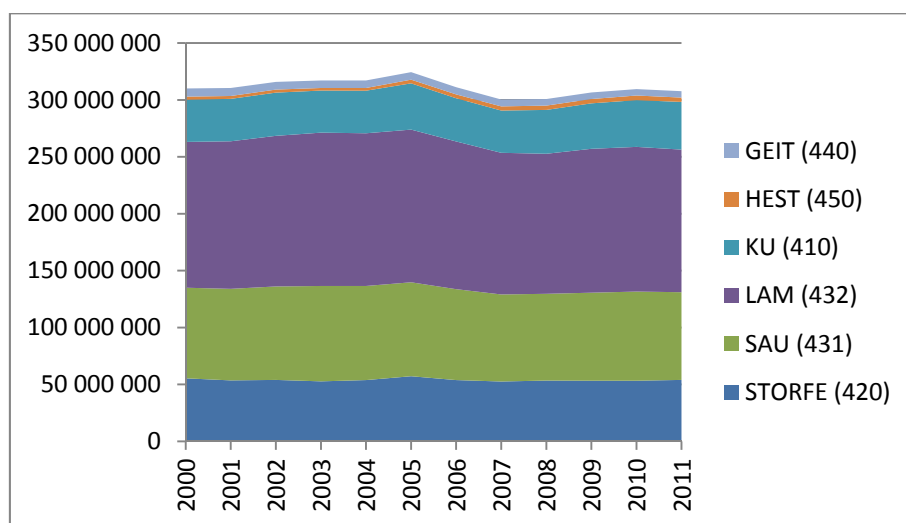
Ut fra det vi mener er realistiske forutsetninger, har vi beregnet at totalt fôropptak på beite er knapt 800 mill. FEm. Av dette er rundt 300 mill. FEm tatt opp på utmarksbeite. Opptaket på innmarksbeite, som er beregnet som differansen mellom totalt fôropptak på beite og opptak på utmarksbeite, er da knapt 500 mill. FEm. Disse anslagene stemmer rimelig bra med anslag som er gjort av Budsjettnemnda for jordbruket (2011). Totalt sett står storfe for vel halvparten av fôropptaket på beite, tabell 4.10. På innmark står storfe for nesten to tredeler av fôropptaket, mens sauer og lam står for nesten to tredeler av fôropptaket på utmark. Andre dyr (hest og geit) står for rundt 5 prosent av totalt fôropptak, relativt mer på innmark og mindre på utmark.

Tabell 4.10 Beregnet fôropptak på beite og fordeling på de enkelte dyreslag, Mill. FEm og prosent

	Innmark	Utmark	Totalt
Beregnet totalt fôropptak, mill. FEm	480	300	780
Prosentvis fordeling			
Storfe	65	31	51
Sau og lam	30	66	45
Andre	5	3	4
Totalt	100	100	100

I 2011 var beitetilskuddet 385 mill. kr. Dette tilsvarer knapt kr 0,50 per FEm beregnet fôropptak på beite. Utmarksbeitetilskuddet var 331 mill. kr, og dette tilsvarer kr 1,10 per FEm opptatt på utmarksbeite. Totalt utgjør dette kr 1,60 per FEm opptatt på utmark. Arealtilskudd til innmarksbeite var ca. 400 mill. kr i 2010. Dette tilsvarer ca. kr 0,80 per FEm beregnet opptatt på innmark. Kulturlandskapstilskuddet til innmarksbeite tilsvarer i overkant av kr 0,40–0,50 per FEm opptatt på innmark (forutsatt kr 191*0,6 per daa og en avling på 250 FEm per daa). AK-tilskudd til innmarksbeite og den delen av beitetilskuddet som gjelder innmark, tilsvarer ca. kr 1,80 per FEm beregnet opptatt fôr på innmark. Denne beregningen tar ikke hensyn til at en del av fôropptaket på innmark er på fulldyrka og overflatedyrka jord som det også er betalt AK-tilskudd for.

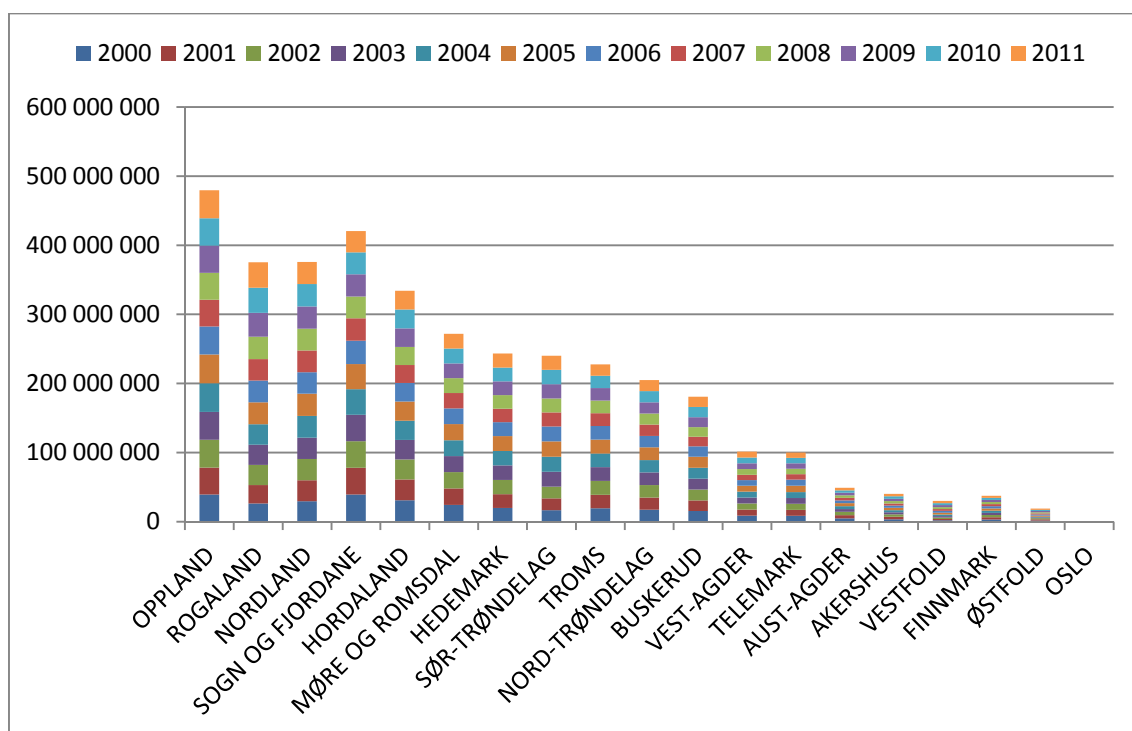
Formålet med beiting er å utnytte beiteressursene i matproduksjon, men det er også å bidra til å opprettholde kulturlandskap og hindre gjengroing. Tilskudd per fôrenhet opptatt beitefôr, er neppe noen god indikator på kostnaden ved opprettholde kulturlandskap og hindre gjengroing.



Figur 4.12 Beregnet fôropptak på utmarksbeite 2000–2011

Kilde: Egne beregninger

Den fylkesvise fordelingen av fôropptak i utmark viser at det er svært store ulikheter i hvor mye som beites (Figur 4.13). Det er mest beiting i utmark i vestlandsfylkene fra Rogaland til Møre og Romsdal og i Oppland og Nordland.



Figur 4.13 Beregnet totalt fôropptak på utmarksbeite, fylkesvis, sum for årene 2000–2011

Kilde: Egne beregninger

5 Beitetilskuddenes betydning for økonomien på typer av bruk

5.1 Analyser på referansebruk

Satsene for AK-tilskudd og de to beitetilskuddene er gjengitt i kapittel 3. Her skal vi vise eksempler på hvor mye disse tilskuddene utgjør for noen typer av gardsbruk. Tabell 5.1 viser totale produksjonsinntekter og de aktuelle tilskuddene for tre referansebruk med sau, ni referansebruk med melkeproduksjon, ett med geitemelkproduksjon og ett med ammeku. Tabellen viser også miljøtilskudd som i hovedsak er RMP, men kan også være SMIL.

Tabell 5.1 Totale produksjonsinntekter, AK-tilskudd og beitetilskudd i prosent for noen referansebruk med «grovfôr» 2011

Nr	Besetningsstørrelse og område	Produk- sjonsinn- tekt, kr	Tilskudd i %				
			A*	K*	Utmark	Beite	Miljø
3	142 vinterfora sauer, Landet	563 000	6,3	6,7	6,4	3,0	1,8
25	128 vinterfora sauer, Vestlandet	460 000	7,1	6,7	7,0	3,0	3,3
26	165 vinterfora sauer, Nord-Norge	683 000	7,6	6,5	6,6	2,9	2,1
1	21 årskyr, landet	1 412 000	2,9	4,0	0,4	1,1	0,8
15	23 årskyr, Østlandet flatbygder	1 628 000	1,4	4,3	0,3	1,1	1,2
16	19 årskyr, Østlandet andre bygder	1 290 000	3,8	4,4	0,4	1,2	2,0
17	34 årskyr, Jæren	1 948 000	0,2	2,8	0,2	1,3	0,2
18	19 årskyr, Agder/Rogaland andre bygder	1 302 000	3,7	3,6	0,5	1,2	0,6
19	20 årskyr, Vestlandet	1 309 000	3,6	3,7	0,4	1,2	0,4
20	22 årskyr, Trøndelag	1 423 000	2,9	4,2	0,4	1,1	0,6
21	19 årskyr, Nord-Norge	1 437 000	4,4	4,4	0,4	1,1	0,5
28	41 årskyr, samdrift	2 752 000	2,6	3,9	0,4	1,0	0,6
4	90 årsgeiter, landet	996 000	2,9	2,5	1,5	0,8	1,1
8	26 ammekyr	863 000	4,1	6,7	1,7	3,1	1,4

* Arealtilskudd for grovfôr og kulturlandskapstilskudd i alt

Kilde: Egne beregninger basert på Referansebruk

Utmarksbeitetilskuddet utgjør 6–7 prosent av produksjonsinntektene for **referansebrukene med sau** og øvrig beitetilskudd knapt 3 prosent mens areal- og kulturlandskapstilskudd utgjør mellom 6 og 8 prosent, høyest for sauebruk i Nord-Norge (referansebruk 26) der arealtilskuddet utgjør 7,5 prosent av samlet produksjonsinntekt. Miljøtilskuddene betyr relativt lite bortsett fra for Vestlandet. Samlet sett utgjør de ovenfor nevnte tilskuddene mellom 24 og 27 prosent av inntektene på referansebrukene med sau.

Tilgangen på beite og satsene for tilskudd er noe ulikfor bruka med **melkeproduksjon**. Jærbruket (referansebruk 17) med melkeproduksjon får så godt som ingenting i arealtilskudd til grovfôr. Dette har selvsagt sammenheng med at satsen er kr 0 per dekar i sone 2 for arealtilskudd. De undersøkte tilskuddene betyr lite for referansebruket med melkeproduksjon fra Jæren, rundt 4,6 prosent som i hovedsak utgjøres av kulturlandskaps- og beitetilskudd.

For de andre referansebrukene med melkeproduksjon utgjør tilskuddene mellom 8 og 12 prosent, altså vesentlig mindre enn for sauebrukene. Gjennomsnitt for referansebruk 1 (landet) er noe over 9 prosent. Tilskuddene er viktigst i Østlandets andre bygder og i Nord-Norge og minst viktig på Østlandets flatbygder og forskjeller i arealtilskudd til grovfôr er en viktig årsak til dette. Referansebrukene med samdrift kommer ut på linje med melkeproduksjon i Østlandets flatbygder. Kulturlandskapstilskuddet er likt per dekar for alle bruk. Variasjonen i dette tilskuddet, målt i kroner, er derfor en effekt av areal.

For ingen av referansebrukene med melkeproduksjon og (storfeslakt) utgjør utmarksbeitetilskuddet mer enn 0,5 prosent av total produksjonsinntekt og beitetilskuddet utgjør rundt to til tre ganger så mye som utmarksbeitetilskuddet. Dette er motsatt det som var for sau der tilskuddet til dyr på utmarksbeite er omtrent dobbelt så stort som tilskuddet til dyr på beite.

For referansebruket med **geitemelkproduksjon** er beitetilskudda alt i alt mindre viktige. Lave andeler for areal og kulturlandskap reflekterer antagelig at geitebruka har forholdsvis lite areal. Utmarksbeitetilskuddet utgjør rundt 1,5 prosent, omtrent dobbelt så mye som beitetilskuddet, men begge andeler vesentlig mindre enn for sau. Det kan i noen grad skyldes at geitekjea blir slakta rett etter kjeing og det blir da få beitedyr. Beitetilskudd til seterdrift under RMP vil normalt være viktig ved geitemelkproduksjon, men det avhenger noe av hvordan sommerproduksjonen av melk er organisert.

For referansebruket med **ammekyr** er beitetilskuddet viktigere enn utmarksbeitetilskuddet, tilsvarende som ved melkeproduksjon. Dette reflekterer nok at ammekyr i motsetning til sau har lavere sats for utmarksbeite enn for innmarksbeite, men og at relativt færre ammekyr enn sauer beiter på utmark.

Den noe uensartede gruppa miljøtilskudd har varierende betydning. Dette er rimelig da dette tilskuddet er regionalt, og utbetalingen til det enkelte bruk kan variere mye mellom år innen samme gardsbruk.

Fordi de aller fleste sauer og geiter er på beite og utmarksbeite lenge nok til å få de to beitetilskuddene, vil beregninger for disse produksjoner vise at tilskuddene er tilnærmet det maksimale en kan få med det aktuelle dyretallet. For melkeproduksjon er ikke alle dyr lenge nok på beite til at de får beitetilskudd. Om en forutsetter at bruket ikke har noe annen produksjon enn melk og storfekjøtt, og får utbetalt maksimalt beite- og utmarksbeitetilskudd, kan inntektsstrukturen bli som i tabell 5.2.

Det er forutsatt nesten like mange kviger som melkekyr. De to beitetilskuddene vil utgjøre til sammen 2,4 prosent av samlet inntekt. Areal- og kulturlandskapstilskuddene utgjør til sammen 8,8 prosent, men storparten av dette vil være tilskudd til areal der det er høstet vinterfôr. I kalkylen har vi ikke beregnet hva som er beiteareal og hva som er til høsting av vinterfôr. Det er heller ikke tatt stilling til hvor mye som er fulldyrka og overflatedyrka jord og hva som er innmarksbeite. Som ventet er det for utmarksbeite at det er relativt størst forskjell mellom inntekt i kalkylen og for tilsvarende referansebruk.

Tabell 5.2 Eksempel på inntektsstruktur på bruk med produksjon av melk- og storfekjøtt-produksjon, 21 årskyr, sone 5 for AK-tilskudd

	Mengde	Pris (sats)	Kr	%
Melk	135 000 l	4,5 kr/l	621 000	47,9
Kjøtt og livdyr	5 500 kg	45 kr/kg	253 000	19,5
Tilskudd				
Husdyrtilskudd			101 548	7,8
Driftstilskudd	5 kyr	22 200 kr/ku	111 000	8,6
Kulturlandskapstilskudd	280 daa	191 kr/daa	53 480	4,1
Arealtilskudd, grovfôr	280 daa	233 (75) kr/dyr	60 500	4,7
Beitetilskudd	40 dyr	415 kr/dyr	16 600	1,3
Utmarksbeite	40 dyr	360 kr/dyr	14 400	1,1
Avløsertilskudd			66 600	5,1
Bunnfradrag			-3 000	-0,2
Sum			1 295 128	100,0

5.2 Vurdering av økt tilskudd for økt beiting - sau og storfe

I forbindelse med prosjektet «Arealekstensive driftsformer for å ivareta eit ope kulturlandskap i vestlandsjordbruket» har forsker Pål Thorvaldsen foretatt en gjennomgang av landskap og landskapsendringer i to kystkommuner på Vestlandet, Radøy og Bremanger, som begge ligger i AK-sone 5 (Asheim, m. fl. 2012). Analysen er basert på sammenligning av flyfoto fra 1967 og 1969 med 2008/2009. Analysen viser en kraftig reduksjon av bruken av fulldyrket eng til jordbruksformål i begge kommunene. Noe av arealet er bygd ned, men mye blir vedlikeholdt uten at det benyttes til noe (restareal). Det andre fellestrekket i kommunene er avvikling av marginale overflatedyrka engstykker som tidligere ble brukt til slått eller, mest trolig, kombinasjonen beite-slått-beite. Noe av dette har blitt ryddet og dyrket, andre arealer er tatt i bruk til beite mens noe er plantet til eller har grodd igjen. En god del av dette arealet er nedbygd. Den tredje viktige tendensen er veksten av skogareal på bekostning av heivegetasjon. Dette er en utvikling som delvis er ønsket gjennom en økt satsing på skogplanting, men en del har også kommet på grunn av gjengroing etter redusert beitebruk. I begge kommunene fant han også en signifikant økning i kantsonebredde og prosent tredekning for de undersøkte areala i løpet av studieperioden.

I prosjektet har en også undersøkt hvordan nivået for generelle støtteordninger som arealtilskudd og tilskudd til beitende husdyr virker inn på valg av driftssystem ved ulik ressurstilgang for å få en indikasjon på hvor mye tilskudd som må til for å kunne holde «ekstra» jord i bruk. I tillegg er det vurdert spesifikke virkemidler for å stimulere arealekstensive driftssystem, for eksempel avtaler om drift og skjøtsel av kulturlandskapet (skjøtselsavtale) under RMP. For analysene er det utarbeidet to lineære programmeringsmodeller (LP) for maksimering av lønnsomheten på gårdsnivå, målt som dekningsbidrag eller driftsoverskudd 2011 - en for sauehold og en for kombinert melkeproduksjon og storfeslakt.

I modellene er det lagt vekt på å spesifisere alternativ for arealbruk, gjødslingsstyrke og avlinger ved eng og beitedyrking slik at det kan tilpasses den aktuelle situasjonen og virkemiddelbruken. Bruka kan produsere med mye areal og lave avlinger eller med mer kunstgjødsel, høyere avlinger og mindre areal. For å kunne si noe om hvordan nivået virker inn på valg av driftssystem må det også være arbeidskraft som kan omdisponeres. Dersom familiearbeidskrafta er avgrensende kan det, avhengig av lønnsomheten, være

aktuelt å øke bruken av leid hjelp. I så fall blir omlegginga mer kostnadskreven. Videre er det to sesonger, sommersesongen som er satt lik beitetida, og resten av året. Det kan være nødvendig å leie hjelp i sommersesongen selv om brukerfamilien har ledig tid på vinteren. Se Asheim m. fl. (2012) for detaljert modellspesifikasjon og -beskrivelse.

Det er regnet på lønnsomhet og studert virkning av ressurstilgang på valg av system ved flere situasjoner i de to modellene med vekt på å vurdere typiske situasjoner i dag, og hva som skjer om en har mye fulldyrka areal eller innmarksbeite til rådighet. Virkemiddelet for å få til produksjon med mye areal kan for eksempel være økt arealtilskudd, slik at det blir lønnsomt å benytte mer areal og i stedet ha lavere avlinger. Tilpassingen ellers kan være med samme eller litt lavere dyretall og større areal per dyr.

5.2.1 Bruk med sauehold

Modellkjøringene med sauemodellen med priser og tilskudd for 2011 viste basisløsning med 122 vinterfôra sauer og tilpassing på laveste avlings- og gjødslingsnivå for alle prosesser for eng med unntak av gjenlegg (Tabell 5.3). Det er forutsatt at husdyrgjødsel brukes til gjenlegg. Enga ble benyttet til kombinert vinterfôr og enten beiting vår og høst, eller bare om våren. To slåtter uten beiting kom ikke inn i optimalløsningen. Arealet, 94 daa, ble fullt utnyttet. Innmarksbeite (57 daa) ble også fullt utnyttet og ekstensivt drevet. Det ble leid hjelp i 344 timer.

Ved å avgrense engarealet kraftig (-40 daa) ble det lønnsomt å slå to ganger på en del av eng, og avlings- og gjødslingsnivå økte sterkt. Bruk av leid hjelp falt til 318 t. Antall sauer økte svakt og bruken av kraftfôr per sau gikk sterkt opp. Lønnsomheten falt sterkt, og skyggeprisen på fulldyrket areal økte fra ca. kr 50 per dekar til kr 1 520. Arealet med innmarksbeite ble fortsatt forholdsvis ekstensivt drevet. I et alternativ med avgrenset areal med innmarksbeite (-20 daa), økte bruken av kraftfôr på vårbeite og høstbeite. Det ble også noe økte avlinger på fulldyrket areal mens avlingene på det resterende innmarksbeite var uendret.

Et alternativ med mer fulldyrket areal (+40 daa) førte til at saueholdet økte med 17 vinterfôra sauer. Men målfunksjonen ble bare ubetydelig høyere med denne produksjonsøkningen. En årsak er at det ble leid mer hjelp, innsatsen av denne faktoren økte til 530 t. Det ble heller ikke lønnsomt å nytte alt arealet, 27 daa forble unyttet. I praksis vil man antagelig redusere avlingene noe mer enn minimum i modellen slik at arealet vil bli nytt. Kraftfôrforbruket per sau økte svakt. Tilsvarende viste en kjøring med økt areal innmarksbeite (+20 daa) at antall sauer ble uendret, men bruken av grovfôr og beite økte og kraftfôr pr vinterfôra sau falt fra 94 til 85 FEm.

Ved sauehold er det mest aktuelt å øke beitingen ved å øke dyretallet. Kjøringene indikerer at økte satser for areal- og kulturlandskapstilskudd ikke vil påvirke driftsomfang og arealutnytting, men blir et passivt ikke-produksjonsdrivende tilskudd så lenge arealet er avgrensende. Skyggeprisen på arealet var kr 50 per daa for fulldyrka og kr 52 per daa for innmarksbeite i basisløsningen. Ved 50 prosent økning av satsene for arealtilskudd i forhold til 2011 økte skyggeprisen til kr 250/daa for fulldyrka areal og til kr 172 for innmarksbeite. Det blir dermed mer interessant å utvide arealet ved å leie mer jord og innmarksbeite. At skyggeprisen øker mindre for innmarksbeite, har sammenheng med at dette arealet blir redusert med en faktor på 0,6 ved beregning av AK-tilskudd. Hvis man ønsker mer bruk av disse problemarealene i forhold til gjengroing, bør en vurdere å endre denne faktoren.

Å øke beitetilskuddet for sau virker derimot til å øke produksjonsomfanget og til at det blir flere dyr i optimalløsningen selv om arealet er avgrenset så lenge en kan leie mer hjelp til den prisen som er benyttet. Tilpasningen skjer gjennom høyere avlinger. Kraftfôrforbruket per sau går svakt opp. Beregningene forutsetter at lønnsomheten i næringen øker slik at det kan leies mer hjelp, det vil ikke hjelpe å overføre ressurser fra

eksempelvis husdyrtilskudd til beitetilskudd. Når arbeidskraften og muligheter for å leie inn mer hjelp er oppbrukt, vil det ikke bli satt inn flere sauer i første omgang, men med sterk økning i satsene vil det etter hvert lønne seg å øke buskapen med hjelp av innkjøpt kraftfôr fordi dette ikke er så arbeidskrevende. Blir beitetilskuddet svært stort, vil det lønne seg å øke buskapen ytterligere ved å overføre arbeidskraft fra plantedyrking til husdyrhold så lenge føringen er forsvarlig. Dersom en kan øke innsatsen av leid hjelp, fortrinnsvis sesongarbeidskraft, trenger en ikke omdisponere annen arbeidskraft.

Ved enda sterkere økning i det generelle beitetilskuddet per beitedyr blir arealet ikke fullt utnyttet. I denne situasjonen vil imidlertid mer areal bli tatt i bruk dersom en også øker satsene for arealtilskudd. Tilsvarende vil antall sau bli svakt redusert om en øker prisen på kraftfôr med 20 prosent. Dette førte videre til at skyggeprisen på areal falt til kr 0 og en del areal (2 daa) går da ut av bruk. Men ved samtidig å øke satsene for areal- og kulturlandskapstilskudd vil dette arealet komme inn igjen med det laveste avlingsalternativet.

Tabell 5.3 Målfunksjon, optimal tilpassing og skyggepriser ved endring i AK-tilskudd og beitetilskudd samt betydning av areal for bruk med sauehold i AK-sone 5

	Mål- funk- sjon *	Vint.- fôra sau	Kraft- fôr FEm /vfs	Avlinger, FEm per daa		Skyggepris kr per daa	
				Full- dyrka	I- Beite	Full- dyrka	I- beite
<i>Basis, 94 daa fulldyrka, og 57 daa innmarksbeite</i>	208 202	122	94	268	100	50	52
AK-tilskudd + 50 %	233 788	122	94	268	100	250	172
Beitetilskudd + 50 %	233 786	139	98	306	100	129	52
Beitetilskudd + 200 %	315 046	149	100	330	100	387	82
Kraftfôrpriser + 20 %	199 646	120	94	267	100	0	99
Fulldyrka areal - 40 daa	179 754	124	150	340	107	1 520	229
Innmarksbeite - 20 daa	207 157	122	104	276	100	50	52
Fulldyrka areal + 40 daa	208 841	139	98	271	100	0	52
Innmarksbeite + 20 daa	209 247	122	85	259	100	50	52

* Dekningsbidrag inkludert tilskudd

Det er mulig å øke beitingen med sau ved å fremme produksjon av fjorlam dvs. gimrer eller kastrerte værlam. Kastrering av værlam er ikke vanlig her i landet, men vanlig i andre land for eksempel i Storbritannia og USA. På New Zealand blir ca. 60 prosent av værlammene kastrerte ifølge Farm Animal Welfare Council (2008). I disse landene er imidlertid beitesesongen vesentlig lengre enn her i landet, og det vil favorisere en ekstensiv driftsform med lav tilvekst og lang vokseperiode som gir lavere kostnader. Her i landet kan fjorlam være et alternativ til å vedlikeholde problemområde med tradisjonell beite-slått-beite drift midt på sommeren på sauebruk. Om beitekvaliteten over tid skal opprettholdes på denne type problemarealer blir antagelig beitepussing viktig.

Fjorlam vil med dagens regler ikke få husdyrtilskudd fordi de vil være yngre enn ett år 1. januar og vil ofte ikke få tilskudd til beite andre året dersom kravet om 16 uker beitetid (sone 5) andre sommeren blir strengt praktisert for slaktedyr. Modellkjøringene tyder på at en må innføre tilskudd til fjorlam med inntil 1 900 kr for at det skal lønne seg å føre slike lam en vinter ekstra med salg rett fra beite neste sommer. Hvis fjorlam

kan oppnå klassifisering som lam vil det være tilstrekkelig med ca. kr 1 500 i ekstra tilskudd, men det vil være brukerens risiko i tillegg til risiko for fetttrekk. Betydning av fjorlam for beitingen her i landet blir dermed avgrenset. Tidspunktet for slakting av fjorlam kan imidlertid høve bra i forhold til salg av ferskt kjøtt for grillsesongen, og ved hjemmeslakting kan det muligens være lettere for brukeren å oppnå en bedre pris på den tiden.

Senere slipping av sau i utmarka og noe tidligere sanking vil muligens være et bedre alternativ for skjøtsel av slike areal. Det er ikke gjort beregninger for dette. En slik endring vil føre til en overgang fra beiting i utmark til innmark. Det kan gi mer snylterplage. I fall endring av tidspunkt for slipping og sanking ikke fungerer, er det trolig mer aktuelt å øke beitingen med andre dyr som for eksempel hest, for å skjytte slike arealer.

5.2.2 Bruk med melkeproduksjon og storfekjøtt

I modeller med melkeproduksjon vil størrelsen på melkekvoten i stor grad avgjøre omfanget av produksjonen. Her er det også mindre aktuelt å redusere avlingene fordi en har mye husdyrgjødsel som uansett må brukes på enga. Modellene med melkeproduksjon og storfekjøtt ble løst ved bruk av alt fulldyrket areal, 175 daa. I basisløsningen ble mesteparten, 160 daa, benyttet til kombinert eng og beite med bruk av husdyrgjødsel, og i tillegg ble vel 5 daa beitet hele sesongen sammen med 122 daa innmarksbeite. Bare prosesser med høy avling kom inn i basisløsningen, bortsett fra gjenlegg der det laveste avlingsnivået kom inn. Skyggeprisen var kr 444 pr dekar for fulldyrka areal og kr 182 for innmarksbeite. (Tabell 5.4). I alt 8,6 okser blir føret til 18 måneder i tillegg til kviger utover påsett som blir oppföra og solgt ved 2 års alder. Ingen spedkalv eller mellomkalv blir solgt. Kraftfôrforbruket ble beregnet til 37,5 prosent.

Med redusert areal fulldyrket (-50 daa) ble kvigene (bortsett fra påsett) solgt som spedkalv. Enga ble hovedsakelig nytt til kombinert vinterfôr og beite som før, men noe ble høstet to ganger og beite på fulldyrket areal falt ut av løsningen. Avlingsnivået økte med ca. 10 FEm/daa for fulldyrket areal mens innmarksbeite var uendret. Forbruket av kraftfôr økte sterkt. Med redusert beiteareal (-40 daa) lønte det seg med vel 5 daa mer beite på fulldyrket areal, og høyeste avlingsnivået for resterende innmarksbeite og noen kvigekalver ble solgt som spedkalv.

Mer fulldyrket areal (+50 daa) førte til økt bruk av kombinert eng og beite, men fortsatt høyeste avlingsnivå på enga. Det ble en svak reduksjon i avlingsnivået på innmarksbeite – 11 FEm/daa. Kraftfôrforbruket falt imidlertid vesentlig i dette alternativet.

Også med svært mye fulldyrket areal (+100 dekar) skjedde tilpasningen med kombinert eng og beiting. Arealet til innmarksbeite ble fortsatt brukt, men avlingen falt ned mot minimum og bruken av kraftfôr gjekk sterkt ned. Ved økt areal av innmarksbeite i stedet for fulldyrka areal (+40 daa sammenlignet med basis) ble noen få dekar av dette unyttet. Avlingene på innmarksbeite falt til minimum, men bruken av kraftfôr ble bare svakt redusert.

Endring i areal- og kulturlandskapstilskudd virker som et kontanttillegg og har liten effekt på arealbruk og produksjon på bruk der arealet er utnyttet. Dette ser ut til å være tilfelle på brukene med melkeproduksjon og storfekjøttproduksjon. Kravet om avgrensing av innmarksbeitearealet i forhold til dyretall synes heller ikke å få noen effekt så lenge det er aktiv drift og stor nok melkekvote. Skyggeprisen øker med kr 200 pr dekar for fulldyrka areal og med 120 kr for innmarksbeite ved 50 prosent økning i AK-tillegget, lavere økning for innmarksbeite skyldes reduksjonsfaktoren på 0,6.

På melkebruk er det heller ikke mulig å øke antall beitedyr så lenge melkekvoten i stor grad er bestemmende for antall kyr. Alternativer med økte beitetilskudd ga større inntekt og ingen endringer i skyggeprisene for areal eller i driftstilpassinger i forhold til basisløsningen. Endring av kraftfôrprisen (+20 %) synes derimot å gi en del tilpasning-

er. Forbruket av kraftfor faller til knapt 31 prosent fra vel 37 prosent. Okseproduksjonen opprettholdes mens kvigekalvene selges som spedkalv for slakt eller oppdrett på andre bruk.

Tabell 5.4 Målfunksjon, optimal tilpassing og skyggepriser ved endring i AK-tilskudd og beitetilskudd samt betydning av areal for bruk med mjølkeproduksjon og storfe-kjøtt i region 5.

	Mål- funk- sjon*	Års- kyr	Kraft- fôr %	Avlinger, FEm per daa		Skyggepris kr per daa	
				Full- dyrka	I- beite	Full- dyrka	I- beite
<i>Basis, 157 daa fulldyrka,</i>							
<i>122 daa innmarksbeite</i>	374 031	17	37,5	313	220	444	182
AK-tilskudd + 50 %	423 605	17	37,5	313	220	644	302
Beitetilskudd + 50 %	379 904	17	37,5	313	220	644	302
Kraftfôrpriser + 20 %	343 761	17	30,8	332	220	606	154
Fulldyrka areal – 50 daa	350 149	17	45,1	322	220	667	211
Innmarksbeite – 40 daa	366 727	17	43,4	313	220	449	185
Fulldyrka areal + 50 daa	388 241	17	26,7	313	208	273	36
Innmarksbeite + 40 daa	375 996	17	36,4	313	176	260	0

*Dekningsbidrag inkludert tilskudd

Selv om det på melkebruk er vanskelig å få til mer beiting med flere dyr så lenge kvoten er avgrensende, så er det mulig å øke beitingen ved å legge om fra okser til kastrater. I basisløsningen kommer ikke kastrater inn, men med et tilskudd på kr 900 til kastrater per beitesesong øker kastratproduksjonen til 1,2 dyr, og okseproduksjonen faller tilsvarende. Regner en at kastratene også får tilskudd til beiting i utmark vil det være nok med kr 600 i ekstra tilskudd for å få til en moderat overgang. Øker en mer enn dette, vil trolig alle oksekalver bli kasterte om bruket har nok unytta beiteareal.

Reduksjon av melkeavdrått for å få flere kalver og få økt kjøttproduksjonen på kastrater ytterligere, synes med utgangspunkt i tilskuddsordningene mindre aktuelt enn å sette inn spesialisert kjøttfe i tillegg til melkekyr. Dette vil imidlertid virke noenlunde på samme måte; ammekyr produserer ikke melk og levert melkemengde per ku går ned. Men NRF-kua er en kombinert kjøtt- og melkeku, og overgang til mer spesialiserte melkeraser i kombinasjon med kjøttfe er et spørsmål som da kan komme opp. Et alternativ til redusert avdrått kan også være å bruke mer melk til kalvene. Ved produksjon av mellomkalv kan en ta ut noe høyere kjøttpris og lett benytte 800–1 000 l melk per kalv.

5.3 Konklusjon

Begge modellene synes å illustrere noen av problemene og løsningene med økonomiske virkemiddel. Dersom det er ledige ressurser av en ressurs, for eksempel innmarksbeite, så kan det bli lønnsomt å ta i bruk mer dersom man støtter en aktivitet som bruker denne ressursen. Men om en støtter for sterkt og ensidig, for eksempel i form av økt beitetilskudd, kan det gå ut over andre omsyn. Det synes derfor mer hensiktsmessig med et

varierte virkemiddelsystem med støtte både til areal og til beiting, slik det gjøres i dag om en ønsker å fremme mer beiting.

Det er noe forskjell på analysene med de to modellene. Sauebruk har lite ledig arbeidskraft og tilgang på rimelig leid arbeidskraft i beitetiden er antagelig en avgrensede faktor for mange. Det går an å leie hjelp, men det krever en viss lønnsomhet i næringen i forhold til prisen på arbeidskraft. Det betyr også at om lønnsomheten øker, så kan sauekjøttproduksjonen og beitingen med sau ekspandere raskt ved at brukerne leier inn mer hjelp eller omdisponerer egen tid fra annet arbeid om ikke andre hindringer som for eksempel rovdyr avgrenser produksjonen. Det betinger imidlertid at det overføres friske ressurser til næringen. Omdisponering fra husdyrtilskudd til beitetilskudd vil eksempelvis ikke ha en slik effekt. Trolig er utsatt slipping og tidlig hjemmesanking et tiltak som bør vurderes for å bedre forvaltningen av areal som tradisjonelt har vært brukt til beite-slått-beite og som utgjør et slags problemareal i hvert fall i AK-sone 5. Ulempen med dette tiltaket kan være større problemer med snyltere på innmarksbeite og mindre beiting i utmark. Støtte til fjorlam og kastrerte værham for å bedre utnyttningen av innmarksbeite kan være målrettet, men blir trolig forholdsvis dyrt (kr 1500-1900 per lam) med de forutsetninger om fôrkrav og tilvekst som er lagt til grunn. Da vil det gjenstå beiting med andre dyreslag som for eksempel hest.

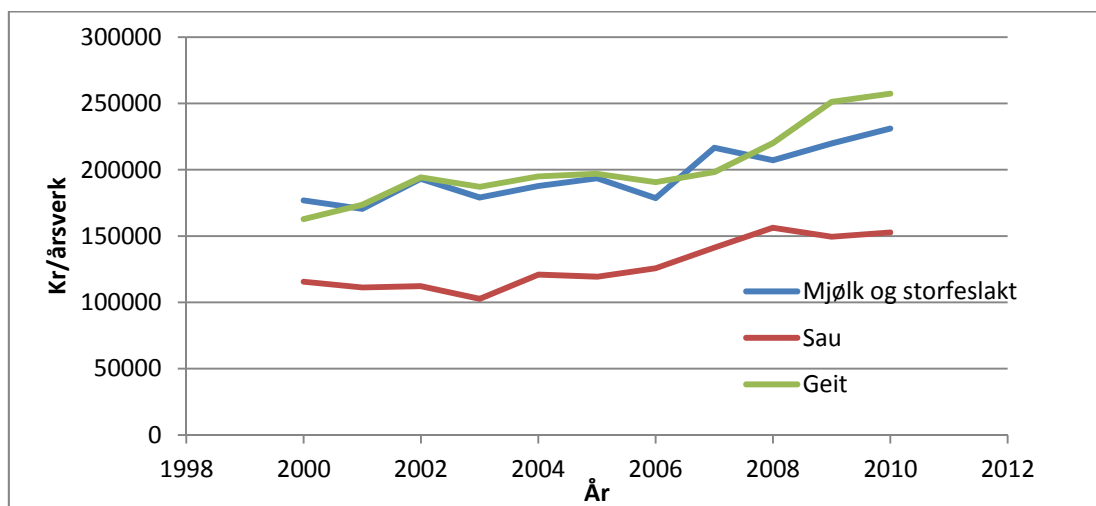
På bruk med kombinert melkeproduksjon og storfeslakt er kvoten mer avgrensende enn arbeidskraften. Det betyr at økt beiting på slike bruk hovedsakelig må skje ved omlegging fra okser til kastrater. Det synes å være et gunstig tiltak som kan oppnås ved å støtte kastrater, for eksempel ved å øke beitetilskuddet for kastrater spesielt, et eget RMP tilskudd til kastrater som i Oppland, eller et eget tillegg for kastratslakt tilsvarende som for lammeslakt i de nasjonale ordningene. Beregningene antyder et tilskudd på ca. kr 900 pr kastrat per beitesesong er nødvendig for å få en moderat overgang til kastrater. Men om det skal være lønnsomt avhenger også her av at det er ledige ressurser av innmarksbeite på slike bruk eller at det kan leies inn. Videre er det slik at kastratene også vil ha andre tilskudd som oksene ikke nytter i dag. Om man velger å støtte kastrater bør man ha en formening om hvor stor overgang til en slik driftsform som er ønskelig.

6 Faktorer som påvirker beitebruken

6.1 Lønnsomhet i aktuelle husdyrproduksjoner

Lønnsomheten i de grovfôrbaserte produksjonene må kunne antas å ha betydning for hvor mange som driver med de enkelte dyreslag og hvor mange dyr de har. Dette vil igjen bestemme den totale mengden av de aktuelle dyrene. Lønnsomhet kan måles på mange måter. Det er likevel såpass nær korrelasjon mellom de enkelte målene, at utviklingen blir i store trekk den samme uavhengig av resultatmål. Nivå kan derimot være mer avhengig av hvilket mål en ser på. Som en grov indikasjon på utviklingen i lønnsomheten viser Figur 6.1 gjennomsnittstall for vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk for tre driftsformer i NILFs driftsgranskinger i perioden 2000-2010: kumelk og storfeslakt, sauehold og produksjon av geitemelk. Sauehold har hele tiden ligget lavere enn de to andre. Mens sau og melk og storfeslakt har økt med vel kr 5000 per år, har brukene med geitemelk hatt en økning på nesten kr 8000 per pr år, regnet i 2010-kroner.

Vi har ikke gått inn på utviklingen for bruk av forskjellig størrelse og i forskjellige områder.



Figur 6.1 Vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk, gjennomsnitt for tre driftsformer i NILFs driftsgranskinger i jord- og skogbruk, 2000–2010, 2010-kroner

Kilde: Egen sammenstilling av data fra NILF (2001-2011)

Lønnsomhet i driftsformen ammeku ligger noe lavere enn for sauehold ved samme arealgrunnlag (Stornes og Asheim 2012).

6.2 Strukturutvikling i melkeproduksjonen

Flere vi har vært i kontakt med, har påpekt at redusert beiting er et trekk ved melkeproduksjonen i store deler av Europa. Større besetninger og problemer med å ha tilstrekkelig med egnede beitearealer nær melkerommet er nevnt som årsaker til utviklingen.

Også i Norge har det de siste årene blitt en del løsdriftfjøs med 40–60 kyr. Mange av disse er samdrifter, og flere har melkerobot. En undersøkelse basert på data fra 2007 viste at beiting med kyr i 12/16 uker var mindre vanlig i besetninger med 40 kyr eller mer enn i mindre besetninger (Dyrevelferdstiltak i storfeholdet i en bredere miljøpolitisk sammenheng, s. 20). Beiting var mindre vanlig i samdrifter enn i andre bedrifter. De store besetningene hadde få kyr på utmarksbeite. For ungdyr var det liten forskjell i beitepraksis mellom besetninger av ulik størrelse og mellom samdrifter og andre bedrifter. Statistikk fra Statens landbruksforvaltning viser at tallet på samdrifter er redusert fra 2068 per 27.10.2008 til 1511 per 1.3.2011. Det er spesielt samdrifter med to medlemmer det har blitt færre av. Tallet på foretak som leier kvote har økt. Hvis det er besetningsstørrelse, mye leiejord (og mange teiger) og eventuelt robotmelking som bestemmer beitingen, vil ikke færre samdrifter nødvendigvis ha innvirkning på beitingen.

En robot har en kapasitet på omtrent 180 melkinger per døgn. Med ca. 2,7 melkinger per ku per døgn som omtrent er gjennomsnittet i Vest-Europa, vil robotene ha en kapasitet på ca. 60 kyr (Kingston 2005). Dersom en har flere kyr per robot, vil melkingsfrekvensen gå ned, og det kan gi lavere avdrått per ku.

En avstand mellom fjøs og beite på inntil 400 meter hadde liten effekt på melkingsfrekvensen. Dersom avstanden var over 1 km, gikk melkingsfrekvensen ned med 0,18 (Dooren et al. (2004)). Når en sammenlignet bruk med forskjellig avstand mellom fjøs og beite, var det ingen effekt av avstand og hvor mange dyr som måtte hentes inn til melking. Men når en sammenlignet perioder med forskjellig avstand på de samme brukene, måtte flere dyr hentes når avstanden ble over 1 km. Melkingen kan bli noe synkronisert når kyrne går på beite, slik at det er få melkinger i enkelte perioder. Kapasitetsutnyttelsen er derfor lavere enn når kyrne går inne. I forsøkene ble også effekten på melkefrekvens og avdrått av å gi vann bare innendørs og av å gi grovfôr undersøkt, men en fant ikke klare sammenhenger.

Selv om det er mulig å kombinere automatisk melking (AMS) med beiting, viser en annen rapport at mange la om beitestrategien etter å ha innført AMS (Wauters og Matijs 2004 s. 2–3). Før de innførte AMS praktiserte de fleste brukerne (69 %) ubegrenset beiting eller beiting i 8–12 timer per dag. Etterpå var det 34 prosent som hadde disse beitestrategiene. Mens 15 prosent hadde innføring før innføring av AMS, praktiserte 52 prosent dette etterpå. Den siste undersøkelsen er basert på intervju med et utvalg på til sammen 107 brukere i Belgia, Nederland, Tyskland og Danmark, og som hadde gått over til AMS mellom 1998 og 2001.

Dersom 60 kyr skal gå på beite på innmark i 12/16 uker, vil det kreve et beiteareal på 180–300 dekar. Hvis en ikke kan eller vil beite samme arealet hvert år, men beitet inngår i et omløp og en beiter annet hvert år, må en ha dobbelt så stort areal i rimelig nær tilknytning til driftsbygning. Mange av de norske besetningene på 40–60 melkekyr har mye leid jord som ligger spredt. Det kan være vanskelig å finne tilstrekkelig med egnete arealer i rimelig avstand fra driftsbygning.

Alt i alt er det mye som tyder på at strukturendringene i melkeproduksjonen gjør det vanskeligere å ha melkekyr på beite. For sinkyr ungdyr bør effekten være mindre.

6.3 Tap på beite

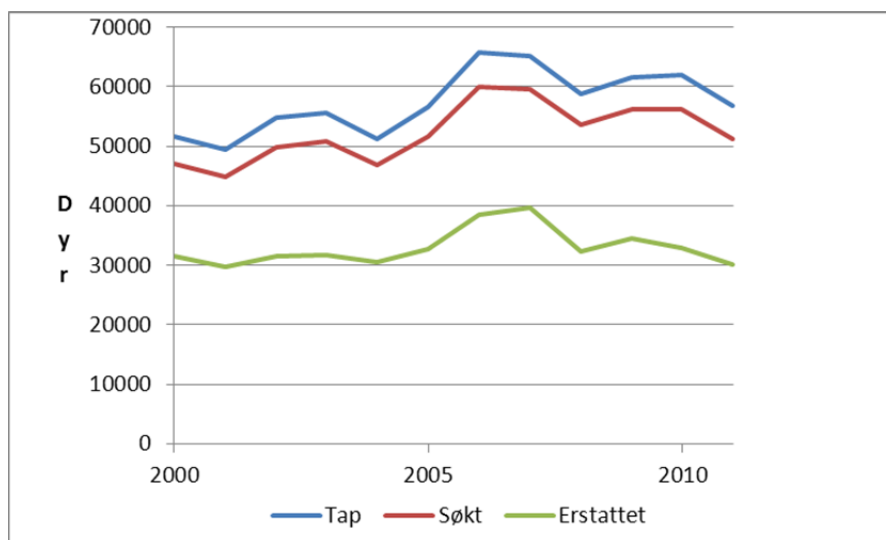
6.3.1 Sau og lam

Fra 1980 til tidlig på 1990-tallet ble ca. 80 000 dyr årlig rapportert tapt på utmarksbeite. Fram til 1990-tallet var gjennomsnittstapet for sauebruk tilsluttet organisert beitebruk

omkring 4 prosent. De siste årene er omkring 125 000 sauer og lam tapt på utmarksbeite årlig. Dette er rundt 6,4 prosent av alle sauer og lam som er sluppet på utmarksbeite.¹³

Erstatning for tap på grunn av fredet rovvilt ble innført i 1990. I årene 2000–2011 var det årlig mellom 2100 og 2600 brukere som søkte om erstatning for tap av sau og lam til fredet rovvilt. Figur 6.2 viser hvor stort tap disse brukerne har hatt totalt, hvor mange dyr de har søkt erstatning for og hvor mange som ble erstattet. Erstatning utbetales dersom når dyr er funnet og undersøkelse foretatt av fylkesmannen eller den Miljøverndepartementet bestemmer sannsynliggjør at det er drept eller skadet av fredet rovvilt (§7), eller når øvrige omstendigheter tilsier at husdyr er tapt som følge av rovvilt. Erstatning gis etter siste (§8) (FOR 1999-07-02 nr. 720). Ved erstatning etter § 8, skal det minst gjøres fradrag for normalt tap (§9). Tapet til fredet rovvilt kan derfor i prinsippet være større eller mindre enn det som blir erstattet. Omkring 30 prosent av totaltapene hvert år blir erstattet som tapt til fredet rovvilt, mens omkring 45 prosent blir omsøkt som tapt pga. fredet rovvilt. Vel 80 prosent av erstatta dyr er lam. (Direktoratet for naturforvaltning, 2011). De siste årene har erstatta dyr vært 25 prosent av alle tapte dyr. Det kan se ut til at andelen erstattede dyr av omsøkte dyr har gått noe ned.

Det er derfor en stor andel av sauer og lam som tapes på beite, som ikke tilskrives fredet rovvilt. Årsaker til tap på utmarksbeite av andre årsaker enn fredet rovvilt omfatter blant annet rødrev¹⁴, ulike sykdommer, snyltere og ulykker, løshunder etc. Flåttbårne sykdommer har en økende tendens både i antall tap og geografisk utbredelse. Det har i en årrekke vært områdevis utfordringer med alveld og det er større oppmerksomhet på fluemark. (Direktoratet for naturforvaltning, 2011). Noen dyr blir ikke funnet igjen om høsten og dør om vinteren. I de fleste tilfeller er imidlertid tapsårsaken ukjent og vanskelig å fastslå, også for fagfolk. Systematiske undersøkelser i besetninger med store tap på slutten av 1980 tallet viste imidlertid at en forholdsvis stor andel, 55 prosent av lamma, var tatt av freda rovvilt (Mysterud og Mysterud 1995 s.170).



Figur 6.2 Totale tap på utmarksbeite 2000-2010, antall sauer og lam som er søkt erstatta pga. rovvilt og erstatta tap. Antall dyr.

Kilde: Rovbase

¹³ I beregningen er det forutsatt at tapene er 0,6 prosentenheter høyere for de som ikke er med i Organisert beitebruk enn for de som er med (Direktoratet for naturforvaltning, 2011).

¹⁴ Jakttida for rødrev er fra 15.07. til 15.04. Tapene til rødrev vil hovedsakelig være små lam i perioden da jakt ikke er tillatt.

Det er jerv og gaupe som gir opphav til flest rovdyrerstatninger av sau og lam. Totalt gikk 75 prosent av erstatningen i 2010 til Hedmark, trøndelagsfylkene, Nordland og Oppland. I forhold til antall dyr som er sluppet på utmarksbeite, var antall dyr erstattet størst i Hedmark og Nord-Trøndelag der mer enn 5 prosent av dyra ble erstattet. Tapene var relativt minst i Østfold, Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane der erstattede dyr utgjorde 0,2 prosent eller mindre av dyr sluppet på beite.

Det er årlig rundt 15 prosent av brukerne med sau som søker om erstatning for tap pga. fredet rovvilt. Dersom totaltapene er rundt 125 000 dyr per år, har de 15 prosentene som søker om erstatning, omtrent 50 prosent av totaltapet. For å redusere tapene til fredet rovvilt, er det forsøkt mange tiltak, blant annet å holde dyr på innmarksbeite hele sommeren, utsatt slipping og tidlig nedsanking.

Ved jordbruksavtalen i 2008 ble det satt i gang et nasjonalt beiteprosjekt for å redusere tapene. Selv om mange av de tapte dyrene som er utstyrte med radiobjeller blir gjenfunnet, har man ikke klart å fastslå tapsårsakene. En forholdsvis stor andel av tapene blir registrerte med ukjent tapsårsak selv om man finner kadaveret.

Mattilsynet varslet våren 2011 at det kunne bli beitenekt for saueholdere med store tap. Senere har Mattilsynet varslet at det ikke er aktuelt med beitenekt i 2012.

At saueholdet er omtrent halvert i kommuner som Trysil, Engerdal, Elverum og Grue fra 2006 til 2011 kan trolig langt på veg tilskrives rovdyrproblemer. Tallet på melkekyr og ammekyr har vært mer stabilt i disse kommunene.¹⁵ Når dyretallet går så sterkt ned, vil det også beitingen reduseres sterkt.

Utviklingen i rovdyrbestanden framover, og hvor godt en kan håndtere konfliktene mellom husdyr og rovdyr, kan få betydning for utviklingen i sauehold og beitebruk.

Statens landbruksforvaltning forvalter en ordning med erstatning for store tap av sau på beite. Ordningen gjelder særlig store tap som ikke dekkes på annen måte. Det er en egenandel på 30 prosent av nettotap, og beregnet erstatning på mindre enn 15 000 kr utbetales ikke. Totalt ble det utbetalt 2,9 mill. kr for 2009 og 2,2 mill. kr i 2010. Utbetalingene har vært størst i Møre og Romsdal og i Sogn og Fjordane. Sjødogg og alveld er oppgitt som største tapsårsak. Se Statens landbruksforvaltning (2011a) for nærmere om tale av ordningen.

6.3.2 Storfe og geit

De senere årene har Organisert beitebruk omfattet omtrent 65 000 storfe og 15 000 geiter. Oppslutningen har vært økende. For storfe har det årlige tapet vært 0,61 prosent for årene 2000–2010, uten noen klar tendens til endring. For geit har tapene minket i perioden, fra nær 4 prosent i 2000 til rundt 1,8 prosent for årene 2005–2010.

I Kukontrollen er utrangeringsprosenten på rundt 30. Ca. 7,5 prosent av utrangeringene er sjøldaua, mistet og nødslaktet dyr. Med en beitetid på om lag tre måneder, gir det en utrangering over hele beitetiden på ca. 0,5 prosent ($30 \cdot 0,075 \cdot 3/12$). Når en tar hensyn til at Organisert beitebruk bare omfatter en liten del av kyrne, er det ikke grunn til å tro at tapene i beitetida skiller seg vesentlig fra tapene ellers i året i for storfe.

6.4 Lover og forskrifter

6.4.1 Generelt

Beiting omfatter forhold som er regulert i mange lover. Ifølge Grønning og Haug (2006) er det mer enn 30 lover som regulerer forhold som kan komme til anvendelse i spørsmål

¹⁵Vi har ikke gjort noen systematisk undersøkelse av utviklingen i landets kommuner.

om beitebruk og gjerdehold.¹⁶ De færreste er særlover som er ment å regulere spesielle forhold knyttet til beitedyr og husdyrhold. Andre lover omhandler i hovedsak andre rettsforhold, men er relevante for beiting med husdyr. Rettsforholdene om beitespørsmål og gjerdehold bygger for en stor del på lokale sedvaner og avtaler (Landbruks- og matdepartementet 2001). Det er derfor vanskelig å gi en kort oversikt over gjeldende rett. Her omtales kun noen bestemmelser som kan ha betydning for beitebruk.

6.4.2 Regler for hold av dyr

For hvert husdyrslag er det utarbeidet forskrifter med hjemmel i blant annet matproduksjonsloven ((LOV 2003-12-19 nr. 124: Lov om matproduksjon og mattrygghet mv.) og dyrevernloven (LOV 2009-06-19 nr. 97: Lov om dyrevelferd). Her omtales de deler av forskriftene som antas å ha betydning for beiting.

I FOR 2004-04-22 nr. 665: Forskrift om hold av storfe står blant annet (§10. Mosjon):

«Storfe skal sikres mulighet for fri bevegelse og mosjon på beite i minimum 8 uker i løpet av sommerhalvåret. Dersom forholdene ligger til rette for det, kan mosjonskravet også oppfylles andre tider på året. Dersom storfe ikke kan slippes på beite, kan det nyttes egnet luftegård. Bestemmelsen om fri bevegelse og mosjon gjelder ikke for ukastrede hanndyr eldre enn seks måneder. Frem til 1. januar 2013 gjelder ikke kravet for storfe som holdes i løsdrift».

Vi oppfatter dette slik at det i disse reglene er lagt mer vekt på mosjon enn på beiting.

For 2006 er det anslått 13,9 prosent (knappt 2100 besetninger) av besetningene var løsdriftbesetninger og at 24,8 prosent (ca. 64 000 kyr) av melkekyrne gikk i løsdrift. (Dyrevelferdstiltak i storfeholdet i en bredere miljøpolitisk sammenheng, 2008 s. 16). De kufjøs som er bygde etter 2006 har løsdrift. Vi antar at av de som har sluttet med melkeproduksjon etter 2006, er det flest med båsfjøs. Derfor antar vi at en større andel av melkekyrne er i løsdrift nå enn i 2006. Det har også blitt flere besetninger med melkerobot.

Sau- og geitehold er regulert i egen forskrift (FOR 2005-02-18 nr. 160: Forskrift om velferd for småfe). Det er særlig kapittel 5 Beitebruk som er relevant i en vurdering av beiteordningene. Kapittelet inneholder fire paragrafer som gjengis i sin helhet:

«§ 24. Mosjon, uteområdet og klima

Småfe skal holdes på egnet beite minst 16 uker i året med mindre klimatiske eller andre dyrevernmessige forhold er til hinder. Småfe skal når forholdene ligger til rette for det gis adgang til uteområder også utenom ordinær beitesesong. Driften skal være tilpasset de klimatiske forhold.

§ 25. Slipp og hold av småfe på utmarksbeite

Ved slipp og hold på utmarksbeite skal eier eller annen med ansvar for dyrene, sikre at:

- samtlige dyr har god helsetilstand og er i forsvarlig hold,
- avkom er sammen med mordyr og er i god stand til å holde følge med mora,
- avkom som slippes med mordyr uten tilstrekkelig melkeproduksjon, er eldre enn 6 uker og tar til seg nok fôr til å sikre utvikling og vekst,
- avkom som slippes uten mordyr, er eldre enn 8 uker, er i følge med voksen sau og tar til seg nok fôr til å sikre utvikling og vekst, og

¹⁶ Grønning og Haug (2006) lister opp disse lovene på s. 168.

- avkom som blir morløse, tas hjem dersom morløsheten medfører økt fare for lidelse

§ 26. Forebyggende tiltak

Dyr som ikke holdes i bygninger skal, når det er nødvendig og mulig, beskyttes mot rovdyrangrep, helsefare, underernæring, trafikkskader m.m.

§ 27. Hjemssanking om høsten

Dyreier har ansvar for at småfe på utmarksbeite hentes hjem i god tid før det ventes frost eller snøfall om høsten.»

I forskrift om velferd for **hest** (FOR 2005-06-02 nr. 505: Forskrift om velferd for hest) er det § 22 om Mosjon som er relevant:

«Alle hester skal sikres mulighet for daglig mosjon og uteliv i egnet luftegård eller på beite. Hester som står oppstallet i boks, skal ha daglig trening eller sikres mulighet for fri bevegelse i minst 2 timer per dag. Hester som står oppbundet, skal i tillegg til eventuell daglig trening sikres mulighet for fri bevegelse og mosjon i minst 2 timer per dag. Kravet om fri bevegelse gjelder ikke dersom helsemessige forhold hos hesten eller vær og føreforhold tilsier noe annet.»

Slik vi tolker dette, er kravet til beite minst for storfe i løsdrift og hest. Hest skal likevel ha mulighet for fri bevegelse og mosjon i minst 2 timer daglig hele året. Fra og med 1. januar 2013 vil unntaket for storfe i løsdrift bli opphevet.

For sau og lam kan en få beitetilskudd når beitetida er over 12 uker i sone 5–7 for areal- og kulturlandskapstilskudd. Forskriften om velferd for småfe har et krav om beitetid på 16 uker uten noen regional differensiering.

6.4.3 Økologisk jordbruk

Økologisk husdyrhold har generelt sterkere krav til beiting enn de generell reglene som er beskrevet ovenfor. Reglene for økologisk er gitt i egne forskrifter og veiledere fastsatt av Mattilsynet.¹⁷ Det er blant annet strengere krav til mosjon og lufting i økologisk enn i konvensjonell drift. Også okser skal ha tilgang til beiter eller luftegårder. Okser over ett år kan holdes i et husdyrrom med fri tilgang til luftegård hele året i stedet for å gå på sommerbeite. Kravene til «frigang» for okser, kan være én forklaring på at økologisk kjøtt utgjør en mindre andel av total kjøttproduksjon enn økologisk kumelk utgjør av kumelk totalt, og at økologiske melkebruk har svært liten kjøttproduksjon på okser, jf. resultatene for økologisk melkeproduksjon i NILFs driftsgranskinger (NILF 2011b s. 55). Tilgang på areal kan være en annen årsak.

Økologisk husdyrhold har til nå hatt så lite omfang at det ikke har stor betydning for den totale beitebruken i landet. Dersom en når regjeringens mål om at økologisk produksjon og forbruk skal utgjøre minst 15 prosent av total produksjon og forbruk innen 2020, kan likevel økologisk landbruk påvirke bruken av beite.

6.4.4 Hanndyrloven

Hanndyrloven (LOV 1970-03-06 nr. 05: Lov om avgrensning i retten til å sleppa hingstar, okser, verar og geitebukkar på beite) bestemmer at det er ulovlig å slippe kjønnsmodne hanndyr, og hanndyr som kan bli kjønnsmodne i beitetida, på beite der andre enn eierens dyr beiter. Forbudet gjelder ukastrerte værere og bukker fødte før 15. april. Væ-

¹⁷ Se Mattilsynets hjemmesider for gjeldende regelverk (<http://www.mattilsynet.no/regelverk/veiledere/okologisk>)

rer og bukker fødte etter denne datoen, skal ikke være på beite etter 1. oktober (§ 1). Det er forbudt å la hingst som er 2 år eller eldre, gå på sambeite med hopper som den ikke kan brukes som avlshingst til (§2). Det er også som hovedregel ulovlig å ha okser over 6 måneder på beite der det også beiter andres storfe, eller oksene kan komme i kontakt med disse (§ 3).

Disse reglene tilsier at en ikke kan planlegge lamming før 15. april dersom en skal ha dyrene på beite sammen med andres dyr, og at okser i mange tilfeller ikke kan gå på beite, jf. at forskriften om hold av storfe ikke krever at ukastrerte hanndyr over 6 måneder skal på beite eller sikres utgang på annen måte. Okser kan slippes på beite dersom de går på særskilte områder uten fare for kontakt med andres hundyr. Det er mulig med visse unntak fra hovedreglene (§ 4).

6.4.5 Beiteloven

Beiteloven (LOV 1961-06-16 nr. 12: Lov om ymse beitespørsmål) slår fast at eier og innehaver av husdyr skal syte for at husdyr ikke kommer inn på områder der eieren eller innehaveren ikke har rett til å la dyrene være. Dyreeier og innehaver har en «vokteplikt». Med husdyr er ment hest, storfe, gris, sau, geit og fjørfe (§ 1).

Kommer husdyr inn på områder der eieren eller innehaveren av dyret ikke har rett til å la det holde til, er eieren eller innehaveren skyldig å betale skadebot for den skaden dyret volder på avling eller annen eiendom (§ 7). Hvis den skadelidte har medvirket til skaden ved ikke å overholde gjerdeplikt eller på annen måte, kan skadeboten reduseres eller falle helt bort alt etter hvor stor skyld han har.

Det viktige for denne evalueringen er at konflikter om beiterett og kanskje enda mer gjerdehold som omtales nedenfor, kan skape så store problemer for de som har eller kunne tenke seg å ha dyr på beite, at de ikke har det.

6.4.6 Gjerdehold og andre konfliktområder

Grannegjerdeloven er deklarasjonslov, det vil si at den gjelder så langt ikke annet er avtalt mellom partene (se Reiten). Alle grunneiere har **rett** til å sette opp gjerde mot naboeiendom hvis han betaler det selv (§ 6). Gjerde**plikt** kan dekke minst to forhold:

- Ei plikt som etter historisk bruk eller dokument er konkret fastsatt for hver gard og grend
- En plikt som eiendommen kan bli pålagt etter grannegjerdeloven av 1961 til å dele gjerdeholdet med grannene sine, både oppsetting og vedlikehold.

Gjerdehold er ofte tema i jordskiftesaker. Jordskiftet kan bestemme hvem som har gjerdeplikt på visse strekninger. Slik gjerdeplikt gjelder inntil ny avtale eventuelt er inngått eller det er holdt skjønn eller jordskifte som avløser den gamle regelen. Grannegjerdeloven er basert på prinsippet om kostnad/nytte-beregninger, der gjerdet skal settes opp hvis nytten er større enn kostnadene ved å ha det. Samtidig må gjerdet være av nytte for begge parter, og det er ikke slik i en situasjon der den ene parten ikke har husdyrhold, vil vedkommende automatisk slippe gjerdeplikten. Prinsippet om nytte oppleves generelt som utdatert og lite tilpasset dagens beitesituasjon (Hovstad 2012 og Bjørnbet 2012). Gjerdeloven gjelder kun gjerde i eiendomsgrenser og regulerer ikke sperregjerder. Konflikter omkring gjerdning oppstår som regel i forbindelse med:

- *Hytteutbygging*. Dette kan i prinsipp redusere verdien av andres beiterett, og det kan bli konflikt mellom dyreeier og hytteutbygger/hytteiere. Konflikter kan oppstå mellom eiere av beitedyr og hytteiere, både på grunn av uklarhet i regelverk knyttet til hvem som skal sette opp og betale for gjerdet, men det kan også oppstå konflikter hvis kommunen ikke tillater gjerde av kulturlandskapshensyn.

- *Friluftsliv*. Beiting i friluftsområder kan være problematisk for dyrene hvis det er mye folk som ferdes, men det kan også oppstå vanskelige situasjoner for de som besøker området. Spesielt kan dette gjelde hunder og møte med kyr på beite.
- *Jakt*. Beite i jaktområder (eller jakt i beiteområder) kan føre til konflikt på grunn av jaktrettigheter i samme område som dyr beiter. Dette vil i første rekke være problematisk når jaktseasonen er samtidig med sankingen.
- *Veg/jernbane*. Gjerding kan bli et problem der dyreholdere har beiterett på begge sidene av en vei eller en jernbanelinje. Det kommer ikke frem i gjerdeloven hvem som skal sette opp beite og hvem som står økonomisk ansvarlig for utgiftene.
- *Husdyr* kan komme inn på andres *dyrket mark* eller hage. Dyreeier er som hovedregel erstatningspliktig, men erstatningsbeløp kan bli satt ned eller falle bort dersom grunneieren har forsømt sin gjerdeplikt.
- *Skogbruk*. Konflikter mellom beiting og husdyrhold kan oppstå for eksempel ved at grunneier planter skog der andre har beiterett. Dette kan forringe verdiene av arealene som beitemark. Beitedyr kan også skade skog. Et eksempel er at geit skader nyplanter med gran.

Mange konflikter omkring gjerdehold havner i Jordskifteretten. Den kan pålegge partene i en konflikt å inngå kompromisser og komme til en felles løsning. Jordskifteretten kan gjøre dette gjennom enten rettsfastsetting (avklaring av grenser og beiterett) eller gjennom rettsendring, for eksempel gjennom fellestiltak som sperregjerde, eller gjennom bruksordning (regler om beitebruk uten å endre eiendomsforholdene).

Konflikter om beiterett kan være arbeids- og kostnadskrevende for en dyreeier. Det kan hende at selv om dyreeier har retten på sin side, er konflikten i seg selv så krevende at han eller hun gir opp husdyrholdet.

6.5 Samlet vurdering av andre forhold som påvirker beitingen

Beitingen vil være påvirket av mange andre forhold enn beiteordningene. Den generelle lønnsomheten i de aktuelle produksjonene må antas å ha innflytelse på det totale dyretallet og dermed indirekte på arealbruken. Det er tendenser til styrket økonomi de senere årene. Økonomiske forhold lå trolig bak både økningen i beitebruk utover mot midten av 1800-tallet, og reduksjonen som har funnet sted senere. Utnytting av utmarksbeite til melkekyr var arbeidskrevende, og beitet var neppe godt nok til å gi det som ble en ønsket avdrått. For sauer og lam, sinkyr, ammekyr og ungdyr er utmarksbeitet fortsatt funnet godt nok i de fleste tilfeller.

Reduksjonen i bruken av (utmarks)beite er en følge av velstandsøkningen i Norge.

Med hjemmel i blant annet dyrevernloven er det gitt bestemmelser som påvirker beitingen. For sau og geit stiller disse reglene minst like strenge krav til beiting som det en finner i kravet til å få tilskudd. For storfe og hest er det motsatt. For storfe i løsdrift er det til og med 2012 ingen krav om utetid. Den gradvise overgangen til løsdrift de senere årene kan være en forklaring på at Kukontrollen viser en nedgang i beiting for storfe jf. kapittel 4.6. Hvis overgang til løsdrift er en viktig årsak til nedgangen, kan vi vente mer beiting igjen fra og med 2013. Vi har likevel registrert en utbredt skepsis både til kravet om «uteliv» for dyr i løsdrift, og til om kravet vil gi mer beiting. En av våre informanter uttrykte det slik: «*Det vil lages luftegårder og vil ikke føre til økt beiting. Da blir det gjørmehav- blir dyrt, melka blir forurenset. Gjennomførbart bare for de med store innmarksområder, men disse vil uansett gjøre det.*»

Rovviltproblemer kan påvirke utviklingen i småfeholdet. Tidlig hjemsanking er et virkemiddel for å redusere tapene i enkelte områder. Dette kan påvirke forholdet mellom innmarks- og utmarksbeite, men har ikke så mye å si for den totale beitingen så

lenge det er tilgang på innmarksbeite som er rovdyrfritt og av en slik kvalitet at tilveksten opprettholdes. I motsatt fall kan en måtte bruke vinterfôrareal til beite, sette dyrene inn tidligere eller foreta tiltak som medfører at besetningen må reduseres slik at beitingen vil gå ned.

Tilskudd til beite kan delvis ses på som en kompensasjon for merkostnader ved beiting. Men merkostnader med beiting må vurderes i forhold til alternativet og det er ikke nødvendigvis merkostnader med beiting i forhold til innefôring. Det fôret dyra finner selv, kan være rimeligere enn fôret som eieren må kjøpe eller dyrke, høste og fôre. Dyreeieren må vurdere forskjeller i fôrkostnader mot kostnader ved å nytte beite. Dersom brukeren har tilgang til beiter med liten alternativverdi og husdyr som kan benytte dem, så vil han nok i mange tilfeller, spesielt ved kjøttproduksjon, sende dem på beite selv om han ikke får tilskudd til aktiviteten.

7 Samlet vurdering

Denne evalueringen har sin bakgrunn i at avtalepartene ved jordbruksoppgjøret i 2011 ble enige om å gjennomføre en ekstern evaluering av beiteordningene. Mandatet for evalueringen var:

- å foreta en gjennomgang av alle tilskuddsordninger som har til siktemål å stimulere til beiting
- å vurdere måloppnåelse, ressursinnsats, og forvaltning.
- å vurdere utforming av ordningene med sikte på økt målretting og enklere forvaltning, samt vurdere ansvarsfordeling mellom nasjonalt og regionalt nivå.

De ordningene som er inkludert i evalueringen, er (1) tilskudd til dyr på beite, (2) utmarksbeitetilskudd, (3) areal- og kulturlandskapstilskudd til innmarksbeite og (4) beite-tilskudd under de regionale miljøprogrammene

Vi har som utgangspunkt at beiting er påvirket av mange andre faktorer enn de økonomiske virkemidlene som denne evalueringen omfatter. Disse faktorene må tas i betraktning når beiteordningene skal evalueres. Derfor har vi lagt stor vekt på å ta hensyn til forhold som vi antar kan ha betydning for omfanget av beitingen.

7.1 Mål og måloppnåelse

7.1.1 Mål for beitingen

Betydningen av beiting er nevnt i mange politiske dokumenter fra de senere årene. For eksempel het det ved innføringen av beitetilskuddet i 2006 at det nye tilskuddet skulle stimulere til økt beiting av dyr som normalt ikke beiter, samt premiere de som faktisk lar dyrene sine gå på beite (St.prp. nr. 68 (2005–2006)). I den nylig avgitte meldingen til Stortinget om landbruks- og matpolitikken er det nevnt minst tre formål med å stimulere til mer beiting (Meld. St. 9 (2011–2012)):

- Beitebruk er en økologisk og økonomisk bærekraftig måte å bruke norske arealressurser til å produsere mat
- Beitebruk er viktig for å nå mål om pleie av kulturlandskap og ivaretagelse av biologisk mangfold
- Beitebruk er en kulturbærer i norsk landbruk, gjennom lange tradisjoner for beiting i utmark og setring.

Det står også at det er et mål å øke utnyttningen av utmarksbeiteressursene i norsk husdyrproduksjon.

Selv om disse formålene står i en melding fra 2011, finner vi grunn til å anta at disse formålene også har vært gjeldende tidligere. Landbrukspolitikken legger stor vekt på beiting. Så vidt vi kan se er det likevel ikke foretatt noen klar prioritering av målene. De politiske dokumentene er ikke klare på om det er beite generelt, beite på utmark eller beite på spesielle arealer som er viktigst. Innføringen av det generelle beitetilskuddet i 2006 og utviklingen i tilskuddssatser etterpå kan tyde på at det i politikken har blitt lagt mer vekt på beiting generelt enn på utmarksbeite spesielt de senere årene.

7.1.2 Utviklingstrekk i beitingen

Tallmaterialet i denne evalueringen viser at praktisk talt alle sauer og lam går på beite i minst 12/16 uker. Vi tror at for de aller fleste som har sau, er det økonomisk gunstig å ha sauer og lam på beite fra grasveksten er kommet godt i gang om våren og til slaktning eller innsett. Værer kan (normalt) ikke slippes på utmarksbeite. Morløse lam og dyr som av andre årsaker ikke kan eller bør sendes på utmarksbeite, går på innmarksbeite. Rovdyrsituasjonen kan hindre at dyr slippes på utmarksbeite i noen områder, men kan også bli et problem på innmark. Noen dyreholdere kan ha rikelig tilgang på innmarksbeite (både det som i tilskuddssammenheng er definert som innmarksbeite og annen innmark) og lar derfor dyr beite på innmark. Rundt 85 prosent av alle sauer og lam er på utmarksbeite i minst 5 uker.

For kyr og ungdyr av storfe har antall dyr minket, men antall dyr på beite (og utmarksbeite) har vært omtrent konstant slik at andelen som er på beite og utmarksbeite, har økt. I overkant av 80 prosent av alle kyr (melkekyr og ammekyr) er på beite i minst 12/16 uker. Rundt 30 prosent er på utmarksbeite i minst 5 uker. For andre storfe er rundt 55 prosent på beite og rundt 25 prosent på utmarksbeite.

Hest og geit betyr mye mindre enn storfe (kyr og ungdyr) og sau og lam for den totale beitingen. For geit er det relativt lang beitetid. Beitingen med ammegeit ser ut til å øke. Av de hestene som er med i tilskuddsstatistikken, er omtrent 80 prosent på beite i minst 12/16 uker og ca. 20 prosent er på utmarksbeite. Et ukjent antall hester er ikke med i tilskuddsstatistikken. Det er indikasjoner på at det er minst like mange hester som ikke er med, som de som er med.

7.1.3 Faktorer som påvirker beitingen

Både produksjonskravet i AK-tilskuddene og de to beitetilskuddene bidrar til å sikre beiting. Beiting påvirkes også av mange andre forhold enn beiteordningene. Den generelle lønnsomheten i de aktuelle produksjonene kan antas å ta innflytelse på det totale dyretallet og dermed indirekte på areal- og beitebruk. Det er tendenser til styrket økonomi i de grovfôrbaserte produksjonene de senere årene. I noen områder vil spesielt beite på fulldyrka arealer konkurrere med andre produksjoner. Det relative lønnsomhetsforholdet har betydning for om fulldyrket areal benyttes til beite og annen grovfôrproduksjon eller til andre produksjoner.

Med hjemmel i blant annet dyrevernsloven er det gitt forskrifter om hold av de enkelte husdyrslag. Forskriftene om hold av storfe krever at storfe som er i båsfjøs, skal være på beite eller sikres mosjon på annen måte i minst 8 uker. For storfe i løsdrift er det til og med 2012 ingen krav om utetid. For sau og geit er kravet 16 uker. Dette vil si at for geit, sau og lam er kravene i holdforskriften strengere enn kravet for å få beitetilskudd. For storfe er det motsatt.

Konflikter rundt beiterett og gjerdehold kan være problematiske i forhold til å øke beitingen. Det er ikke et entydig regelverk når det gjelder hvem som har beiterett hvor, og det er heller ikke alltid klart hvem som skal betale for å sette opp gjerde, og hvor det kan settes opp. Slike konflikter kommer ofte opp i Jordskifteretten i mangel på andre muligheter for å oppnå løsninger. Vi legger til grunn at i forbindelse med innføring av forskrift for investeringsstøtte til organisert beitebruk vil det bli lettere å gi tilskudd til gjerdning.

Så vidt vi kan se, er slike andre forhold lite drøftet i tidligere evalueringer av beiting.

Alt i alt mener vi at beitetilskuddene bidrar til mer beiting, men at effekten er relativt liten, spesielt for sauer og lam. Det er tvilsomt om ordningene er nok målretta, for eksempel er det noe uklart for oss om virkemidlene er ment å støtte beiting generelt eller

beiting i utmark spesielt. For å nå spesifikke mål, er det nødvendig med og krav i kombinasjon med tilskudd for å påvirke beitingen.

7.2 Potensialet for økt beiting

Mer bruk av beite generelt og utmarksbeite spesielt kan oppnås på to måter:

- ved å ha flere dyr på beite, eller
- å øke beitetiden med det eksisterende dyretallet

7.2.1 Sau

Den potensielle og faktiske beitetiden er i de aller fleste områder lenger enn 16 uker for småfe. Der tilveksten er god, kan det likevel være aktuelt å slakte lam før de har gått 16 uker på beite. Det er neppe gode grunner for å stimulere til lenger beiteperiode for lam som skal slaktes.

I områder med fredede rovdyr kan det være vanskelig å ha så lang beitetid som en ellers ville ha hatt, spesielt på utmarksbeite. Både utsatt slipping og tidlig hjemsanking er virkemidler for å redusere tapene til rovdyr. Dette kan påvirke forholdet mellom innmarks- og utmarksbeite, men har ikke så mye å si for den totale beitingen så lenge det er ledige ressurser av innmarksbeite som er rovdryfritt og av en slik kvalitet at tilveksten opprettholdes. I motsatt fall vil man måtte bruke vinterfôrareal til beite, sette dyrene inn tidligere eller foreta andre tiltak som medfører at besetningen må reduseres slik at beitingen vil gå ned. Alt dette medfører økte kostnader.

Alt i alt tror vi at med dagens dyretall er det neppe mulig å øke beitingen med sau og lam vesentlig. Økt beiting må i så fall oppnås ved å ha flere dyr. Det totale dyretallet er trolig mer påvirket av lønnsomheten i saueholdet enn av beiteordningene spesielt. Der som utmarksbeite har høyere prioritet enn beite på innmark, kan en øke satsene for utmarksbeite i forhold til satsene på beite. Eventuelt kan en differensiere satsen for utmarksbeite etter lengden på beiteperioden.

Tabell 7.1 viser en oversikt over fordeler og ulemper når det gjelder beiting for sau og lam. Faktorene er ikke rangert etter betydning.

Tabell 7.1 Fordeler og ulemper ved beiting på utmark og innmark, sau og lam

Faktor	Innmark	Utmark
Tap	+	--
Snylterplage	-	+
Fôrkostnader	-	+
Gjerding	--	+/-
Tilvekst	+/-	+/-
Arbeid	--	--
AK-tilskudd	+	
Utmarksbeitetilskudd		+
Avling på innmark	-	+
Beitetilskudd	+	

7.2.2 Storfe

Beite på gjødsla innmark gir i de fleste tilfeller grunnlag for en god melkeproduksjon. Utmarksbeite gjør i de fleste tilfeller ikke det. For sinkyr, ammekyr og ungdyr, spesielt kviger over 12–15 måneder, er utmarksbeitet funnet godt nok i mange tilfeller.

Det er sannsynligvis en sammenheng mellom økt avdrått per melkeku og mindre beiting. Dersom avdråttøkningen holder fram, og melkekvotene øker relativt mindre enn melkeavdrått, vil det bli færre melkekyr. Dette vil gi mindre beiting, alt annet likt.

Det er lettere å få til beiting med melkekyr i små enn i store besetninger. Beiting med melkekyr kan derfor bli vanskeligere når besetningene blir færre og større, blant annet fordi veksten i besetningsstørrelse er basert på mye leid jord som til dels ligger langt fra driftsbygningen. Det synes å være et bytteforhold mellom økt beiting og økt skalausnyttelse i melkeproduksjonen. Det kan være viktig med en prinsipiell diskusjon omkring fordeler og ulemper ved strukturendringer og utnyttelse av beiteressursene. Vi har ikke kunnet gå grundig inn i en slik drøfting.

Fra og med 2013 oppheves fritaket fra «mosjonskravet» for storfe i løsdrift. Samtaler med fagfolk tyder på at en del produsenter med løsdrift vil få problemer med å oppfylle mosjonskravet for kyr ved å ha de på beite. En av informantene våre uttrykte det slik: *«Det vil lages luftegårder og vil ikke føre til økt beiting. Da blir det gjørmehav- blir dyrt, melka blir forurenset. Gjennomførbart bare for de med store innmarksområder, men disse vil uansett gjøre det.»* Mye kan bli avhengig av Mattilsynets praktisering av kravet, og hvordan produsentene faktisk klarer å tilpasse driften til kravet.

Potensialet for mer utmarksbeite for storfe er i hovedsak knyttet til kjøttproduksjon på ammekyr, og kanskje til store kviger av melkerase. En annen mulighet er å kastre flere handyr og la de gå to eller tre somre på beite. Kastrering vil øke kostnadene i kjøttproduksjonen. For de som har utmarksbeite lett tilgjengelig fra gården er det et potensial som kan utnyttes bedre både for ammeku- og kombinert melke- og kjøttproduksjon. For de som har utmarksbeite lenger unna gården, kan kostnadene øke og gjøre det mindre attraktivt å bruke utmarksbeite.

7.2.3 Andre dyr

Mye tyder på at det er betydelig flere hester her i landet enn de det er søkt produksjonstillegg eller beitetilskudd for. Vi antar at det er særlig i bynære strøk at det er hester som ikke er med i tilskuddsstatistikken. Dersom en kunne få flere av disse «ukjente» hestene på beite, kunne det bidra til mer beiting, særlig i bynære strøk.

Tallet på melkegeiter har gått betydelig ned i de senere årene, og melkeavdrått per geit har gått opp. Dette kan ha sammenheng med prosjektet «Friskere geiter». Det er neppe rom for vesentlig større produksjon av geitemelk. Det er da lite rom for flere melkegeiter. Det kan være mulig å ha flere ammegeiter, eventuelt føre opp flere kje.

Totalt sett vil flere hester og geiter på beite bety lite, men lokalt kan det ha større betydning.

7.2.4 Oppsummering av beitepotensialet

Diskusjonen ovenfor tyder på at beiteordningene har liten betydning for beitingen med sau da de fleste sauebønder vil ha dyrene på beite uansett, og andre regler stiller strengere krav til beiting enn det som må til for å få tilskudd. For storfe er kravet til beitetid for å få tilskudd strengere enn kravet i reglene om hold av storfe. Forholdet mellom beite på innmark og utmark kan være påvirket av beitetilskuddene for begge dyreslag.

I notatet har vi pekt på flere forhold som kan ha gitt økende ulemper ved beiting. Tilskuddssatsene utgjør så lite at de ikke kan kompensere for mer enn små ulemper ved

beiting. I en del tilfeller er det så stor avstand mellom bruket og sommerbeite, spesielt utmarksbeite, at dyrene må fraktes med traktor eller lastebil eller med annen transport. Dette kan medføre betydelig kostnader. Det vil også kunne gjøre at tilsyn blir mer tidkrevende. Utmarksbeitetilskudd kan kompensere for slike ulemper og stimulere til mer beiting i utmark. I andre tilfeller der dyrene ville vært på utmarksbeite uansett, vil beitetilskuddet ha en inntektseffekt og ikke påvirke driftsopplegget.

Hvis beiting er vanskeligere i store enn i små besetninger, vil en politikk som retter seg mot å opprettholde små og geografisk spredte besetninger være en fordel.

Tabell 7.2 er en oppsummering av hvor vi mener det er muligheter for å øke beiting og på hvilket areal det er mulig å øke beitingen på

Tabell 7.2 Mulighetsrommet for økt beiting med uendret antall dyr på beite

Husdyrtype	Innmark	Utmark		
		Kan økes?		Kan økes?
Sau	Lite egnet	Ja	Godt egnet	-
Geit	Lite egnet	Ja	Godt egnet	-
Ammeku	Godt egnet	Ja	Godt egnet	Ja
Melkeku	Godt egnet	-	Lite egnet	-
Hest	Godt egnet	Ja	Lite egnet	Ja?

7.3 Ressursinnsats og forvaltning

7.3.1 Fare for feilutbetalinger

Areal- og kulturlandskapstilskudd omfatter mer enn det som er med i denne evalueringen. Disse tilskuddene bør derfor vurderes i et videre perspektiv enn effekt for beiting. Et generelt spørsmål er nøyaktighet på arealopplysninger. Vi har inntrykk av at det blir stadig bedre kartmateriale slik at arealopplysningene etter hvert har god kvalitet.

De to beitetilskuddene har søknadsfrist 20. august. De fleste med sauer og lam vil da normalt vite om dyrene vil gå minst fem uker på utmarksbeite. Dette er ikke nødvendigvis tilfelle for storfe. For alle dyregrupper kan det være tilfeller der dyrene ikke har gått 12 og spesielt 16 uker på beite før 20. august.

Det er derfor en fare for at beiteopplysningene som gis i august i noen tilfeller er mer å oppfatte som planlagt beitetid enn faktisk beitetid. Brukerne har plikt til å korrigere opplysningene i ettertid dersom faktisk beitetid ikke ble som opplyst i søknaden. Likevel er det prinsipielt dårlige kontrollmuligheter og en viss fare for feilutbetalinger. Dette ble også Stortinget informert om da beitetilskuddet ble innført i 2006. På bakgrunn av den kunnskap vi har om beiting, mener vi at de aller fleste sauer og lam som er oppgitt å være på beite i minst 12/16 uker og på utmarksbeite i minst 5 uker, faktisk har vært på beite så lenge. Når det gjelder dyr som tapes på beite, kan det være tvil om hvor lenge dyrene faktisk har beitet, men det er tross alt få dyr totalt sett. Vi tror faren for feilutbetaling er størst for storfe som går på beite i 8–12/16 uker og ikke er berettiget til tilskudd. Vi har ingen holdepunkter for å si om det faktisk forekommer feilutbetalinger.

Det er sannsynligvis viktig for legitimiteten for beitetilskuddene at dyr det betales beitetilskudd for, faktisk er på beite. Det kan derfor være ønskelig med kontroll, men nøyaktig kontroll med beitetider vil være ressurskrevende.

7.3.2 Forvaltning av beitetilskuddene

Forvaltning av regionale miljøprogram har høyere transaksjonskostnader enn for de nasjonale programmene. Dette skyldes i stor grad at tilskudd som forvaltes på regionalt og kommunalt nivå gjerne er mer spesifikke og krever mer ressurser per søknad enn nasjonale ordninger både for jordbrukeren og for forvaltningen. Med transaksjonskostnader menes kostnader som går til å skaffe informasjon, ta avgjørelser/skrive kontrakter, samt kontroll og overvåkning for å sikre at det ønskede resultatet oppnås (Vatn 2001). Det er en del fordeler med å ha lokale ordninger.

- Fordelene vil være:
 - *Større grad av målretting* av virkemidlene. Det betyr at RMP/SMIL kan utarbeides slik at de løser konkrete utfordringer som er spesifikke for ulike områder.
 - *Bedre kontrollmuligheter*. Med mer informasjon som kreves fra jordbrukeren i søknadsprosessen medfører det bedre muligheter for å kontrollere både kvaliteten i arbeidet som det gis støtte til, men også for å sikre at utbetalingene går til det de skal gå til.
 - *Regional/lokal fleksibilitet* i utforming av landbrukspolitikken. Med ulike politiske regimer på nasjonalt og regionalt/lokalt nivå kan RMP og SMIL utarbeides for å gi rom for en lokal tilpasning til nasjonale politiske rammer.
- Kostnadene kan deles inn i:
 - *Administrative ressurser for jordbrukeren*. Det betyr tidsbruk som går til å fylle ut skjemaer og skrive søknaden.
 - *Administrative ressurser på forvaltningsnivå*
 - *Behandling av søknader*
 - *Utarbeiding av retningslinjer og føringer* for bruken av midlene. Det innebærer arbeidsbruk for Fylkesmannen/kommunen og styringsgrupper for RMP og SMIL. Her inngår også administrative ressurser på nasjonalt nivå, som skal lage de overordnede retningslinjene

Kallbekken (2002) viser til forholdet mellom presisjon i virkemiddelbruk og kontrollmuligheter. I prinsippet vil det være naturlig å anta et bytteforhold mellom disse faktorene. Samtidig er det viktig å se på effekten av kontroll på presisjonsnivået. Er det for eksempel gitt at bonden skjøtter kulturlandskapet bedre gjennom beiting hvis det er tydeligere kontroll fra myndighetenes side? Her er det viktig å se på hva som er i bondens egeninteresse å gjøre. Hvis bonden ser fordelene med god skjøtsel gjennom beiting, vil det være et lavere behov for kontroll enn hvis han får støtte for å gjøre noe han normalt ikke ville gjort.

De nasjonale ordningene (arealtilskudd, tilskudd til dyr på beite, og tilskudd til dyr på utmarksbeite) er ikke spesielt krevende å administrere. RMP og investeringsstøtte krever en god del arbeid hos fylkesmenn og kommuner, men slike kostnader vil gå noe ned når ordninger er godt innarbeidet. Det er også mer arbeidskrevende for søkeren å søke slike typer tilskudd enn de nasjonale ordningene. I tilskudd med regionale tilpassingsmuligheter vil det derimot være mulig å målrette tilskuddene i større grad og dermed er det lettere å oppnå treffsikkerhet, sammenlignet med de nasjonale ordningene. De nasjonale ordningene er både vanskeligere å kontrollere i forhold til feilutbetalinger og treffsikkerhet når det gjelder å nå målene. Ordninger der formål og kriterier endres ofte, vil være mer ressurskrevende enn ordninger som er mer stabile, alt annet likt. Både RMP og SMIL har vært endret med korte mellomrom, og dette påvirker effektiviteten i forvaltningen av midlene.

7.3.3 Vurdering av RMP

Gjennomgangen av RMP-ordningen i de enkelte fylker viser at de ulike beite- og kulturlandskapsproblemene håndteres forskjellig mellom fylkene og at RMP er utformet spesielt mot utfordringer i de enkelte fylkene. Utfordringene og ordningene er såpass ulike og regelverket såpass detaljert at det neppe er hensiktsmessig med nasjonal forvaltning for alle disse ordningene. En nasjonal ordning av RMP ville mest sannsynlig føre til en stor økning i utbetalinger på grunn av flere kvalifiserte søkere på en del av ordningene, men det vil også oppstå problemer med å følge opp at miljømålene blir nådd.

I RMP fungerer midler til beiting som et middel for å nå ulike regionalt bestemte mål innenfor temaet kulturlandskap. Noen ordninger, slik som «seterdrift» og «tilskudd til dyr på utmarksbeite» fungerer spesifikt rettet mot utmarksbeite, mens det for andre ordninger, eksempelvis «skjøtsel eller beite av spesielt verdifulle kulturlandskap» er mindre målrettet mot å øke beiting, men mer mot gjengroing.

Det er nødvendig med en klargjøring av om beiting er et mål eller et middel. Slik ordningen er i dag, er det lett å tolke beiting som et mål, og ikke et middel for å nå et mål. Det er ikke gitt at beiting er nødvendig for å kunne skjøtte kulturlandskapet, og heller ikke for å hindre gjengroing. I noen tilfeller kan dette gjøres gjennom maskinell skjøtsel og uten dyr, men neppe på innmarksbeite og ikke på utmarksbeite. Selv om beiting gir andre fordeler i forhold til kulturminner og biologisk mangfold, som er egne tema under RMP-ordningen, så ligger den største andelen av beiterelaterte tilskudd under posten «kulturlandskap». Det er ønskelig å klarlegge tydeligere hvilken betydning beitingen har for de enkelte miljøverdier.

Hvis beiting skal være et mål i seg selv, er det viktig å fokusere på fordelene ved å ha dyr på beite som tar vare på spesielle miljøgoder, fremfor maskiner. Her ligger argumentet med matproduksjon og utnyttelse av beiteressursene sentralt. RMP vurderes positivt av personer vi har snakket med. En sa det slik:

«RMP har vært effektivt for viljen til å sette dyr på utmarksbeite. Tar vare på beiteområdene og mer utmark.(...) Mange har lyst til å være på seteren, men må drive større enheter, og større enheter driver mindre på seter. Målrettet og godt tiltak som næringen er glade for. Midlene er såpass godt koblet på utmarksproblematikken.»

7.4 Forvaltningsnivå

7.4.1 Vurdering av forenklingalternativer

Det er nå både et beitetilskudd og et utmarksbeitetilskudd. Mange med de aktuelle dyreslagene vil være berettiget begge tilskuddene for de samme dyrene, spesielt i saueholdet. Dette kan tale for å slå sammen de to ordningene. Dette vil, etter vår oppfatning, ikke innebære noen forenkling for søkerne og i søknadsbehandlingen, da begge ordninger er standardiserte og innarbeidet i de nasjonale tilskuddssystemene. Den viktigste innvendingen er likevel at en slik endring ikke nødvendigvis vil medføre økt beiting eller mer målretting.

Hvis en skal gjøre endringer i beiteordningene slik at en oppnår mer beiting til en lavere forvaltningskostnad, er det grunn til å vurdere om enkelte poster under RMP kan gjøres nasjonale. Spesielt gjelder dette temaer som er av nasjonal interesse. Det er grunn til å vurdere om beitetilskudd, utmarksbeitetilskudd og innmarksbeitetilskudd skal ligge i RMP, da det også gis støtte under nasjonale programmer til akkurat det samme. Begrunnelsen for å ha det i Regionalt miljøprogram er at det skal oppmuntres spesielt til å ha beite i visse områder, men vi mener det ikke er nødvendig å ha tre ordninger på re-

gionalt nivå. Det kunne vært en post under Regionalt miljøprogram: «beiting i prioriterte områder». Støtte til seterdrift kan inngå i denne posten.

7.4.2 Endringer i AK-tilskudd

For AK-tilskudd beregnes et maksimalt tilskuddsberettiget areal. Avgrensingsreglene er ikke sentral i denne evalueringen, og vi har ikke gått grundig inn i spørsmål knyttet til dette. Vi mener likevel det er grunn til å gå gjennom reglene.

De arealkravene som benyttes, synes lite differensierte i forhold til regionale forskjeller i oppnådde avlinger. For eksempel er normalårsavlingene for eng og beite rundt regnet dobbelt så store i Rogaland og flere andre fylker i Sør-Norge som i Troms og Finnmark (Wågbø og Hjukse 2010). Forskjellen i maksimalt godkjent areal per dyr i AK-sone 1 (Jæren) og AK-sone 7 (Nord-Troms og Finnmark) er mindre enn dette. Dette tilsier at avgrensing først og fremst vil skje i områder og på bruk med relativt små avlinger. Bruk i AK-sone 5–7 har bedre tilgang på utmarksbeite enn mange bruk i AK-sone 1–4. Dette kan motvirke noe av avlingsforskjellen som er mellom områdene.

For å unngå avgrensing av tilskuddsberettiget areal, kan det være aktuelt å øke dyretallet ved å kjøpe fôr. Dette vil spesielt være tilfelle på bruk med mindre enn 250 dekar grovfôrareal og på bruk i sone 7 for AK-tilskudd der tilskuddet er størst.

Fordi en kan få godkjent større areal når dyra går på utmarksbeite i mindre enn 5 uker, vil avgrensingen i tilskuddsberettiget areal kunne gjøre innmarksbeite mer lønnsomt enn utmarksbeite ved gitte betingelser. Ved å ha dyr på innmarksbeite, vil en kunne få AK-tilskudd for et større areal, men vil tape tilskudd til dyr på utmarksbeite. Spesielt for bruk med under 250 dekar og søyer med ett lam, vil tapt utmarksbeitetilskudd kunne være mindre enn økningen i AK-tilskudd. Når minimumskravene til dyretall og beiting er oppfylte, stimulerer AK-tilskuddet neppe til mer beiting.

7.5 Vurdering av enkelte tilpasninger i beitetilskudd

Det er relativt lett å si at en bør øke satsene for beitetilskudd for å få mer beiting. Der som økte satser finansieres med «friske» penger, vil økte tilskudd også bety bedre lønnsomhet i de beitebaserte produksjonene. Dersom økte beitetilskudd må finansieres av reduksjon et annet sted, kan nettoeffekten bli redusert og det kan bli virkninger på andre områder. Vi vil knytte noen betraktninger til endringer i støtteordninger uten eksplisitt å ta stilling til om at det totale støttenivået bør endres eller ikke.

Beiteordningene er en del av nasjonalt miljøprogram som notifiseres i grønn boks i WTO. Husdyrtilskudd er i blå boks. I prinsippet gir husdyrtilskudd og beitetilskudd samme inntektseffekt for primærprodusenten, men notifiseringen er forskjellig. I praksis kan det bli noe forskjell i inntekt da det for sau er ulike datoer og krav som legges til grunn. Vi mener likevel at en bør vurdere å redusere satsene for dyretilskudd og øke beitetilskuddene. Beitetilskuddene utbetales i dag for alle dyr som beiter i minst et gitt antall uker. Å differensiere satsene etter lengde på beiteperioden kan være en måte å stimulere til mer beiting. Antakelig er dette mest aktuelt for storfe og hest. Det er noen brukere som ikke har storfe på beite og noen som har storfe på beite mindre enn 12/16 uker. Et tilskudd for kyr på beite i mer enn åtte uker, kunne stimulere en del av de som nå ikke har kyr på beite så lenge (for eksempel dyr i løsdrift), til å øke beitingen. I sone 5–7 er kravet til beitetid 12 uker. En del områder kan trolig ha lenger beitetid. Kanskje vil en oppnå mer beiting ved å gradere satsene for beitetilskuddet etter beitetid, for eksempel 8–12 uker, 12–16 og mer enn 16 uker. En ulempe er at det kan bli større krav til dokumentasjon og større forvaltningskostnader.

Det er sannsynligvis krevende å få til gode beiteordninger for en del store besetninger. Erfaringsutveksling og rådgivning kan være et middel til å finne praktiske løsninger. Et tiltak kan være å gi midler til rådgivningsprosjekt om tilpasninger til 2013-reglene for løsdrift.

Tabell 7.3 viser noen tiltak vi mener kan bidra til økt beiting gitt dagens dyrenivå og en uendret budsjetttramme. Listen er ikke fullstendig. For eksempel kan korn- og kraftfôrpolitikken har innvirkning på incentivene for beiting i utmark.

Mulighetene for mer beiting er størst for ammeku, kastrater og hest. Tabellen antyder ulike konsekvenser av å øke støtten til beiting innmark i forhold til utmark for de enkelte dyreslag. Sau er ikke med i tabellen fordi vår analyse tyder på at det er behov for flere dyr for å kunne få mer beiting.

Hvis en kan øke noen tilskudd innenfor en økende ramme, er det ikke nødvendig å redusere andre tilskudd. Hvis en må omdisponere innen gitt ramme, må effekten av økning et sted veies mot effekten av reduksjon andre steder. I tabellen antydes konsekvenser dersom en velger visse måter å finansiere en omlegging på.

Tabell 7.3 **Anbefalte tilpasninger for å oppnå økt beiting innenfor en gitt budsjetttramme og uendret antall dyr**

Dyr	Hvordan øke beiting på innmark	Hvordan øke beiting på utmark	Mulige konsekvenser
Ammekyr	1) Økte satser for beite. Dette kan potensielt gjøres ved å overføre fra husdyr- og utmarksbeitetilskudd til beitetilskudd	1) Økte satser for utmarksbeite. Dette kan potensielt gjøres ved å overføre fra husdyr- og beitetilskudd til utmarksbeitetilskudd 2) Differensiering av satser etter beitetid	1) Endret slaktetidspunkt
Kastrater	1) Økt beitetilskudd for kastrater Dette kan potensielt gjøres ved å redusere areal-/ husdyrtilskudd/ husdyrtilskudd til andre ungdyr	1) Økt utmarksbeitetilskudd for kastrater Dette kan potensielt gjøres ved å redusere areal-/ husdyrtilskudd/ husdyrtilskudd til andre ungdyr	1) Høyere administrasjons- og forvaltningskostnader 2) Færre dyr til slakting på kort sikt 3) Mulig redusert slaktevekt på lang sikt
Melkekyr	1) Differensiering etter beitetid	1) Differensiering etter beitetid	
Hest	1) Økt sats for hest i pensjon 2) Tilskudd til hest på beite i RMP		1) Krever mindre utbetalinger et annet sted

Referanser

- Animalia (2011). Sauekontrollen. Årsmelding 2010.
<http://www.animalia.no/upload/Filer%20til%20nedlasting/Sauekontrollen/%c3%85rsmelding%20Sauekontrollen%202010%20lav.pdf>
- Asheim, L.J. og A. Hegrenes (2006). *Verdi av fôr frå utmarksbeite og sysselsetting i beitebaserte næringar*. Notat 2006-15. NILF.
- Asheim, L. J., og S. Rivedal, S. (2011). Ekstensiv storfekjøttproduksjon for å redusere attgroinga på Sør- og Vestlandet. *Buskap* nr. 2, 2011.
- Asheim, L. J., T. Haukås, S. Rivedal, P. Thorvaldsen, S. Øpstad og O. J. Øvreås (2012). *Utvikling og tilpassing av rammevilkår for arealekstensive driftsformer i vestlandsjordbruket for å ivareta eit ope jordbrukslandskap*. Fellesrapport, Bioforsk vest, Fureneset, NILF, Oslo. (Under arbeid).
- Berntsen, M. (2011). Grisen i sitt rette element. *Økologisk landbruk* Nr. 2 2011.
<http://okologisklandbruk.lr.no/media/ring/3550/%C3%98L%20nr%202%202011/08-10%20Berntsen.pdf>. Sett 10.02.2012.
- Bioforsk (2010). Eierskifte ved Bioforsk Øst Apelsvoll. (John Schärer)
http://www.bioforsk.no/ikbViewer/page/forside/nyhet?p_document_id=72752
- Bjørnø, T. (2012). Beiterettigheter og konfliktområder. Foredrag, Beitekonferansen 2012, Oppdal 11.02.12.
- Budsjettnemnda for jordbruket (2011). *Resultatkontroll for gjennomføringen av landbrukspolitikken*. Budsjettnemnda for jordbruket.
- Direktoratet for naturforvaltning (2011). *Innstilling fra ekspertutvalg vedrørende endringer i erstatningsordningen for rovviltsskade på husdyr*.
<http://www.rovviltportalen.no/content/500042334/Erstatningsordning-for-sau-ma-justeres>.
- Dooren, H.J.C. van, L.F.M. Heutinck, G. Biewenga, L. Munksgaard, C.C. Krohn, E. Spörndly, E. Wredle og H. Wiktorsson (2004). *Automatic milking and grazing. Grazing strategies and their effect on animal welfare and system performance*. Deliverable 27. <http://www.automaticmilking.nl>.
- Farm Animal Welfare Council (2008). *FAWC Report on the Implications of castration and Tail Docking for the Welfare of Lambs*. <http://www.fawc.org.uk/pdf/report-080630.pdf>.
- Gjefsen, T. (2011). Frittgående gris. <http://www.agropub.no/id/10648>. Sett 10.02.2012
- Grønning, H.S. og O.K. Haug (2006). *Rettsforhold ved beite i utmark*. Masteroppgave UMB, Institutt for miljø- og biovitenskap. Ås
- Hegrenes, A., B.G. Hansen og K. Mittenzwei (2009). *Produksjonstilpassingar på mjølkebruk*. NILF-rapport 2009-2.
- Hovstad, B. (2012). Gjerdeplikten- hva innebærer den? Diverse spørsmål angående gjerdehold relevant for beitebruk. Foredrag, Beitekonferansen 2012, Oppdal 11.02.12.
- Kallbekken, S. (red.) (2002). *Delprosjekt FOLA-miljø: Betaling for fellesgoder. Forslag til endringer i miljøvirkemidlene i landbruket*. NILF-rapport 2002-2. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

- Kingston, C. (2005). An analysis of the economic advantages to New Zealand dairy farmers of extensive electronic monitoring of dairy cows. Prepared for the Integrated Farm Management Systems Group.
http://www.rezare.co.nz/ifms/SituationAnalysis/NZTE5470114_1DairyCowElectronicMonitoring.pdf
- Løes, A.-K. og A. Hauge (2008). Gris på beite. <http://www.agropub.no/id/8579>. Sett 10.02.2012.
- Meld. St. 9 (2011-2012). *Landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords*. Landbruks- og matdepartementet.
- Mysterud, I. og I. Mysterud (red.) (1995) *Perspektiver på rovdyr, ressurser og utmarksbeite næringer i dagens og framtidens Norge. En konsekvensutredning av rovviltforvaltningens betydning for småfenæring, reindrift og viltinteresser*. Sluttrapport, KUR-prosjektet, 336 s.
- NILF (2011a). *Handbok for driftsplanlegging 2011/2012*. NILF.
- NILF (2001–2011b). *Driftsgranskingar i jord- og skogbruk*. Årlig publikasjon. NILF.
- Presthegge, K. og I. Engan-Skei (1972). *Fôring og stell av husdyr*. Landbruksforlaget.
- Prop. 1S (2011–2012) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2012. Utgiftskapittel 1100-1162. Inntektskapittel 4100-4162. 5576, 5651 og 5652*. Landbruks- og matdepartementet.
- Puschmann, O., S. J. Reid og R. Lågbu (2008). *Evaluerings av RMP-2006. Kulturlandskapstiltak*. Oppdragsrapport fra Skog og landskap 02/2008.
- Reiten, M (u.å). Gjerdeplikt og ordning av gjerdehald.
http://www.beiterett.nsg.no/doc/Prosjekt_beiterett/Gjerder/Gjerdeplikt%20og%20ordning%20av%20gjerdehald.pdf. Sett 26.01.2012.
- Rekkedal, C. (2012). Det nasjonale beiteprosjektet. Foredrag, Beitekonferansen. Oppdal. 11.02.2012
- Ruud, G.H., S.O. Holien og A. Hegrenes (2009). *Vurdering av sats for kompensasjon ved restriksjoner i bruk av utmarksbeite på grunn av rovvilt*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. URL: https://www.slf.dep.no/no/om-slf/service-og-innsyn/horinger/_attachment/3989?_ts=12829cecf78
- Sakshaug, B. (1936). *Beitedyrking*. Det Kgl. Selskap for Norges Vel.
- Skarstad, H.J. (2010). *Landsverneplan for Bioforsk*. Bioforsk.
- Skarstad, H., K. Daugstad, T. Lunnan og H. Sickel (2008). Vilkår og tiltak for å oppretthalde stølsdrift i og utanfor verneområde. Bioforsk rapport nr. 3(174).
- Statens landbruksforvaltning (2006). *Areal- og beitetilskudd. Målretting for å bevare kulturlandskapet og hindre gjengroing*. Rapport nr. 13/2005
- Statens landbruksforvaltning (2008). *Nasjonalt miljøprogram 2008. Nasjonale prioriteringer og virkemidler i jordbrukets miljøinnsats*. Rapport-nr.: 20/2008
- Statens landbruksforvaltning (2009). *Evaluerings av SMIL- spesielle miljøtiltak i landbruken*. Rapport nr. 5/2009.
- Statens landbruksforvaltning (2010a). Utmåling av arealtilskudd. Rapport fra parts-sammensatt arbeidsgruppe. Rapport avgitt 6.april 2010.
- Statens landbruksforvaltning (2010b). *Bedre sauehold og reduserte tap av dyr på beite. Rapport fra nasjonalt beiteprosjekt 2009. Erfaring ved bruk av radiobjeller*. Rapport skrevet av arbeidsgruppen for Nasjonalt beiteprosjekt og en arbeidsgruppe for å dokumentere erfaringer med radiobjeller.
- Statens landbruksforvaltning (2011a). Mindre erstatning for tap av sau etter beitesesongen 2010. <https://www.slf.dep.no/no/erstatning/andre-ordninger/tap-av-sau/Mindre+erstatning+for+tap+av+sau+etter+beitesesongen+2010.16748.cms>. Sett 20.03.2012.

- Statens landbruksforvaltning (2011b). Veiledningshefte. Søknad om produksjonstilskudd i jordbruket og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid. Søknadsfrist 20. august 2011 og 20. januar 2012. <https://www.slf.dep.no/no/produksjon-og-marked/produksjonstilskudd/dokumentarkiv/publikasjoner>.
- Stornes, O.K. og L.J. Asheim (2012). Økonomien i ammekuproduksjonen. *Tyrmagasinet* nr. 1-2012.
- St.meld. 19 (1999–2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Landbruksdepartementet.
- St.prp. nr. 65 (2001–2002) *Om jordbruksoppgjøret 2002 – endringer i statsbudsjettet for 2002 m.m.* Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St.prp. nr. 66 (2003–2004) *Om jordbruksoppgjøret 2004*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2004–2005) *For budsjetterminen 2005. Utgiftskapitla: 1100–1161, Inntektskapitla: 4100–4150, 5545, 5571, 5651 og 5652*. Landbruks- og matdepartementet
- St.prp. nr. 68 (2005–2006) *Om jordbruksoppgjøret 2006 – endringer i statsbudsjettet for 2006*. Landbruks- og matdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2006–2007) *For budsjetterminen 2007* Utgiftskapittel: 1100–1161 Inntektskapittel: 4100–4150, 5576, 5651, 5652. Landbruks- og matdepartementet.
- St.prp. nr. 75 (2008–2009) *Om jordbruksoppgjøret 2009 – endringer i statsbudsjettet for 2009 m.m.*
- Tine Rådgiving (2010). *Godt kvigeoppdrett*. <https://medlem.tine.no/trm/tp/binary?id=24650>. sett 28.02.2012.
- Tine Rådgiving (2011). Statistikkksamling 2010. <https://medlem.tine.no/tp/page?id=647>. Sett 11.02.2012.
- Tine Rådgiving (2012). Håndbok for kukontrollen. <https://medlem.tine.no/org/cf/handbok/ordbok.cfm?kat=2&exp=34#FÔRING>
- Vatn, A. (2001). *Transaction costs and multifunctionality*. Workshop on multifunctionality Paris 2.-3. July, 2001. Directorate for Food, Agriculture and Fish, OECD.
- Vonheim, V. (2012). Nøkkeltall for geitkontrollen 2011. Tine Rådgiving. <https://medlem.tine.no/trm/tp/Artikkelside?key=12505>. Sett 13.02.2012.
- Wauters, E og E. Matijs (2004). *Socio-economic aspects of automatic milking. Socio-economic implications of automatic milking systems*. Deliverable D3. <http://www.automaticmilking.nl/>.
- Wågbø, O. og O. Hjukse (2011). Melding om årsveksten 2010. Notat 2011-5. NILF.

Lover og forskrifter

- LOV 1970-03-06 nr. 05: Lov om avgrensing i retten til å sleppa hingstar, oksar, verar og geitebukkar på beite. <http://www.lovdata.no/all/hl-19700306-005.html>.
- LOV 1961-06-16 nr. 12: Lov om ymse beitespørsmål (beitelova). <http://www.lovdata.no/all/hl-19610616-012.html>
- LOV 2003-12-19 nr. 124: Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven). <http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/all/nl-20031219-124.html&19>.
- LOV 2009-06-19 nr. 97: Lov om dyrevelferd. <http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/all/nl-20090619-097.html&7>.
- FOR 1999-07-02 nr. 720: Forskrift om erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt. <http://www.lovdata.no/for/sf/md/xd-19990702-0720.html>.
- FOR 2004-04-22 nr. 665: Forskrift om hold av storfe. <http://www.lovdata.no/for/sf/ld/xd-20040422-0665.html>. Sett 26.11.11.
- FOR 2005-02-18 nr. 160: Forskrift om velferd for småfe. <http://www.lovdata.no/for/sf/ld/xd-20050218-0160.html>. Sett 26.11.11.
- FOR 2005-06-02 nr. 505: Forskrift om velferd for hest. <http://www.lovdata.no/for/sf/ld/xd-20050602-0505.html#22>. Sett 26.11.11.
- FOR 2005-10-04 nr. 1103: Forskrift om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter og næringsmidler. <http://www.lovdata.no/for/sf/ld/xd-20051004-1103.html>.

Vedlegg: RMP på fylkesnivå

På grunn av store fylkesvise forskjeller i beitetilskudd innenfor RMP, omtales hvert fylke separat i det følgende. Først kommer en oversikt over fylkesvise programmer til beiteformål, og deretter følger en oversikt over utbetalinger av støtte til de ulike postene i 2011. Informasjonen er hentet fra Fylkesmennenes egne programdokumenter for perioden 2009–2012 samt tilskuddsstatistikk tilsendt fra Statens landbruksforvaltning.

Det er verdt å merke seg at tilskuddene er utvalgt på bakgrunn av deres relevans for beiting. Det er ikke gitt at alle overføringer gjort under hver post går direkte til beiting, men potensielt sett, ut fra kriteriene som ligger bak de utvalgte postene, gjør de det. For eksempel er det for noen poster slik at kriteriet er enten slått eller beiting. Her har vi valgt å inkludere hele posten som et beitetilskudd.

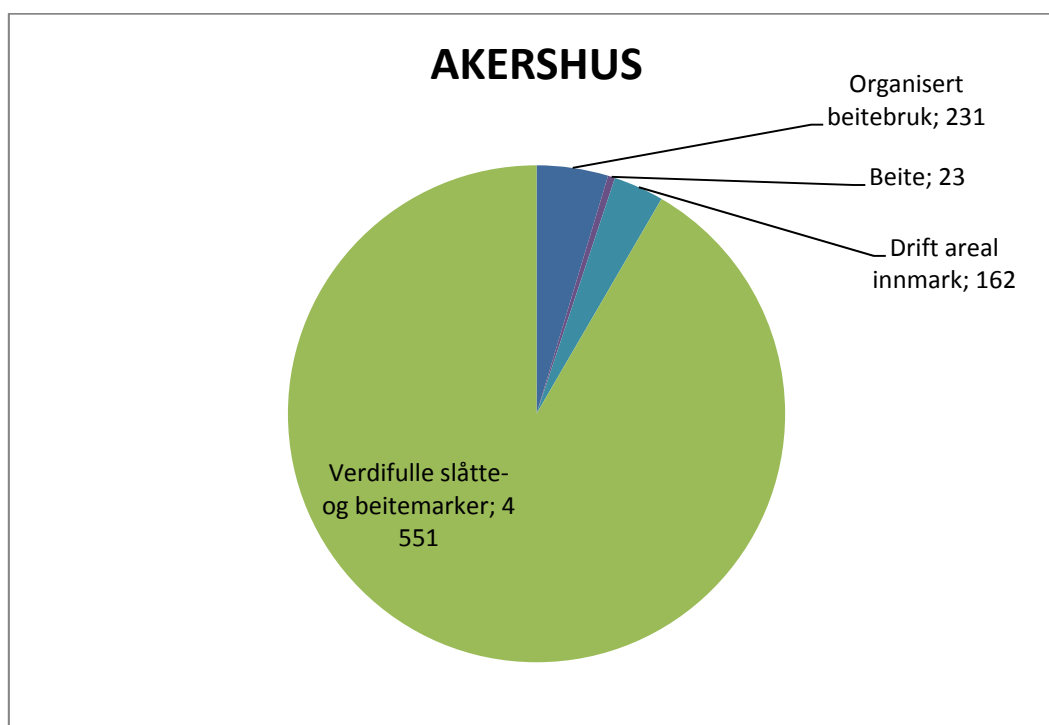
Oslo og Akershus

I Oslo og Akershus er det de følgende postene som inkluderer beiting:

Tabell 7.4 Oversikt over beitetilskudd i regionale miljøprogram, Oslo og Akershus

Tilskuddsbeskrivelse	Krav	Type tilskudd
1 Tilskudd til beitelag	- Tilskuddet betales til beitelaget - Tilskudd gis til sau, geit, hest og storfe	Husdyr
2 Tilskudd til ugjødslet innmarksbeite	- Tilpasset antall dyr til areal	Areal
3 Verdifull beitemark	- Tilpasset antall dyr til areal	Areal
4 Dyr på holmebeite	- Tilpasset antall dyr til areal	Husdyr

Figuren under viser utbetalinger til ulike beiteformål i 2011. Den totale utbetalingen utgjorde 4,97 mill. kr.



Figur 7.1 Utbetalinger til beiteformål i Oslo og Akershus 2011, 1000 kr.

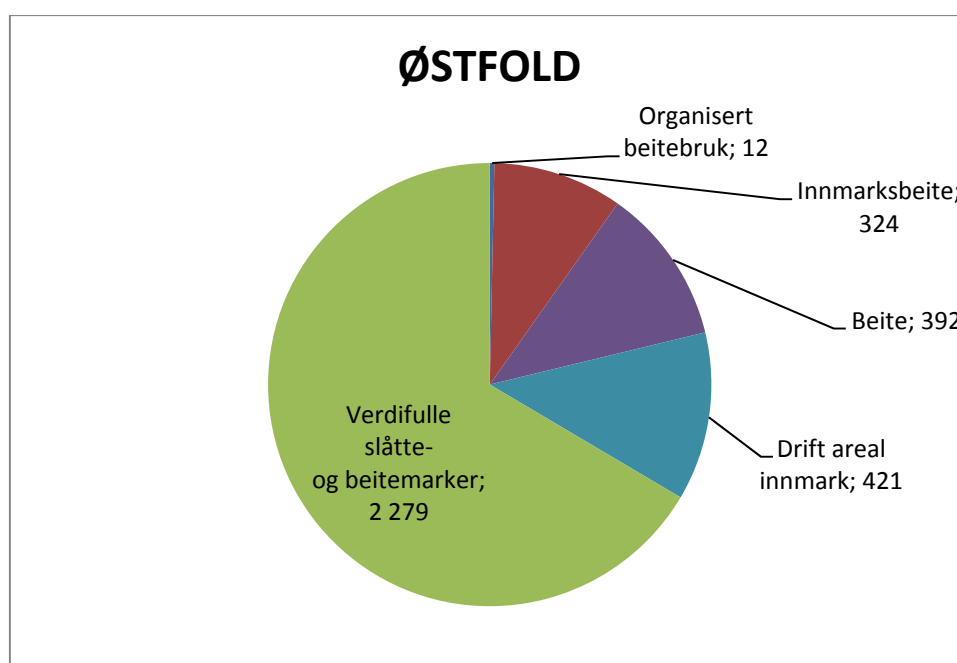
Kilde: Statens landbruksforvaltning

Østfold

Tabell 7.5 Oversikt over beitetilskudd i regionale miljøprogram, Østfold

Tilskuddsbeskrivelse	Krav	Type tilskudd
1 Drift av beitelag	- Tilskuddet betales til beitelaget	Husdyr
2 Ugjødset innmarksbeite	- Alle beitedyr - Tilpasset antall dyr til areal	Areal
3 Verdifull beitemark	- Tilpasset antall dyr til areal	Areal
4 Dyr på holmebeite	- Tilpasset antall dyr til areal	Husdyr

Figuren under viser utbetalinger til ulike beiteformål i 2011. Den totale utbetalingen utgjorde 3,43 mill. kr.



Figur 7.2 Utbetalinger til beiteformål i Østfold, 2011, 1000 kr

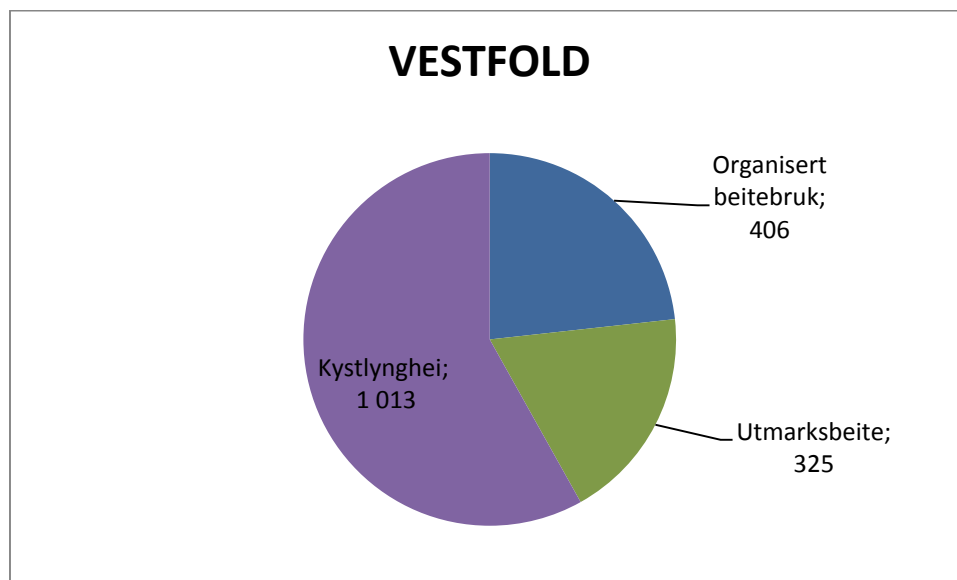
Kilde: Statens landbruksforvaltning.

Vestfold

Tabell 7.6 Oversikt over beitetilskudd i regionale miljøprogram, Vestfold

Tilskuddsbeskrivelse	Krav	Type tilskudd
1 Dyr på beite på øyer i skjærgården	- Minimum 8 uker beiting før 15. sept - Tilpasset antall dyr til areal	Husdyr
2 Verdifull kulturmark, areal med verdifullt biologisk mangfold og innmarksbeite	- Tilskudd kan gis til innmarksbeite for å stimulere til bruk av arealene - Innmarksbeite kan gjødsles	Areal

Figuren under viser utbetalinger til ulike beiteformål i 2011. Den totale utbetalingen utgjorde 1,74 mill. kr.



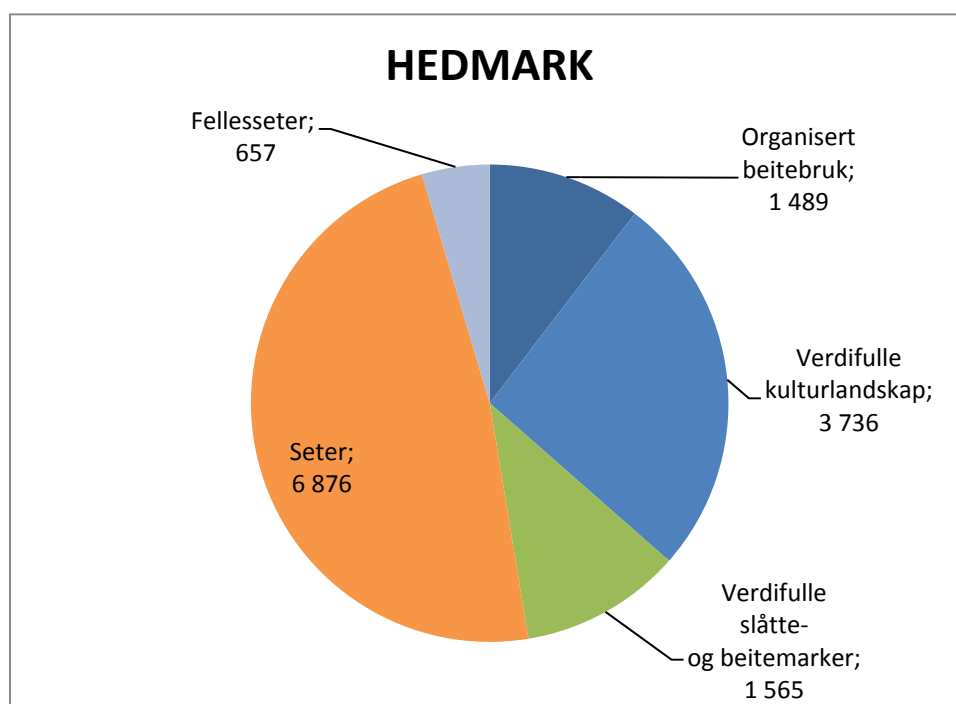
Figur 7.3 Utbetalinger til beiteformål i Vestfold 2011, 1000 kr

Hedmark

Tabell 7.7 Oversikt over beitetilskudd i regionale miljøprogram, Hedmark

Tilskuddsbeskrivelse	Krav	Type tilskudd
1 Verdifulle kulturlandskap og kulturmiljøer som skjøttes ved beite eller slått	- Jordbruksareal i seterområder (inntil 30 dekar). Innmarksbeite (kartlagt og klassifisert som spesielt verdifulle). Ulike satser for arealer definert som regionalt og nasjonalt verdifulle landskap. Artsrik slåttemark (kartlagt og klassifisert som spesielt verdifulle).	Areal
2 Seterdrift med melkeproduksjon	- Krav om leveranse	Engangsutbetaling per seter
3 Beitelag (organisert beitebruk)	Høyere satser for beiting i verdifulle beiteområder. Inkl. geiter og kyr som melkes.	Husdyr

Figuren under viser utbetalinger til ulike beiteformål i 2011. Den totale utbetalingen utgjorde 14,32 mill. kr.



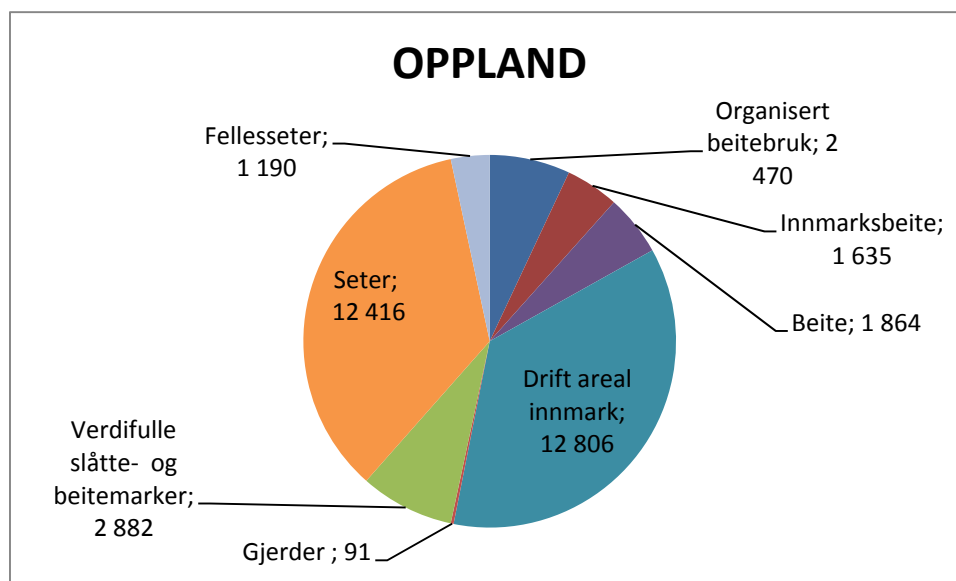
Figur 7.4 Utbetalinger til beiteformål i Hedmark, 2011, 1000 kr

Oppland

Tabell 7.8 Oversikt over beitetilskudd i regionale miljøprogram, Oppland

Tilskuddsbeskrivelse	Krav	Type tilskudd
1 Seterdrift med melkeproduksjon	- Minimum 4 eller 8 uker seterdrift med melkeproduksjon, differensierte satser. Krav om dokumentasjon av produksjon. Ekstra tilskudd til beite på utmark for kyrne/geitene.	Engangsutbetaling
2 Innmark i seterområder		Husdyr
3 Beitelag (organisert beitebruk)	- Dyr på beite, lønnet tilsyn av dyr på beite, vedlikehold av sperregjerder og fellesbeite på innmark	Husdyr + Utbetaling per time + Engangsutbetaling
4 Dyr på beite	- Geit, hest og bevaringsverdige saueraser. I tillegg gis støtte til kastrater på inn- eller utmarksbeite i minimum 8 uker.	Husdyr

Figuren under viser utbetalinger til ulike beiteformål i 2011. Den totale utbetalingen utgjorde 35,35 mill. kr.



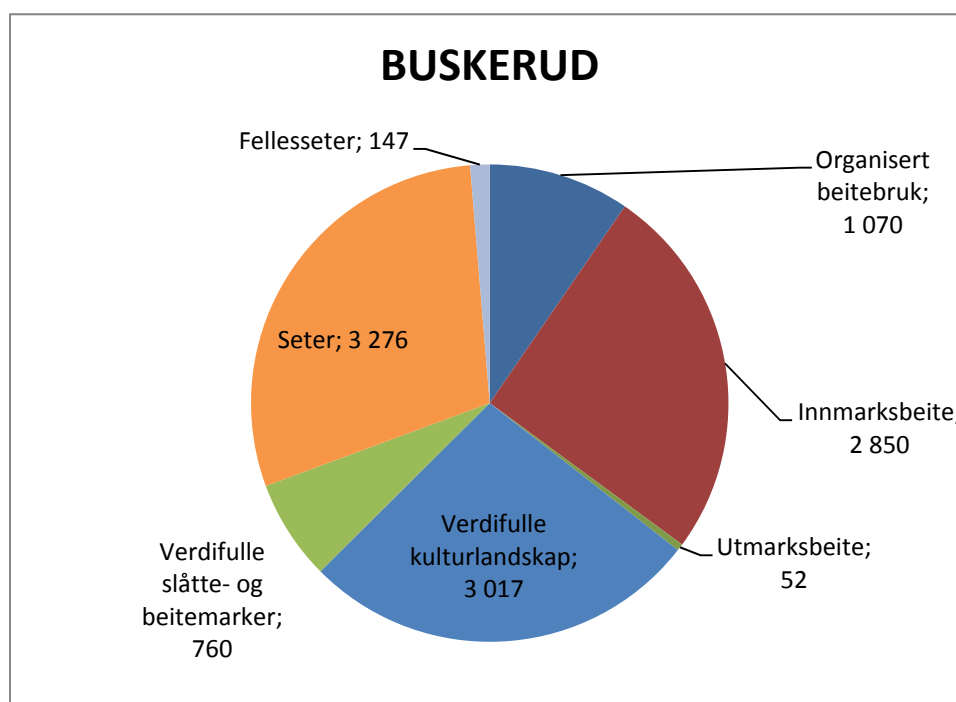
Figur 7.5 Utbetalinger til beiteformål i Oppland 2011, 1000 kr

Buskerud

Tabell 7.9 Oversikt over beitetilskudd i regionale miljøprogram, Buskerud

Tilskuddsbeskrivelse	Krav	Type tilskudd
1 Organisert beitebruk	- Tilskuddet betales til beitelaget	Husdyr
2 Seterdrift med melkeproduksjon	- Minimum 4 uker seterdrift med melkeproduksjon og leveranse	Husdyr
3 Skjøtsel av kulturlandskapet i dal- og fjellbygder	- Kan gis til beiting på innmark (ikke utmark), Inkl. setervoller	Areal
4 Skjøtsel av inngjerda innmarksbeite	- Ekstratilskudd utover nasjonale tilskuddsordninger til innmarksbeite	Areal
5 Skjøtsel av utvalgte biologisk verdifulle arealer	- Ulike satser for beiting og slått	Areal

Figuren under viser utbetalinger til ulike beiteformål i 2011. Den totale utbetalingen utgjorde 11,17 mill. kr.



Figur 7.6 Utbetalinger til beiteformål i Buskerud, 2011, 1000 kr

Telemark

Tabell 7.10 Oversikt over beitetilskudd i regionale miljøprogram, Telemark

Tilskuddsbeskrivelse	Krav	Type tilskudd
1 Tilskudd til skjøtsel av biologiske verdier	- Ulike satser for artsrik slåtte- og beitemark	Areal
2 Tilskudd til seterdrift med mjølkeproduksjon	- Minimum 50 % av grovforet opptas på utmarksbeite - Minimum 4 uker seterdrift med melkeproduksjon og leveranse	Engangsutbetaling per seter
3 Tilskudd til drift av verdifulle kulturlandskap	- Ulike satser for innmarksbeite og fulldyrka og overflatedyrka jord - Gjelder utvalgte kommuner	Areal
4 Tilskudd for å ivareta kulturlandskap gjennom beitebruk og dyrehold	- Gjelder innmarksbeite i utvalgte kommuner - Tilpasset antall dyr til areal	Husdyr

Figuren under viser utbetalinger til ulike beiteformål i 2011. Den totale utbetalingen utgjorde 4,4 mill. kr.



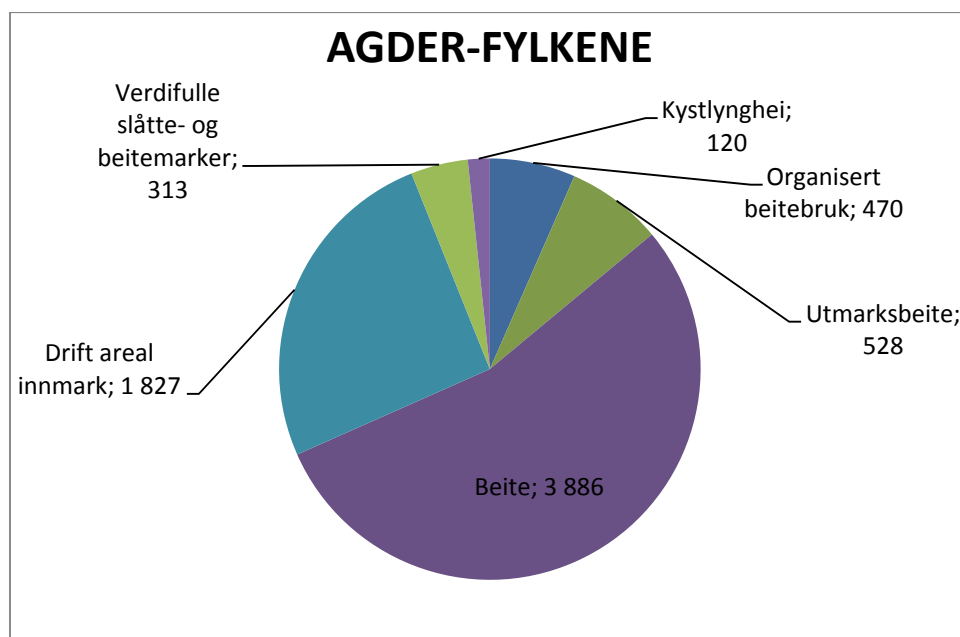
Figur 7.7 Utbetalinger til beiteformål i Telemark, 2011, 1000 kr

Agder-fylkene

Tabell 7.11 Oversikt over beitetilskudd i regionale miljøprogram, Aust- og Vest- Agder

Tilskuddsbeskrivelse	Krav	Type tilskudd
1 Tilskudd til beiting i prioriterte kulturlandskaps- og utmarksområder	- Innmarksbeite og prioriterte utmarksbeiter - Storfe, geit, sau og hest - Minimum 8 uker beitetid - Tilpasset antall dyr til areal	Husdyr
2 Tilskudd for dyr som beiter på fellesbeite	- Innmarksbeite - Melkekyr, melkegeiter og andre storfe går på fellesbeite og har levering av melk fra felles tank - Minimum 8 uker beitetid	Husdyr
3 Skjøtsel av biologiske verdier	- Ulike satser for slåttemark og beitemark - I kystlynghei skal det være 3 mnd. vinterbeiting og lyngsviing etter skjøtselplan	Areal
4 Tilskudd til drift av beitelag og fellesbeiter	- Innmarks- og utmarksbeite	Engangsutbetaling + Husdyrtilskudd

Figuren under viser utbetalinger til ulike beiteformål i 2011. Den totale utbetalingen utgjorde 7,14 mill. kr.

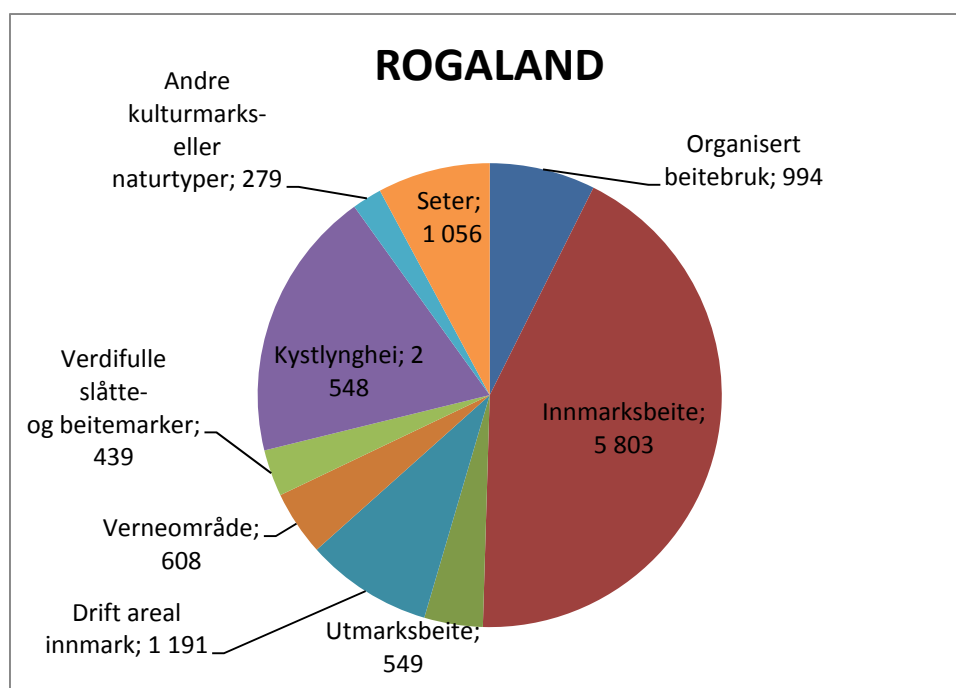


Figur 7.8 Utbetalinger til beiteformål i Agder-fylkene, 2011, 1000 kr

Tabell 7.12 Oversikt over beitetilskudd i regionale miljøprogram, Rogaland

Tilskuddsbeskrivelse	Krav	Type tilskudd
1 Tilskudd til kulturlandskap med store landskapskvaliteter	- Beiting eller slått av fulldyrka og overflatedyrka jord og innmarksbeite - Utvalgte områder/kommuner	Areal
2 Tilskudd til ammegeit, utegangersau og ekstensive husdyrraser	- Minimum 8 uker på utmarksbeite	Husdyr
3 Sau og kjøttfe som beiter i sikra friluftsområde og/eller område verna etter naturvernlova	- Formålet med verning må bli ivaretatt gjennom beitingen	Husdyr
4 Tilskudd til årlig drift av beitelag	- Felles beiting i utmarksområder - Minimum 6 uker beitetid - Gjelder sau, geit, hest og storfe	
5 Tilskudd til skjøtsel av kystlynghei og ugjødsla naturbeitemark	- Krav om utvalgte områder eller mottatt SMIL-midler til å legge til rette for beiting	Areal
6 Tilskudd til fuglerike biotoper	- Tilskudd til beiting i ugjødsla areal i utvalgte områder - Hovedsakelig for storfe	Husdyr

Figuren under viser utbetalinger til ulike beiteformål i 2011. Den totale utbetalingen utgjorde 13,47 mill. kr.



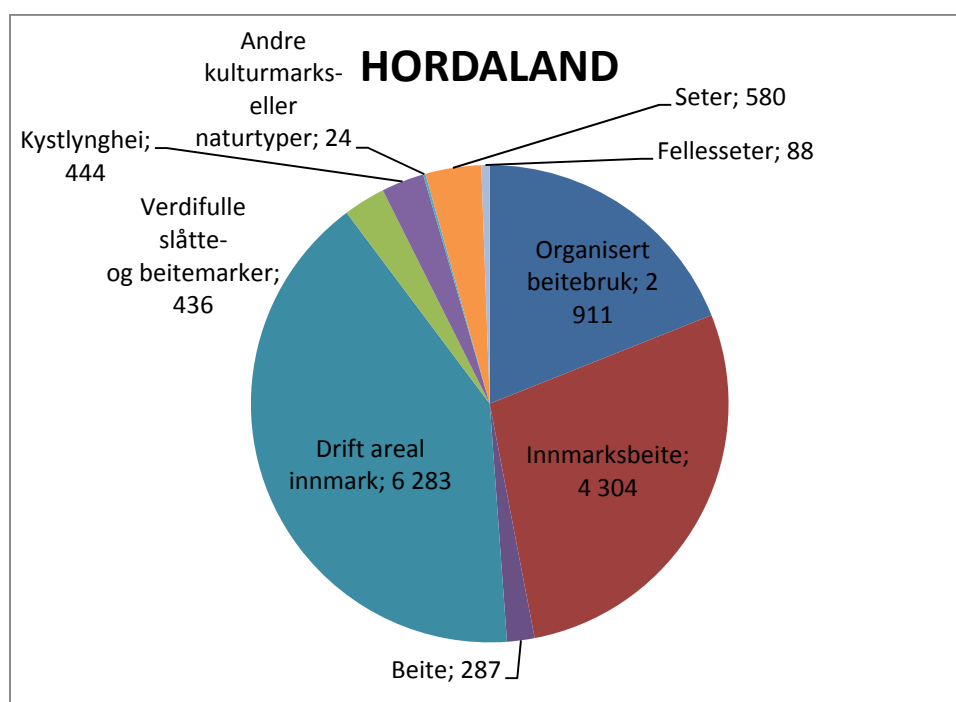
Figur 7.9 Utbetalinger til beiteformål i Rogaland, 2011, 1000 kr

Hordaland

Tabell 7.13 Oversikt over beitetilskudd i regionale miljøprogram, Hordaland

Tilskuddsbeskrivelse	Krav	Type tilskudd
1 Organisert beitebruk	- Innmarksareal og utmarksbeite	Husdyr
2 Landskapsskjøtsel med ammegeit		Husdyr
3 Skjøtsel av verdifullt innmarksbeite		Areal
4 Gammelnorsk sau	- Vinterbeite på kystlynghei minimum 3 måneder	Husdyr
5 Skjøtsel av verdifulle kulturmarkstyper- Kystlynghei	- Minimum 3 måneder vinterbeite med gammelnorsk sau eller annen korthalet sauerase	Areal
6 Skjøtsel av verdifulle kulturmarkstyper- artsrik beitemark		Areal

Figuren under viser utbetalinger til ulike beiteformål i 2011. Den totale utbetalingen utgjorde 15,36 mill. kr.



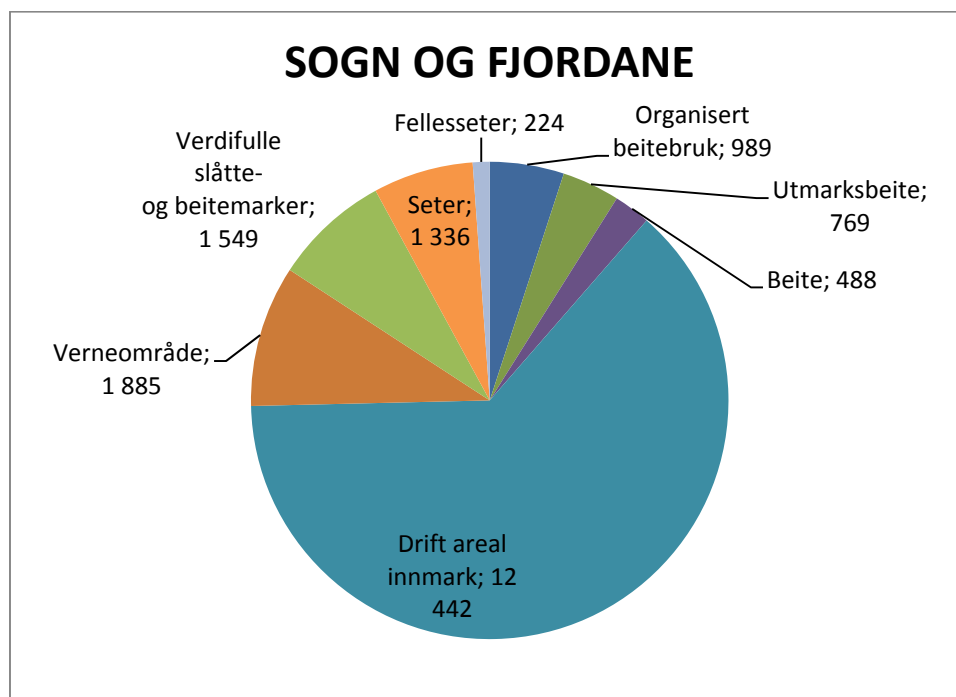
Figur 7.10 Utbetalinger til beiteformål i Hordaland, 2011, 1000 kr

Sogn og Fjordane

Tabell 7.14 Oversikt over beitetilskudd i regionale miljøprogram, Sogn og Fjordane

Tilskuddsbeskrivelse	Krav	Type tilskudd
1 Beite på innmark		Areal
2 Beite i utmark (inkl. holmebeite)		Husdyr
3 Beiting i verneområder		Husdyr
4 Skjøtsel av artsrike slåtte- og beitemarker	- Innmark og utmark - Ulik sats for slåtte- og beitemark	Areal
5 Seterdrift		Engangsutbetaling
6 Beite eller slått i seterområder	- Innmark og utmark	Areal

Figuren under viser utbetalinger til ulike beiteformål i 2011. Den totale utbetalingen utgjorde 19,68 mill. kr.



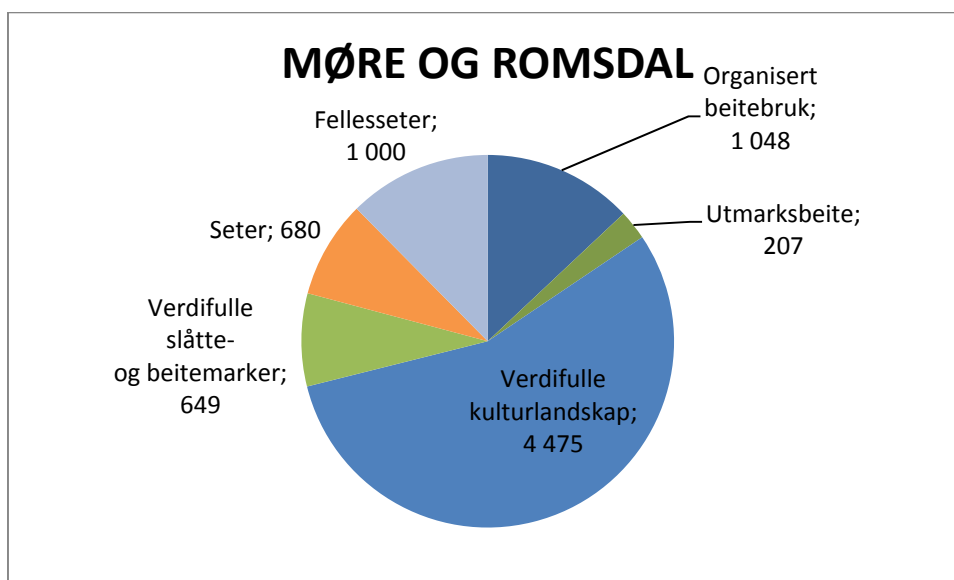
Figur 7.11 Utbetalinger til beiteformål i Sogn og Fjordane, 2011, 1000 kr

Møre og Romsdal

Tabell 7.15 Oversikt over beitetilskudd i regionale miljøprogram, Møre og Romsdal

Tilskuddsbeskrivelse	Krav	Type tilskudd
1 Beitelag	- Minimum 8 uker beiting i sommerhalvåret - Utmark	Husdyr
2 Bruk med sau som går ute heile året	- Sauene beiter ute hele året, men det forutsettes beiting på kystlynghei om vinteren	Husdyr
3 Seterdrift med mjølkeproduksjon	- Ulike satser for eiere med og uten foredling	Engangsutbetaling
4 Stell av artsrike slåtteenger og beite	- Lik sats for slåtteeng og beite	Areal

Figuren under viser utbetalinger til ulike beiteformål i 2011. Den totale utbetalingen utgjorde 8,06 mill. kr.



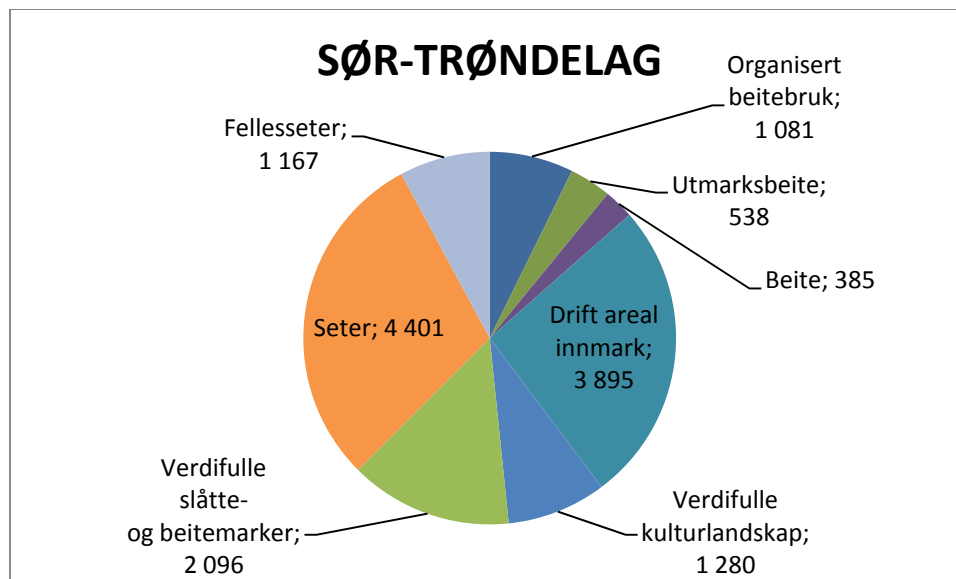
Figur 7.12 Utbetalinger til beiteformål i Møre og Romsdal, 2011, 1000 kr

Sør-Trøndelag

Tabell 7.16 Oversikt over beitetilskudd i regionale miljøprogram, Sør-Trøndelag

Tilskuddsbeskrivelse	Krav	Type tilskudd
1 Organisert beitebruk	- Minimum 8 uker beite, med mindre det er melke- dyr	Husdyr
2 Prioriterte beitelandskap	- Innmarksbeite	Areal
3 Sommerbeite på øyer og holmer	- Minimum 5 uker beiting	Husdyr
4 Skjøtsel av kystlynghei	- Tilpasset antall dyr til areal	Areal
5 Skjøtsel av setervoller	- Kun beiting	Engangsutbetaling
6 Seterdrift	- Ulik sats for enkeltseter og fellesseter - Minimum 4 uker beiting - Krav om melkeproduksjon - Mulig med kommersiell foredling på setra	Engangsutbetaling
7 Skjøtsel av gammel kulturmark	- Ulike satser for slått og beite	Areal

Figuren under viser utbetalinger til ulike beiteformål i 2011. Den totale utbetalingen utgjorde 14,84 mill. kr.



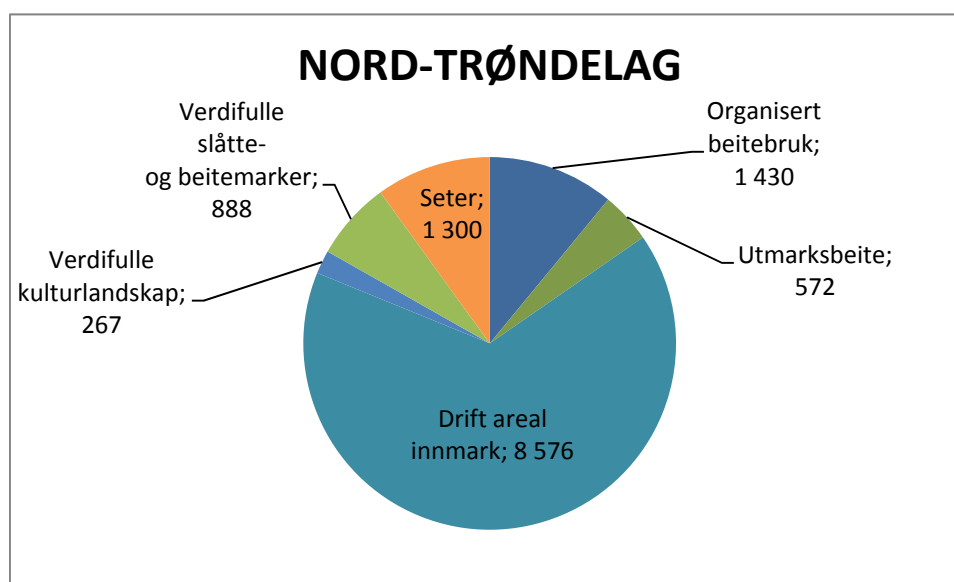
Figur 7.13 Utbetalinger til beiteformål i Sør-Trøndelag, 2011, 1000 kr

Nord-Trøndelag

Tabell 7.17 Oversikt over beitetilskudd i regionale miljøprogram, Nord-Trøndelag

Tilskuddsbeskrivelse	Krav	Type tilskudd
1 Organisert beitebruk	- Minimum 8 uker beite, med mindre det er melke- dyr	Husdyr
2 Seterdrift	- Minimum 4 uker beite - Melkeproduksjon - Leverer til meieri eller driver foredling og salg av produkter fra setra - Ulik sats basert på egenskaper til setra og driften	Areal
3 Gjengroingstruet areal	- Jorda høstes gjennom slått eller beiting - Gis også som brattillegg	Areal
4 Skjøtsel av kystlynghei	- Beitetillegg til utgangersau i utvalgte områder	Husdyr
5 Skjøtsel av registrerte miljøverdier (freda kultur- minner og biologisk mang- fold)	- Ulike satser for beiting og manuell skjøtsel	Areal
6 Skjøtsel av kulturlandskap av lokal verdi	- Ulike satser for beiting og manuell skjøtsel	Areal

Figuren under viser utbetalinger til ulike beiteformål i 2011. Den totale utbetalingen utgjorde 13,03 mill. kr.



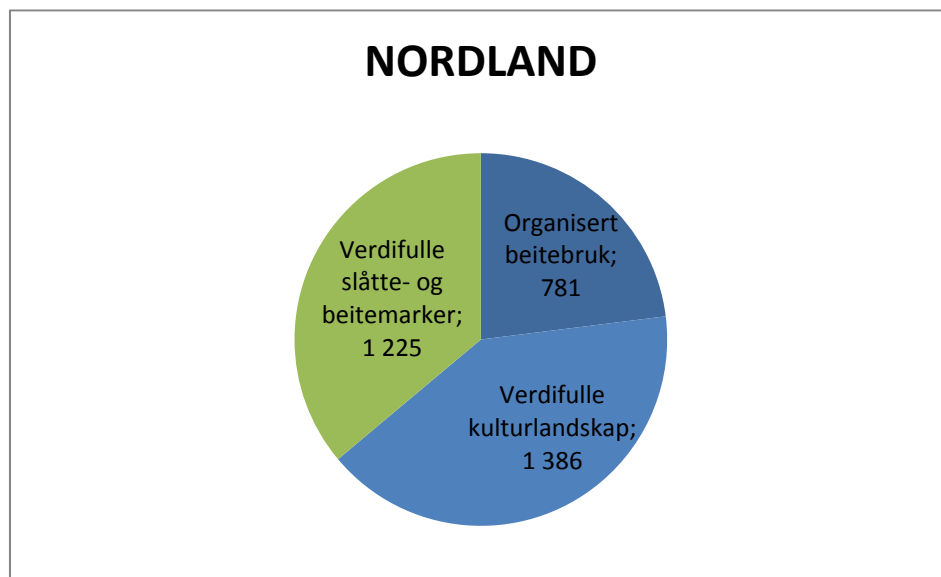
Figur 7.14 Utbetalinger til beiteformål i Nord-Trøndelag, 2011, 1000 kr

Nordland

Tabell 7.18 Oversikt over beitetilskudd i regionale miljøprogram, Nordland

Tilskuddsbeskrivelse	Krav	Type tilskudd
1 Beitelag		
2 Vedlikehold av permanente gjerder, porter og klyv	- Todelt tilskuddsordning: 1) Per meter gjerde og 2) Vedlikehold av porter/klyv - Krav om beiting	Engangsutbetaling
3 Skjøtsel av kanter langs veier i jordbrukslandskapet	- Krav om skjøtsel gjennom beiting, slått eller en kombinasjon	Areal/ per meter kant

Figuren under viser utbetalinger til ulike beiteformål i 2011. Den totale utbetalingen utgjorde 3,39 mill. kr.



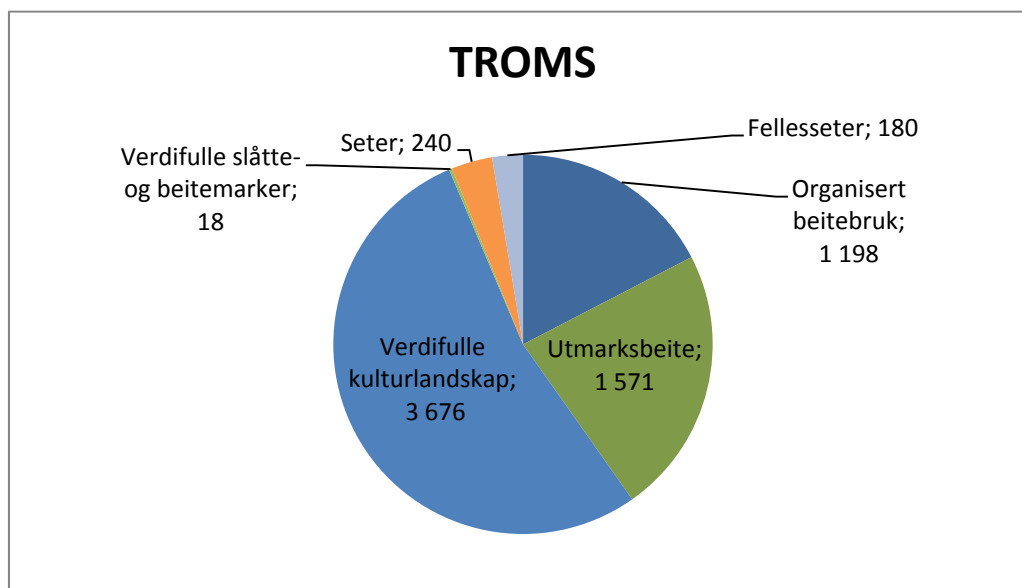
Figur 7.15 Utbetalinger til beiteformål i Nordland, 2011, 1000 kr

Troms

Tabell 7.19 Oversikt over beitetilskudd i regionale miljøprogram, Troms

Tilskuddsbeskrivelse	Krav	Type tilskudd
1 Beite i bygdenært kulturlandskap	- Gis ikke til produksjonstilskuddsberettiget areal	Areal
2 Skjøtsel av brattlendt areal	- Kan beites, men ikke noe krav	Areal
3 Beite på vanskelig tilgjengelige beiteområder på øyene og langs kysten	- Dyr må fraktes med båt	Husdyr
4 Skjøtsel av kulturminner i jordbrukets kulturlandskap	- Enten beite eller annen skjøtsel	Areal
5 Seterdrift		Engangsutbetaling
6 Organisert beitebruk	- Tilskudd til beitelag/sankelag	Husdyr
7 Skjøtsel av nasjonalt og regionalt prioriterte kulturlandskap	- Enten beiting eller annen skånsom skjøtsel (ulik sats)	Areal

Figuren under viser utbetalinger til ulike beiteformål i 2011. Den totale utbetalingen utgjorde 6,88 mill. kr.



Figur 7.16 Utbetalinger til beiteformål i Troms, 2011, 1000 kr

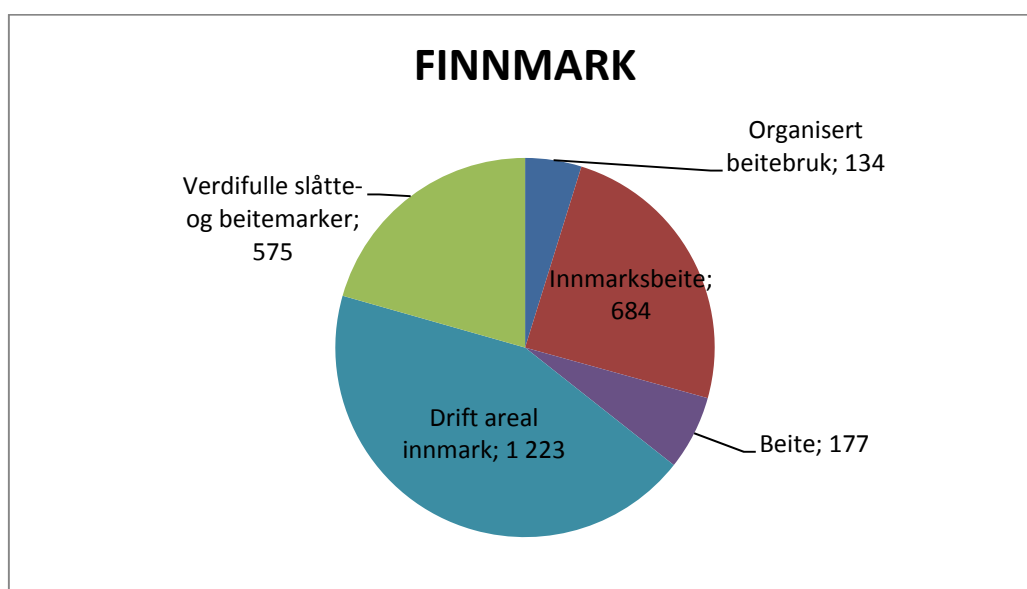
Finnmark

Tabell 7.20 Oversikt over beitetilskudd i regionale miljøprogram, Finnmark

Tilskuddsbeskrivelse	Krav	Type tilskudd
1 Slått eller beite av tidligere dyrket jord	- Ulike satser til slått og beite og i ulike områder	Areal
2 Beite og skjøtsel av bygdenær beitemark	- Krav om inngjerding eller naturlig avgrensing - Tilpasset antall dyr til areal	Areal
3 Beitelag	- Tilskudd gis til storfe, hest eller sau/ lam - Minimum 5 uker beitetid - Utmark	Husdyr
4 Melkebruk med sommer-samarbeid på fellesbeite og felles melkeanlegg	- Minimum 8 uker sommersamarbeid*	Engangsutbetaling
5 Jordbruksareal høyt over havet, og på ytre kyst	- Minimum 300 moh. eller i utvalgte områder - Minimum 5 daa	Areal
6 Slått og beite på registrert kulturmark	- Ulike satser for slått og beite - Ulike satser for type kulturmark; verdifullt kulturlandskap eller annen registrert kulturmark	Areal
7 Beiteførsel av småfe (sau og lam) i fjordstrøk og til øyer	- Minimum 5 uker beitetid - Ulike satser for ulike områder/avstand fra drifts-senter	Husdyr

* vurderes fjernet

Figuren under viser utbetalinger til ulike beiteformål i 2011. Den totale utbetalingen utgjorde 2,79 mill. kr.



Figur 7.17 Utbetalinger til beiteformål i Finnmark, 2011, 1000 kr

Tidligere utgitt i denne serien – 2011

- 2011–1 Økonomien i jordbruket i Nord-Norge. Driftsgranskingene i jord- og skogbruk 2009 – Aktuelle artikler og tabellsamling 2005–2009. Øyvind Hansen, Ole Kristian Stornes, 81 s.
- 2011–2 Beregning av det norske kjøttforbruket. Mads Svennerud, Gro Steine, 18 s.
- 2011–3 Økonomien i jordbruket på Vestlandet. Trendar og økonomisk utvikling 2000–2009. Torbjørn Haukås, Anastasia Olsen, 86 s.
- 2011–4 Økonomien i landbruket i Trøndelag. Utviklingstrekk 2000–2009. Tabellsamling 2005–2009. Kjell Staven, Otto Sjelmo, Knut Krokann, Helge Bonesmo, Svein Olav Holien, Siv Karin Paulsen Rye, Liv Grethe Berge Frislid, Inger Sofie Murvold Knutsen, 16 s.
- 2011–5 Melding om årsveksten 2010. Normalårsavlinger og registrerte avlinger. Ola Wågbø, Oddmund Hjukse, 16 s.
- 2011–6 Gårdsbasert entreprenørskap : en kvalitativ studie av muligheter, motiver og ressurser for entreprenørskap i landbruket. Asbjørn Veidal, 55 s.
- 2011–7 Økonomien i jordbruket i Agder-fylka og Rogaland 2009. Trendar og økonomisk utvikling 2000–2009. Tabellsamling 2005–2009. Lars Ragnar Solberg, Heidi Knutsen, Anastasia Olsen, 87 s.
- 2011–8 Regulering for organisering - markedsregulering i kjøttsektoren. Gro Steine, Arne Vasaasen, Anders Nordlund og Ivar Pettersen, 68 s.
- 2011–9 Økonomien i jordbruket på Østlandet. Utviklingstrekk 2005–2009. Tabellsamling 2005–2009. Terje Haug, 97 s.
- 2011–10 Konsekvenser i Rogaland av mulige endringer av gjødselvereforskrift. Heidi Knutsen, Aart van Zanten Magnussen, 57 s.
- 2011–11 Klimatiltak i landbruket – En gjennomgang av tiltak i Klimakur 2020. Ellen Henrikke Aalerud, Valborg Kvakkestad, 41 s.
- 2011–12 Vurdering av økonomi på utbyggingsbruk i mjølkeproduksjon i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane 2008. Lars Ragnar Solberg, Liv Grete Frislid, 48 s.
- 2011–13 Tid for satsing på landbruk i Afrika. Ellen Henrikke Aalerud, Anna Birgitte Milford, 29 s.
- 2011–14 «Føre var» i laksenæringen: Tid for kollektiv håndtering av underdekning av fiskeolje. Gro Steine, Ragnar Tveterås, Ivar Pettersen, 31 s.
- 2011–15 Rensekostnader ved innføring av miljøvennlige spredningsmetoder for husdyrgjødsel. Julie Nævik Hval, Knut Krokann, 30 s.
- 2011–16 Inntekt, sparing og investering i jordbruket. Agnar Hegrenes, 30 s.
- 2011–18 Verdiskaping i jordbruket i Aust- og Vest-Agder. Heidi Knutsen og Torbjørn Haukås, 37 s.

Tidligere utgitt i denne serien – 2012

- 2012–1 Environmental and climate analysis for the Norwegian agriculture and food sector and assessment of actions. John Hille, Christian Solli, Karen Refsgaard, Knut Krokann, Helge Berglann, 153 s.
- 2012–2 Støtte til økologisk landbruk. Oddmund Hjukse, Ole Kristian Stornes, 42 s.
- 2012–3 Utbyggingsbruk i Hordaland. Torbjørn Haukås, 52 s.

ADRESSE HOVEDKONTOR

Postadresse:	Kontoradresse:	Telefon: 22 36 72 00
Postboks 8024 Dep	Storgata 2 4 6	Telefaks: 22 36 72 99
0030 OSLO		E-post: postmottak@nilf.no
		Internett: www.nilf.no

ADRESSE DISTRIKTSKONTORER

Bergen	Postadresse:	Postboks 7317, 5020 BERGEN
	Telefon:	55 57 24 97
	Telefaks:	55 57 24 96
	E-post:	postmottak@nilf-ho.no
Trondheim	Postadresse:	Postboks 4718 – Sluppen, 7468 TRONDHEIM
	Telefon:	73 19 94 10
	Telefaks:	73 19 94 11
	E-post:	postmottak@nilf.fmst.no
Bodø	Postadresse:	Statens hus, Moloveien 10, 8002 BODØ
	Telefon:	75 53 15 40
	Telefaks:	75 53 15 49
	E-post:	postmottak@nilf-nn.no

ISBN 978-82-7077-822-5
ISSN 0805-9691

