

Rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

Utredning av driftsvansketilskudd

01.03.18

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
Sammendrag.....	5
1 Innledning.....	9
1.1 Mandat.....	9
1.2 Arbeidsgruppa	9
1.3 Tidligere arbeider	10
2 Formål med driftsvansketilskudd	13
2.1 Formål med et driftsvansketilskudd	13
2.2 Arealer som har gått ut av drift	14
3 Driftsvansker og mulige driftsvansketilskudd	18
3.1 Ulike typer driftsvansker	18
3.2 Hvilke typer driftsvansker arbeidsgruppa valgt å skissere mulige tilskuddsordninger for	18
4 Ordninger med kompensasjon for geografiske forskjeller og driftsvansker	20
4.1 Tidligere nasjonale ordninger med kompensasjon for driftsvansker	20
4.2 Eksisterende nasjonale ordninger med geografi- og driftsvanskehensyn.....	20
4.3 Tilskudd til bratt areal	21
4.3.1 Bratt areal i tidligere nasjonal ordning	21
4.3.2 Regionale miljøprogram (RMP) i dag.....	21
4.4 «Driftsvansketilskudd» i Østerrike.....	23
5 Mulige tilskuddsordninger for driftsvansker	25
5.1 Valg og definisjon av «teig»	25
5.1.1 Markslag.....	25
5.1.2 Eiendomsgrenser	28
5.1.3 Areal den enkelte søker tilskudd for.....	29

5.1.4 Andre kilder/skjønsmessig vurdering	29
5.1.5 Juridiske/forvaltningsmessige vurderinger rundt valg av «teig»-definisjon og «teig»-fastsettelse	30
5.1.6 Fordeler og ulemper ved alternative teigdefinisjoner	32
5.2 Teigstørrelse	34
5.3 Form på «teig»	37
5.4 Tilskudd til bratt areal	40
5.5 Nasjonal/regional/lokal ordning	42
5.6 Mulig differensiering etter markslag, vekster, geografisk område og/eller bruk	42
5.6.1 Differensiering/avgrensing etter markslag	42
5.6.2 Differensiering/avgrensing etter vekster/vekstgrupper	43
5.6.3 Differensiering/avgrensing etter geografisk område	44
5.6.4 Differensiering/avgrensing etter bruk (eks. slått eller beiting)	44
5.7 Separate tilskudd for hver enkelt driftsvanske, eller et samlet driftsvansketilskudd?	44
6 Vurderinger av nytte-/kostnadseffekter, måloppnåelse og effektivitet	46
6.1 Målene for landbrukspolitikken	46
6.2 Jordbruksareal ut av drift og forholdet til jordloven	47
6.3 Tilskudd for driftsvansker og målene for landbrukspolitikken	48
6.4 Sammenheng mellom driftsvansker og arealer som går ut av drift	49
6.5 Sammenheng mellom driftsvansker og arbeidsforbruk/inntekt	50
6.6 Forventede effekter av driftsvansketilskudd	50
6.7 Samlet effekt av tilskuddsordninger som skal kompensere for geografiske merkostnader	51
6.8 Kostnader for utvikling og drift av kartløsning for driftsvansketilskudd	53
6.9 Øvrige søknads- og forvaltningsmessige sider ved et driftsvansketilskudd	57
6.10 Oppsummering kost-/nytte effekter av et driftsvansketilskudd	58
Referanser	60
Vedlegg 1	61

Vedlegg 2.....	64
Vedlegg 3.....	70

Sammendrag

Mandat og formål med driftsvansketilskudd

I Sluttprotokollen fra forhandlingsmøte 26.6.2017 mellom staten og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag ble det enighet om å nedsette en partssammensatt arbeidsgruppe for å utrede en ordning med driftsvansketilskudd. I protokollen heter det:

Partene viser til Prop.141 S (2016-2017) og er enige om å utrede et driftsvansketilskudd i en partssammensatt arbeidsgruppe. Arbeidet skal klargjøre kriterier, tekniske forutsetninger og kostnader knyttet til datagrunnlag og forvaltningssystem for en eventuell ordning. Rapporten ferdigstilles innen 1. mars 2018."

I Prop.141. S (2016-2017) skriver Landbruks- og matdepartementet:

"Som oppfølging av flertallsmerknaden i Stortinget foreslås det at det igangsettes en nytt utredningsarbeid som fanger opp kost nytte effekter av en ny tilskuddsordning som skal kompensere for særskilte driftsvansker. Utredningen må også fange opp den samlede effekt av alle tilskuddsordninger som skal kompensere for geografiske merkostnader. Arbeidet må klargjøre kriterier, tekniske forutsetninger og kostnader knyttet til datagrunnlag og forvaltningssystem for en eventuell ny tilskuddsordning. Utredningen gjøres av en partssammensatt arbeidsgruppe med Landbruksdirektoratet som sekretariat. Rapporten ferdigstilles innen 1. mars 2018, slik at det vil være mulig å ta stilling til innføring av et nytt tilskudd i forbindelse med jordbruksoppgjøret 2018."

Protokollteksten og omtalen av driftsvansketilskudd i Prop. 141 S (2016-2017) utgjør mandatet for arbeidet.

Arbeidsgruppa har kommet til at formålet med et driftsvansketilskudd kan være å hindre areal å gå ut av drift fordi det er knyttet merkostnader til driften ut over det som det allerede er kompensert for.

Arbeidsgruppa har innrettet arbeidet mot å utrede kriterier, tekniske forutsetninger og kostnader for driftsvansketilskudd så langt som mulig, men uten å ta stilling til om det bør innføres.

Driftsvansker og arealer ut av drift

Det er rimelig å anta at areal med større driftsvansker er mer utsatt for å bli tatt ut av drift enn areal med mindre driftsvansker, men arbeidsgruppa har funnet få tidligere undersøkelser som belyser en slik sammenheng.

Sammenstilling av utviklingen i fulldyrka og overflatedyra areal i drift fra 2006 til 2016 indikerer at det er en moderat/svak sammenheng mellom andelen areal på små «teiger»¹ (mindre enn 10 dekar) og prosentvis nedgang i arealet.

Blant flere typer driftsvansker som har blitt pekt på tidligere, har arbeidsgruppa gjort nærmere vurderinger knyttet til bratt areal, teigstørrelser og form på teiger.

¹ «Teiger» er figurer av hhv. fulldyrka og overflatedyrka i AR5-kart februar 2018

Bratt areal

Det har tidligere vært en nasjonal tilskuddsordning for bratt areal. Den nasjonale ordningen ble avviklet, men tilskudd for bratt areal har kunnet gis i regionalt miljøprogram (RMP) fra 2004/2005. 9 fylker har prioritert midler til dette formålet. Arbeidsgruppa har drøftet fordeler og ulemper med en regional sammenlignet med en nasjonal ordning. Arbeidsgruppa peker på at det kan tenkes å bruke dagens RMP-system og samordne vilkår og satser for alle fylker gjennom sterke politiske føring, men at dette vil bryte med hovedprinsippet i RMP om at det skal være regionale tilpasninger. Arbeidsgruppa har stilt opp følgende vilkår som den mener kan være hensiktsmessig å legge til grunn ved en eventuell omlegging til nasjonal ordning, men har ikke tatt stilling til om en slik omlegging bør gjennomføres:

- Tilskudd til overflatedyrka/fulldyrka areal der det blir gjort maskinell bearbeiding minst en gang i året eller at arealet er slått eller høstet på annen måte enn ved beiting minst en gang i løpet av vekstsesongen
- Arealene må være brattere enn 1:5, og bør vurderes differensiert ved 1:3
- Det gis tilskudd til kun det området som er bratt (slik som for tilskudd til RMP)
- Det settes ingen øvre grense for andel bratt areal av overflatedyrket/fulldyrket areal for å utløse tilskuddet
- Det gis ikke tilskudd til innmarksbeite

Definisjon av «teig»

Arbeidsgruppa har valg å bruke begrepet «teig» om den areal-enheten som skal være tellende ved utmåling av et eventuelt driftsvansketilskudd på grunnlag av arealers størrelse eller form.

Arbeidsgruppa har vurdert ulike alternativer for definisjon av «teig», uten at et alternativ klart peker seg ut. I hovedsak er det lagt vekt på fysiske hindringer. Ut fra en samlet vurdering har arbeidsgruppa kommet til at en aktuell definisjon av «teig» vil være med utgangspunkt i markslagsfigurer i AR5-klassifikasjonssystemet i kombinasjon med andre kilder/skjønnsmessig vurdering, slik at det også kan tas hensyn til forhold som utgjør permanente hindringer for sammenhengende drift. Et annet alternativ kan være å kombinere markslagsfigurer i AR5-klassifikasjonssystemet med omsøkt areal. Grensene for markslagsfigurer etter AR5-klassifikasjonssystem synes å samsvare godt med permanente hindringer for sammenhengende drift, men mulighetene for sammenhengende drift kan også begrenses av andre forhold og av arealet den enkelte driver.

Teigstørrelse

Arbeidsgruppa har skissert ulike alternativer for differensiering av tilskuddssats etter teigstørrelse. Alternativene er vurdert i forhold til grenseproblemer ved start og slutt på størrelsesintervaller og tilskuddsutmåling når to eller flere foretak driver hver sin del av en teig. Arbeidsgruppa vurderer et alternativ med lineær satsendring mellom satser for valgte teigstørrelser som mest aktuelt.

Tilskudd for form på teiger

Forholdstallet mellom omkrets og areal (O/A) er et uttrykk for hvor kompakt et areal er. Arbeidsgruppa har sett nærmere på hvordan dette forholdstallet varierer med teigformer og størrelser, og har kommet til at det ikke vil være hensiktsmessig som grunnlag for utmåling av

driftsvansketilskudd for form på teiger bl.a. fordi det er vist at teigformer med samme forholdstall kan ha svært ulik grad av driftsvanske knyttet til kjøremønster.

Arbeidsgruppa har også gjort vurderinger av en mulig modell hvor en beregner merarbeid ved ulike teigformer sammenlignet med en ideell teigform. Treffsikkerheten med en slik modell vil være avhengig av flere forhold som arbeidsgruppa har pekt på, men ikke vurdert nærmere i denne omgang.

Mulig differensiering etter markslag, vekster, geografisk område og/eller bruk

Arbeidsgruppa har kommet til at det for et eventuelt driftsvansketilskudd kan være rimelig at det ikke skal differensieres mellom fulldyrka og overflatedyrka areal, men at det ikke bør gis driftsvansketilskudd for areal som er klassifisert som innmarksbeiteareal fordi bratt areal, teigstørrelse eller teigform i mindre grad innebærer merkostnader ved bruk av slikt areal. Videre har arbeidsgruppa kommet til at et eventuelt driftsvansketilskudd bør avgrenses til å ikke omfatte arealer som bare høstes ved beiting.

Arbeidsgruppa har også drøftet mulig differensiering etter vekster/vekstgruppe og etter geografisk område, men har ikke funnet noe godt grunnlag for å differensiere, og har derfor ikke gått videre med dette.

Vurdering av nytte-/kostnader, måloppnåelse og effektivitet

For denne arbeidsgruppas rapport er det vanskelig å gjennomføre en fullstendig nytte-/kostnadsanalyse så lenge det ikke er utredet en helt konkret modell for et driftsvansketilskudd med forslag til finansiering.

Arbeidsgruppa har drøftet et mulig driftsvansketilskudd opp mot målene i landbrukspolitikken. Drøftingen er også gjort opp mot jordlovens bestemmelser om at jordbruksareal skal drives og opp mot eksisterende tilskuddsordninger som skal kompensere for geografiske merkostnader.

Arbeidsgruppa vurderer at det er teknisk mulig å innføre et driftsvansketilskudd knyttet til bratthet og teigstørrelse. Det står imidlertid mye utviklingsarbeid igjen. Kostnadene ved utvikling og oppstart av en kartløsning som vil være nødvendig for en nasjonal ordning for et eventuelt driftsvansketilskudd, er estimert til 21-23 mill. kroner, og årlige drifts- og vedlikeholdskostnader til 2,5-3,5 mill. kroner.

Det er behov for å utrede nærmere om og hvordan tilskuddsbestemmelser basert på «teiger» kan utformes og praktiseres for tilskuddssøker og forvaltning.

Særlig i en innføringsperiode av et eventuelt driftsvansketilskudd basert på teig, kan det være grunn til å tro at det vil medføre et betydelig økt behov for befaringer kontroll og tid til saks- og klagebehandling i kommunene, samt klagebehandling hos fylkesmennene.

Arbeidsgruppa har gjort følgende oppsummering av kost/nytte-effekter av et driftsvansketilskudd:

- Usikker virkning på målet for matsikkerhet og beredskap
- Noe større måloppnåelse på målet om landbruk over hele landet gjennom å sikre bruk av jord- og beiteressursene
- Noe mindre måloppnåelse når det gjelder mål om økt verdiskaping gjennom en konkurransedyktig og kostnadseffektiv verdikjede for mat, og en effektiv og lønnsom utnyttelse av gårdens samlede ressurser
- Varierende måloppnåelse på målet om bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser
- Økte forvaltningskostnader
- Behov for utvikling av bestemmelser om «teiger» og avklaring av tilskuddssøkers ansvar

Eventuell innføring av driftsvansketilskudd basert på en kartløsning for produksjonstilskudd kan tidligst være klar og tas i bruk for del 2 av søknadsomgangen for 2020. En eventuell nasjonal ordning for bratt-tilskudd innenfor løsningen for RMP-systemet bør fortrinnsvis samordnes med ny nasjonal forskrift for RMP som er planlagt skal tre i kraft fra søknadsomgang 2019.

1 Innledning

1.1 Mandat

I brevet om oppnevning av arbeidsgruppa av 12. september 2017 sier Landbruks- og matdepartementet følgende om mandatet:

I Innst. 251 S (2016–2017) sier et flertall i Næringskomiteen, unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, at det bør vurderes å innføre et driftsvansketilskudd for å gi grunnlag for drift på de mest tungdrevne arealene i landet, og at partene i jordbruksavtaleforhandlingene bør avklare spørsmålet og eventuell innretning.

I Prop.141. S (2016-2017) skriver Landbruks- og matdepartementet: "*Som oppfølging av flertallsmerknaden i Stortinget foreslås det at det igangsettes en nytt utredningsarbeid som fanger opp kost nytte effekter av en ny tilskuddsordning som skal kompensere for særskilte driftsvansker. Utredningen må også fange opp den samlede effekt av alle tilskuddsordninger som skal kompensere for geografiske merkostnader. Arbeidet må klargjøre kriterier, tekniske forutsetninger og kostnader knyttet til datagrunnlag og forvaltningssystem for en eventuell ny tilskuddsordning. Utredningen gjøres av en partssammensatt arbeidsgruppe med Landbruksdirektoratet som sekretariat. Rapporten ferdigstilles innen 1. mars 2018, slik at det vil være mulig å ta stilling til innføring av et nytt tilskudd i forbindelse med jordbruksoppgjøret 2018.*"

I Sluttprotokollen fra forhandlingsmøte 26.6.2017 mellom staten og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag ble det enighet om å nedsette en partssammensatt arbeidsgruppe for å utrede en ordning med driftsvansketilskudd. I protokollen heter det:

Partene viser til Prop.141 S (2016-2017) og er enige om å utrede et driftsvansketilskudd i en partssammensatt arbeidsgruppe. Arbeidet skal klargjøre kriterier, tekniske forutsetninger og kostnader knyttet til datagrunnlag og forvaltningssystem for en eventuell ordning. Rapporten ferdigstilles innen 1. mars 2018."

Protokollteksten og omtalen av driftsvansketilskudd i Prop. 141 S (2016-2017) utgjør mandatet for arbeidet.

Arbeidsgruppa har innrettet arbeidet mot å utrede kriterier, tekniske forutsetninger og kostnader for driftsvansketilskudd så langt som mulig, men uten å ta stilling til om det bør innføres.

1.2 Arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa har bestått av:

- Landbruks- og matdepartementet:
 - Nils Øyvind Bergset, leder
 - Torgeir Gjølberg
 - Viil Søyland (vara)
- Finansdepartementet:
 - Ingeborg Reiersgård

- Per Arne Skjeflo (vara)
- Klima og miljødepartementet:
 - Lajla Tunaal White
 - Morten Gluva (vara)
- Norges Bondelag:
 - Bodhild Fjelltveit
 - Anders Huus
 - Elin Marie Haga Stabbetorp (vara)
 - Arild Bustnes (vara)
- Norsk bonde og småbrukarlag:
 - Ann Merete Furuberg
 - John Petter Løvstad
 - Olaf Godli (vara)

Sekretariatet har bestått av Jon Løyland, Steinar Bjørneset, Lise Davanger Häusler og Marte Rui, alle fra Landbruksdirektoratet.

Arbeidsgruppa har hatt 6 møter.

1.3 Tidligere arbeider

Det har vært jobbet med denne typen problemstillinger i en rekke år, og en rekke rapporter har vært utarbeidet. Det har vært enighet om enkelte ting og uenighet om andre.

I 2010 så en partssammensatt arbeidsgruppe på innretningen og effektene av arealtilskuddene, herunder var en hovedproblemstilling hvordan arealtilskuddene kompenserer for driftsulemper i arealbaserte produksjoner (Arbeidsgruppe, Utmåling av arealtilskudd, 2010). Arbeidsgruppa drøftet arealendringer og årsakene til disse, herunder også om noe av årsaken var metoden som var brukt ved den siste gårdskartprosessen. Arbeidsgruppa pekte på noen viktige årsaker til at det skjer arealendringer innen de ulike markslagene og produksjonene, og i ulike deler av landet. Driftsøkonomi og driftsulemper i produksjonen er sentrale årsaker. Generelt vil marginale areal med lave avlinger og høye driftskostnader først gå ut av drift. Viktige driftsulemper er størrelse på foretakets areal, helning, utforming, antall teiger, høyde over havet og breddegrad, avstand til driftssenter, jordart og lokalklimatiske forhold. Noen av disse forholdene kompenseres det for i dagens tilskuddsordninger, andre ikke.

Arbeidsgruppa konkluderte videre med:

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

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

miljøeffekt enn dagens AK-tilskudd er usikkert, slik at det er ikke tungtveiende miljømessige konsekvenser for å innføre et slikt tilskudd.

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

Den partssammensatte arbeidsgruppa som så på tydeligere distriktsprofil i 2013 (Arbeidsgruppe, Tydeligere distriktsprofil, 2013), gjorde også en kort vurdering av driftsulemper og mulige tilskudd:

Et driftsvansketilskudd kan utformes på ulike måter:

- *Avlede indikatorer på kommunenivå som utgangspunkt for satser for et tilskudd på områdenivå (kommune eller region)*
- *Avlede indikatorer på bruksnivå som utgangspunkt for et tilskudd på foretaksnivå*
- *Utnytte regionale forvaltningssystemer og lage lokalt tilpassede ordninger*

Tidligere utredninger har vist at det kan være ressurskrevende, både teknisk og økonomisk, å gjennomføre dette. Det er også prinsipielle problemer knyttet til en slik tilnærming, spesielt ved å utforme satser på områdenivå. Det er ikke gitt at et slikt tiltak er målrettet mot de som faktisk har kostnader.

Et driftsvansketilskudd må utredes videre. Det synes målrettet mot å ha landbruk over hele landet, men det er usikkert hvilken effekt det vil ha på produksjonen. Administrativt og økonomisk kan det være krevende å gjennomføre.

I 2014 konkluderte en partssammensatt arbeidsgruppe med (Arbeidsgruppe, Jordbruksarealer med driftsulemper, 2014):

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

Arbeidsgruppa antar at de første arealene som går ut av drift er små jordteiger og brattlendte arealer, eller jord som ligger lang unna nærmeste aktive gårdsbruk. Arbeidsgruppa har derfor valgt å utrede mulighetene for egne virkemidler rettet mot disse arealene.

Ved bruk av kartdata har arbeidsgruppa identifisert de områdene som har størst gjennomsnittlig helling. Det er i stor grad de samme områdene som i dag har kompensert for disse driftsulempene gjennom Regionalt miljøprogram(RMP). Analysen viser at utforming varierer svært mye innenfor en kommune, og det er derfor ikke hensiktsmessig å peke ut noen geografiske områder som har vanskeligere utforming enn andre. Det er ingen sammenheng mellom utforming av arealet og helling på arealet.

Arbeidsgruppa har analysert arealendringer og utviklingen i jordbruket. Arbeidsgruppa har også synliggjort virkemidler som retter seg mot driftsulemper i andre land. Arbeidsgruppa konkluderer med at det antakelig vil være teknisk mulig å innføre et tilskudd for å kompensere for spesifikke driftsulemper, men at det vil kreve utvikling av datatekniske løsninger og medføre økte kostnader i forvaltningen.

I merknaden fra LMD, FIN og KLD, vises det til at innføring av ytterligere detaljerte og differensierte tilskudd for å kompensere driftsulempen ikke er et effektivt tiltak for å oppnå de samlede landbrukspolitiske mål, herunder også miljømålene for sektoren. Representantene tilrår derfor ikke å innføre et særskilt tilskudd for å kompensere for spesielle driftsulempen.

I merknaden fra Norges Bondelag og Norsk Bønde- og Småbrukarlag, vises det til at etablering av et differensiert driftsvansketillegg basert på hellingsgrad og kantsonelengde i forhold til areal vil vere et målrettet og viktig tiltak. Representantene mener ordningen må etableres på nasjonalt nivå.

I NIBIOs Evaluering av Areal- og kulturlandskapstilskudd (Tenge I M (red), 2016) ble det også gjort en evaluering av indikatorer på driftsvansker. Se kapittel 2.2 og 6.3 for en gjengivelse av de viktigste konklusjonene.

2 Formål med driftsvansketilskudd

2.1 Formål med et driftsvansketilskudd

Arbeidsgruppa har brukt noe tid å diskutere hvilket problem som skal løses med et driftsvansketilskudd. Arbeidsgruppa har fokusert på areal som har gått ut av drift eller står i fare for å gå ut av drift.

Det er lite forskning på hva slags type areal som faktisk går ut av drift. Det er derfor vanskelig å si helt konkret om andelen areal med driftsvansker er høy sammenlignet med annet type areal.

Videre er det usikkerhet knyttet til årsakene bak at ulike typer areal går ut av drift. Dersom hele bruk legges ned, herunder også areal med driftsvansker, kan dette være knyttet til generelle faktorer som generell økonomi i driften, produksjonsmiljøet i regionen, livsfaser, alternativ sysselsetting eller sosiale eller kulturelle faktorer. Dersom jord leies eller jord går ut av drift innenfor et eksisterende bruk, kan det være andre faktorer som for eksempel redskap og driftsteknikk, tidsbruk og andre kostnader på den enkelte teig som er utslagsgivende.

Tidligere og eksisterende ordninger har hatt som formål å jevne ut forskjeller i lønnsomhet i produksjonen som følge av naturgitte faktorer som vekstvilkår og topografi.

Arbeidsgruppa har diskutert hva slags formål en mulig ny tilskuddsordning skal ha i relasjon til formålet i eksisterende ordninger.

Aktuelle elementer i formålet:

- Hindre areal i å gå ut av drift og ta vare på kulturlandskap
- Kompensere for merkostnader
- Styrke jordbruket i geografiske områder med stor andel areal med driftsvansker

Arbeidsgruppa har kommet til at formålet med et driftsvansketilskudd kan være å hindre areal å gå ut av drift fordi det er knyttet merkostnader til driften ut over det som det allerede er kompensert for.

Utfordringer ved et slikt formål:

- Utfordrende å finne og tallfeste de reelle merkostnadene som en skal kompensere
- Umulig å fange opp alle typer merkostnader
- Vanskelig å kontrollere om det er dette virkemiddelet som reelt sett har effekt dersom det viser seg at areal ikke går ut av drift.
- Mulig samvariasjon med andre ordninger med geografisk differensiering som kompenserer for merkostnader

Tilsvarende utfordringer har en også med andre tilskuddsordninger, men det spesiell med denne er at den forsøkes rettet mot enkeltbruksnivå. Det er flere mål og virkemidler som virker mot de samme målene. Resultatrapporteringen skjer i hovedsak gjennom materialet som Budsjettnemnda for jordbruket utarbeider i forbindelse med de årlige jordbruksoppgjørene og gjennom proposisjoner til Stortinget.

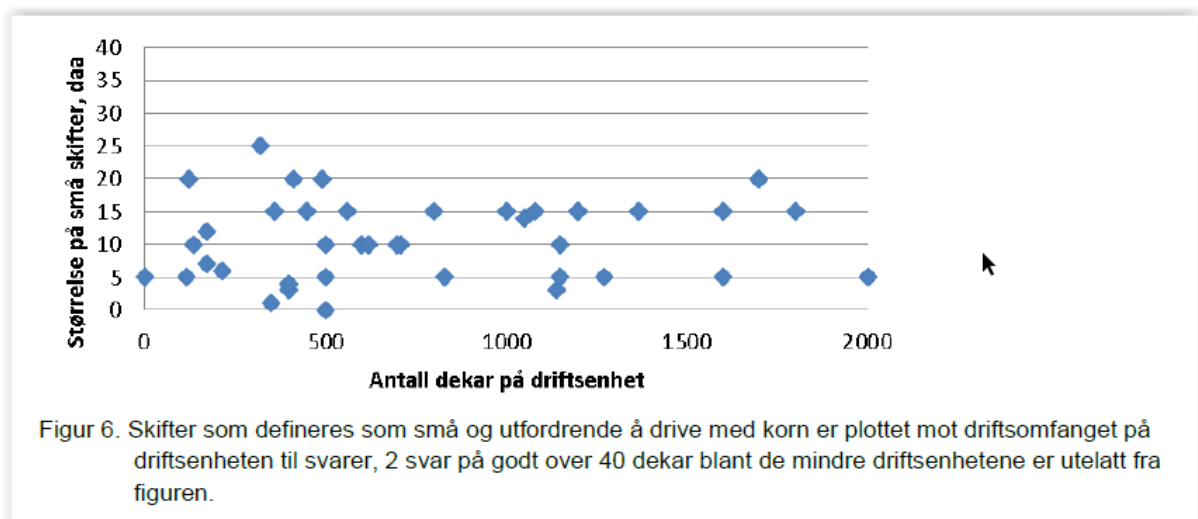
Vurderinger av effektivitet og kostnader er gjort i kapittel 6.

2.2 Arealer som har gått ut av drift

Det er rimelig å anta at areal med større driftsvansker er mer utsatt for å bli tatt ut av drift enn areal med mindre driftsvansker.

Arbeidsgruppa er imidlertid ikke kjent med at det foreligger tidligere undersøkelser som i vesentlig dybde og bredde har undersøkt sammenhengen mellom driftsvansker og arealer som har gått ut av drift. Det finnes imidlertid enkelte undersøkelser som i en viss grad belyser temaet for en enkelt produksjon og eller deler av landet.

I rapporten «Fulldyrka areal og kornarealer på Østlandet» (Stokstad & Skulberg, 2014) er det i kapittel 4 referert til at Agri Analyse på oppdrag fra Norske Felleskjøp høsten 2013 gjennomførte en spørreundersøkelse blant 50 kornprodusenter for å kartlegge hva kornprodusentene mener er utfordringene knyttet til drift av små skifter². Kornprodusentene som ble spurt hadde et driftsomfang mellom 100-3000 dekar og var spredt over hele kornområdet utenom Trøndelag. Kornprodusentene ble spurt om hvor små skifter må være før de oppleves som små og utfordrende å drive med dagens rammevilkår. Figuren under viser hva de ulike kornprodusentene oppga som små skifter plottet mot driftsomfang.



Figur 1. Kornprodusenters vurdering av hva som er små og utfordrende skiftestørrelser²

I rapporten ble det ut fra svarene konkludert med at skifter på under 15 dekar burde regnes som mindre attraktive og utfordrende å drive med korn (snitt for runde eller trekanta skifter var nær 15 dekar, mens skifte med rektangulær form kom noe lavere).

² Spørsmålet ble stilt på en måte som tilsier at det ble oppfattet til å gjelde eventuell leie av «skifter», dvs. arealer med avstand fra eksisterende arealer vedkommende drev (pers. oppl. G. Stokstad).

I den samme rapporten er det i kapittel 3 også gjort sammenlikninger av 3Q-data for Østlandet (inkludert Telemark) av bruken av areal som 5 år tidligere var areal med korn. Av arealet som 5 år tidligere var kornareal, var hele 10 prosent beite og usikker drift. Forfatterne av rapporten skriver at *«Stort sett er dette små deler av jordstykker med korn som går over til å bli klassifisert som areal i usikker drift. men det gjelder også noen større arealer. Dette er arealer som det er vanskelig å klassifisere, som i drift eller ikke, og vil i stor grad være gjengroings-areal som til dels vil høre hjemme i klassen areal ute av drift (dvs. annet areal. I snitt er jordstykker som avgir areal til usikker drift ca. 10 dekar større enn gjennomsnitt for datasamplet. Dette styrker antakelsen om at det relativt ofte er rasjonell drift av større arealer som fører til at noe areal går ut av drift til korn og ender opp i klassen usikker drift».*

I rapporten «Status og utvikling i jordbrukets kulturlandskap i Nordland, Troms og Finnmark» (Puschmann, O. og Stokstad G. 2010) er det i kapittel 5.2 gjort analyser på produksjonstilskuddsdata av areal som har gått ut av drift i Nord-Norge fra 1999 til 2006. I perioden var det en netto reduksjon på 11 000 dekar i drift. Men bak nettotallet, ligger det 80 000 dekar ut av drift knyttet til eiendommer som har gått helt ut av drift, som i 1999 enten ble drevet som egne bruk, eller som var utleid. I tillegg ligger det 35 000 dekar som gikk ut av drift på eiendommer som gikk fra å være drevet som egne bruk til å bli utleid. På den andre siden kom det inn 53 000 dekar jordbruksareal i 2006, på eiendommer hvor det ikke var registrert drift i 1999. I tillegg var det en økning på areal i drift på eget bruk på 33 000 dekar på eget bruk for de som drev både i 1999 og 2006, og 4 000 dekar på eiendommer som var utleid i 1999, men egne søkere i 2006, og en økning på 13 000 dekar på eiendommer som var utleid både i 1999 og 2006.

For eiendommer som gikk fra å være egne driftsenheter til å leie ut, var den en gjennomsnittlig reduksjon i størrelse på vel 25 prosent (fra 83 til 61 dekar). Eiendommer som ble drevet som egne driftsenheter i 1999, som ikke ble registrert drevet i 2006, var i gjennomsnitt på 52 dekar. Eiendommer som var i drift som utleide i 1999, men som ikke var i drift i 2006, var i gjennomsnitt på 18 dekar.

Analysene i rapporten er gjort på eiendomsnivå. Dessverre gir den dermed i nokså begrenset grad noe bidrag til å belyse sammenhengen mellom driftsvansker og areal som går ut av drift.

I 2016 ble det gjort en «Evaluerings av Areal og kulturlandskapstilskuddet» (Tenge I.M. red., 2016). I kapittel 5 ble det gjort en analyse på kommunenivå av andelen jordbruksareal i drift sammenholdt med hvor marginalt jordbruksarealet er uttrykt ved en driftsvanskeindeks. Driftsvanskeindeksen på kommunenivå ble beregnet ved å kombinere hellingsgrad med form og størrelse på jordstykkene i kommunen og beregnet som et arealveid gjennomsnitt. Lineær regresjon viser en svak, men statistisk signifikant tendens til at noe mindre andel av arealet holdes i drift ved høyere driftsvanske, men forklaringsgraden er liten ($R^2=0,008$), dvs. den lineære regresjonsmodellen forklarer bare 0,8 prosent av variasjonen i andelen jordbruksareal i drift. Det framkommer ikke i rapporten fullt ut hvordan de ulike elementene som inngår i driftsvanskeindeksen er vektet og koblet sammen. At analysen er gjort på kommunenivå kan også ha bidratt til å glatte ut intern variasjon innen kommunen, og at en derfor har fått en svakere forklaringsgrad enn det en kunne ha fått om analysen var gjort på eiendomsnivå.

Tabell 1 viser sum fulldyrka og overflatedyrka areal i drift i 2006 og 2016, samt endringen fra 2006 til 2016. Sum fulldyrka og overflatedyrka areal i drift er beregnet som jordbruksareal i drift minus innmarksbeiteareal i drift. I perioden 2005 til 2013 er det innført et digitalt kartverk som i gjennomsnitt er anslått å innebære en reduksjon i arealet på 3,3 prosent. Det kan ikke utelukkes at reduksjonen som følge av innføring av digitalt kartverk har vært forskjellig i ulike deler av landet. Arbeidsgruppa har ikke funnet at det foreligger noen undersøkelse av dette, og har ikke hatt mulighet til å gjøre et slikt arbeid nå.

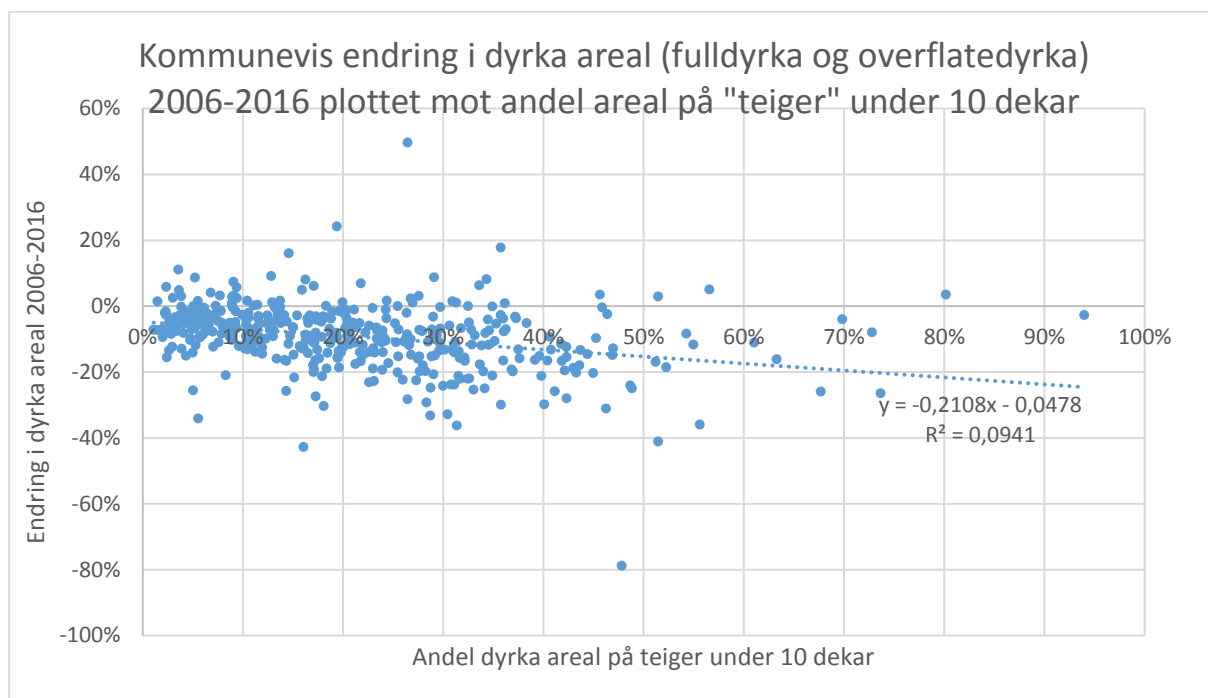
Tabell 1: Sum fulldyrka og overflatedyrka areal i drift i 2006 og 2016, 1000 daa

Fylke	2006, 1000 daa	2016, 1000 daa	Endring fra 2006 til 2016, 1000 daa	2016 i prosent av 2006
ØSTFOLD	747	714	-33	96 %
AKERSHUS	764	722	-43	94 %
OSLO	5	6	1	116 %
HEDMARK	1 012	981	-31	97 %
OPPLAND	903	841	-61	93 %
BUSKERUD	473	440	-33	93 %
VESTFOLD	417	398	-18	96 %
TELEMARK	233	216	-17	93 %
AUST-AGDER	104	97	-7	93 %
VEST-AGDER	161	143	-18	89 %
ROGALAND	585	558	-28	95 %
HORDALAND	287	242	-45	84 %
SOGN OG FJORDANE	331	280	-52	84 %
MØRE OG ROMSDAL	508	451	-57	89 %
SØR-TRØNDELAG	687	636	-51	93 %
NORD-TRØNDELAG	850	794	-56	93 %
NORDLAND	499	458	-41	92 %
TROMS	236	210	-26	89 %
FINNMARK	88	82	-6	94 %
LANDET	8 889	8 267	-622	93 %

Kilde: SSB (jordbruksareal) og Landbruksdirektoratet (innmarksbeiteareal)

Figur 2 viser kommunevis endring i dyrka areal (fulldyrka og overflatedyrka) i drift fra 2006-2016 plottet mot andel areal på «teiger» (figurer av hhv. fulldyrka og overflatedyrka mindre enn 10 dekar i AR5-kart, jf. kap. 5.1.1). Lineær regresjon viser en moderat/svak, men statistisk signifikant tendens til større nedgang i dyrka areal ved høyere andel «teiger» mindre enn 10 dekar. Forklaringsgraden er moderat/svak ($R^2=0,0941$), dvs. den lineære regresjonsmodellen forklarer vel 9 prosent av variasjonen i nedgangen i dyrka areal.

Dersom det er en systematisk sammenheng mellom teigstørrelse og arealnedgang knyttet til innføringen av digitalisert kart, ved at den prosentvise feilmarginen har vært størst på små teiger, kan sammenhengen regresjonen viser være svakere enn dette.



Figur 2. Kommunevis³ endring i dyrka areal (fulldyrka og overflatedyrka) 2006-2016 plottet mot andel areal på «teiger»⁴ under 10 dekar. Datagrunnlag: SSB (jordbruksareal), Landbruksdirektoratet (innmarksbeiteareal), NIBIO («teig»-størrelser)

³ Kommuneinndeling januar 2018. Uten kommunene 1857 Værøy, 1874 Moskenes, 1829 Berg, 2018 Måsøy, 2019 Nordkapp, 2024 Berlevåg, 2028 Båtsfjord som var uten areal i drift både i 2006 og 2016, og 2014 Loppa og 2015 Hasvik som hadde hhv. 235 daa og 144 daa i drift i 2006, men ikke areal i drift i 2016.

⁴ «Teiger» er figurer av hhv. fulldyrka og overflatedyrka i AR5-kart februar 2018

3 Driftsvansker og mulige driftsvansketilskudd

3.1 Ulike typer driftsvansker

I rapporten Jordbruksarealer med driftsulemper (Arbeidsgruppe, Jordbruksarealer med driftsulemper, 2014) er driftsulemper omtalt som fysiske forhold som gjør det tyngre å drive et bestemt jordbruksareal, dvs. at jordbruksdrift på arealene krever større ressursinnsats og har større driftskostnader per daa enn jordbruksdrift ved enklere driftsforhold.

Denne arbeidsgruppa har lagt til grunn at begrepet «driftsvansker» skal forstås å dekke samme forhold som «driftsulemper», evt. med tillegg andre forhold, som eiendomsgrenser eller arealet den enkelte driver, som også kan ha betydning for ressursinnsats og driftskostnader.

I nevnte rapport er det listet opp følgende 8 typer driftsvansker (driftsulemper).

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

3.2 Hvilke typer driftsvansker arbeidsgruppa valgt å skissere mulige tilskuddsordninger for

Arbeidsgruppa har valgt å gå nærmere inn i vurderinger av mulige tilskuddsordninger som faller inn under punktene 1, 2 og 3 i opplistingen ovenfor, dvs. helling, utforming og teigstørrelse. I stedet for «utforming» har arbeidsgruppa valgt å bruke begrepet «form». Tilskudd for helling (bratt areal) gis innenfor regionalt miljøprogram i enkelte fylker. Dette er omtalt i kapittel 4.3. Drøfting av evt. å gjøre tilskudd for helling til en nasjonal ordning, er gjort i kapittel 5.4.

Punkt 4, hvor mye areal et foretak disponerer, totalt eller av samme vekst. Eventuelle driftsvansker koblet til små arealer av samme vekst kan eventuelt ivaretas gjennom strukturdifferensiering av arealtilskuddet. Arbeidsgruppa har ikke vurdert dette.

Punkt 5, beliggenhet, herunder høyde over havet og breddegrader. Arbeidsgruppa har vurdert at disse forholdene i relativt stor grad er ivaretatt av eksisterende sonedifferensierte tilskudd, og har derfor ikke prioritert å gå videre på dette punktet.

Punkt 6, avstand til driftssenter. Arbeidsgruppa har valgt å ikke utrede en driftsvansketilskuddsordning for dette ut fra en vurdering av å ikke stimulere til unødvendig transport i landbruket.

Arbeidsgruppa har også vurdert mulighetene for å ta hensyn til driftsvansker knyttet til punkt 7, jordart (særlig myrjord) og punkt 8 lokalklimatiske forhold. Arbeidsgruppa har kommet til at effektene av jordart og klima er kompliserte og varierende. Ulike jordarter tåler nedbør bedre enn andre, nedbør kan være verre for enkelte vekster enn andre, og hvilken tid i vekstsesongen nedbøren kommer kan også være mer kritisk for enkelte vekster. I tillegg til jordart vil også steininnehold ha betydning som en driftsulempe. På bakgrunn av kompleksitet og hvilket datagrunnlag som er tilgjengelig, har

arbeidsgruppa ikke gått inn på nærmere vurdering av mulig(e) tilskuddsordning(er) for å kompensere for jordart og lokalklimatiske forhold.

4 Ordninger med kompensasjon for geografiske forskjeller og driftsvansker

4.1 Tidligere nasjonale ordninger med kompensasjon for driftsvansker

Fram til og med 2005 (med utbetaling i 2006) var det nasjonale tilskuddsordninger for tilskudd til dyrking av fôr i fjellet og driftsvansketilskudd for brattlendte bruk

Formålet med tilskottet til dyrking av fôr i fjellet var å kompensere for auka arbeids- og transportkostnader i samband med dyrking av fôr i fjellet. Formålet med driftsvansketilskottet for brattlendte bruk var å kompensere for høgare kostnader ved jordbruksdrift i bratt terreng.

Disse ordningene ble sammen med noen andre ordninger fjernet som nasjonale ordninger, men formål med miljøvirkning skulle videreføres på regionalt nivå. Hedmark og Hordaland var pilotfylker i 2004, for øvrige fylker gjaldt endringen fra og med 2005. Tilskudd til bratt areal omtales nærmere i kapittel 4.3.

Regnskapet for 2004 som var siste år med nasjonal ordning for alle fylker viser at det ble utbetalt 10,0 mill. kroner i Tilskudd til dyrking av fôr i fjellet og 28,1 mill. kroner i Driftsvansketilskudd for brattlendte bruk.

4.2 Eksisterende nasjonale ordninger med geografi- og driftsvanskehensyn

Distriktsdifferensieringen i ulike tilskuddsordninger er innrettet mot utjevning av kostnader og avlinger mellom ulike geografiske områder, og hensyntar dermed en variasjon i driftsvansker mellom områder. Tabell 2 viser en oversikt over tilskuddordninger med distriktsdifferensiering, og hvor stort «distrikts tillegg» er, sammenlignet med områder som har laveste sats (evt. 0-sats).

Tabell 2: Oversiktstabell over ordninger med distrikts-/driftsvanskedimensjon

	Budsjett hele ordningen 2018, mill. kroner	Herav «distrikts tillegg», mill. kroner
73.13. Distrikts tilskudd melk	548,2	548,2
73.15. Distrikts tilskudd kjøtt	634,6	634,6
73.16. Distrikts tilskudd egg	3,5	3,5
73.17. Distrikts tilskudd frukt, bær, grønnsaker og potet	103,8	35,1 ⁵
73.18. Fraktilskudd	362,1	362,1
74.11. Driftstilskudd melk og storfekjøtt	1 569,2	160,6 ⁵
74.14. Husdyrtilskudd	2 279,0	8,2
74.17. Arealtilskudd	1 729,4	1 260,2 ⁵
78.11 Tilskudd til veterinære reiser og semin	68,1	68,1
Sum	7 297,9	3 086,0

⁵Vedlegg forhandlingsprotokoll 2017

4.3 Tilskudd til bratt areal

4.3.1 Bratt areal i tidligere nasjonal ordning

Fram til og med 2005 (med utbetaling i 2006) var det en nasjonal tilskuddsordning for driftsvansketilskudd for brattlendte bruk under produksjonstilskudd. Formålet med driftsvansketilskuddet for brattlendte bruk var å kompensere for høyere kostnader ved jordbruksdrift i bratt terreng.

Ifølge forskrift 22. mars 2002 nr. 283 om produksjonstilskudd i jordbruket, § 5, kan det gis tilskudd til drift og beiting av jordbruksareal. Tilskuddet kan gis til det areal foretaket disponerer på det tidspunkt som er fastsatt i eller i medhold av jordbruksoppgjøret. Ut over det som følger av første ledd kan det gis særlige tilskudd til foretak som disponerer og høster et areal som: «er større enn 5 daa og har en helning på 1:5 eller brattere, under forutsetning av at minst 50% av foretakets fulldyrka og overflatedyrka areal har en helning på 1:5 eller brattere.»

Tabell 3: Foreløpige satser for brattlendte bruk i 2002, kr pr. daa

Bratt areal, 1-50 daa	210
Bratt areal, over 50 daa	0

Tilskudd til brattlendte bruk ble fjernet som nasjonal ordning i 2005. Men miljøformålet med ordningen skulle videreføres på regionalt nivå via tilskudd til regionale miljøprogram.

Hedmark og Hordaland var pilotfylker i 2004, for øvrige fylker gjaldt endringen fra og med 2005.

Utviklingen av tilskudd til bratt areal:

2000-2004 nasjonal ordning, tilskudd til brattlendte bruk

2005-2008 regionale miljøprogram (RMP)

2009-2012 et nytt RMP med litt innstramming/miljøretting

2013-2016 et RMP med nasjonal meny og mer innstramming/miljøretting

4.3.2 Regionale miljøprogram (RMP) i dag

Fra 2005 var alle fylkene med i ordningen «regionale miljøprogram». Gjennom denne ordningen skal hvert fylke lage et regionalt miljøprogram som omtaler miljøutfordringer og velger passende tiltak for fylket. Tiltakene er hentet fra en nasjonal meny med miljøtiltak framsatt i et nasjonalt miljøprogram.

Det nasjonale miljøprogrammet og de regionale miljøprogrammene skal i utgangspunktet rullere hvert 4. år. Den siste rulleringen er fra 2013, og ny rullering er nå blitt utsatt to år slik at nye program skal være klar til 2019.

Når fylkene har valgt de tiltakene de skal ha gjennom prosessen med det regionale miljøprogrammet, lager fylkene hver sin regionale forskrift for tilskuddsordningen. Fylkene kan presisere vilkår og begrensninger for tiltakene og de kan differensiere vilkårene og satsene under hvert enkelt tiltak (såkalte tiltaksklasser). Dette innen rammene gitt i det nasjonale og det regionale miljøprogrammet. Landbruksdirektoratet er nå i ferd med å utarbeide en nasjonal forskrift som vil erstatte den nasjonale menyen med tiltak i det nasjonale miljøprogrammet, og erstatte de regionale forskriftene.

Den økonomiske rammen for hvert fylke blir tildelt hvert år via jordbruksoppgjøret/jordbruksavtalen. Det er opp til hvert fylke å bestemme hvilke tiltak de skal ha, hvilke tiltaksklasser hvert tiltak skal ha, nærmere vilkår og begrensninger for hvert tiltak samt sette foreløpige og endelige satser for hvert tiltak. De foreløpige satsene skal reflektere de utgiftene eller heftelsene landbruksforetaket har for å gjennomføre tiltaket.

De økonomiske rammene er med i vurderingen av hvilke tiltak et fylke velger.

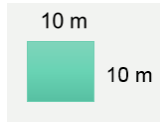
Tiltaket «Skjøtsel av bratt areal»

For RMP i dag (2017) er tiltaket «skjøtsel av bratt areal» ett av flere miljøtiltak i 9 fylker. Hvert fylke har egne tilpassede vilkår, satser og begrensninger for tiltaket se vedlegg 1. I praksis, når en søker om tiltaket «Skjøtsel av bratt areal», må søkeren tegne rundt området det bratte partiet er. Kartet klipper automatisk figuren til kun å omfatte arealer med grad av bratthet 1:5 og brattere på overflatedyrkede og fulldyrkede arealer. I noen fylker gjelder bratte arealer også for innmarksbeite. I selve søknadsskjemaet blir det inntegnede arealene av «skjøtsel av bratt areal» fordelt på de to tiltaksklassene: «1:5 til 1:3» og «brattere enn 1:3».



Figur 3. Illustrasjon av bratthet 1:5

Graden av bratthet er hentet fra en hellingsmodell som NIBIO har utarbeidet. Modellen er basert på Kartverkets terrengmodell (DTED 10) som er en rutenettmodell med oppløsning (rutenettstørrelse) på 10 x 10 meter.



Figur 4. Eksempel på kart for RMP der kartlaget med bratt areal på fulldurka og overflatedyrka mark er vist. Rutene tilsvarer 10x10 meter med en av de to tiltaksklassen bratthet 1:5 til 1:3 (oransje ruter) og bratthet 1:3 og brattere (mørk røde ruter)

En svakhet med systemet er at eventuelle feil eller dårlig tilpasning i den underliggende terrengmodellen eller hellingsmodellen kan vise et bratt areal som er forskjellig fra virkeligheten. Når søker tegner inn tiltaket i kartet, kan søkeren ikke overstyre summen av arealet som blir regnet ut fra kartet. Men søkeren kan alltid legge inn kommentarer dersom han mener at noe ikke stemmer. Da kan søkeren få tilskudd etter best tilgjengelig data på bratthet.

Landbruksdirektoratet oppdaterer kartgrunnlaget AR5 en gang i året før det blir åpnet for å søke om tilskudd. Det betyr at kartet ikke alltid er ajourført med virkeligheten. Også da kan søkeren melde fra om feil og få tilskudd for de arealene som er i tråd med virkeligheten.

Nye terrengmodeller er under arbeid

Kartverket opplyser på sine hjemmesider at de ikke prioriterer å oppdatere den gamle terrengmodellen. Kartverket prioriterer isteden etablering av Nasjonal detaljert høydemodell basert på ny laserskanning av terrenget. Kartverket produserer da landsdekkende terrengmodeller med 1 meters oppløsning. Disse modellene er generert ut fra detaljerte laserdata der slike finnes. Modellene suppleres med høydedata fra dagens DTM10 dersom det er nødvendig for å få full dekning.

4.4 «Driftsvansketilskudd» i Østerrike

Arbeidsgruppa har innhentet informasjon om og sett noe nærmere på hvordan driftsvansker tas hensyn til ved tilskuddsutmåling i Østerrike, jf. beskrivelse i vedlegg 3.

I Østerrike gis det «Utjevningstilskudd» (Ausgleichzulage/Compensatory allowance) i områder som er definert som LFA-områder (Less favoured areas), som inneholder ca. 64 prosent av jordbruksarealet i landet.

Utjevningstilskuddet er delvis avhengig av den enkelte søkers driftsvansker. Den driftsvanskeavhengige komponenten utmåles via et poengsystem. Maksimalt poengtall er 540, med

maksimalt 360 poeng for driftsvansker knyttet til topografiske forhold, og 180 poeng for klima- og jordforhold. Innenfor topografiske forhold gis det inntil 280 poeng for helling, dvs. helling vil utgjøre inntil 78 prosent av grunnlag for maksimalt driftsvansketilskudd. Drift på mange teiger (Oppsplitting av areal) gir også driftsvanskepoeng, opp til 30 poeng.

Sum poeng for ulike typer driftsvansker inngår i en strukturdifferensiert utmåling av tilskudd etter antall dekar areal, og i tillegg differensiert mellom husdyrdrift og ikke- husdyrdrift.

De enkelte delstatene (Länder) kan i tillegg gi ekstra tilskudd (Zuschläge („Top-up-Zahlungen“)) etter 4 driftsvanske kategorier, basert på de samme poengene, for inntil 70 ha per driftsenhet. Ut over dette og «Utjevningstilskuddet» ser det ut til at tilskuddsordningene for jordbruket i Østerrike ikke er, eller i liten grad er differensiert etter geografiske kriterier.

Noen hovedtrekk ved ordningen i Østerrike er:

- Differensiert (avgrenset) etter område: Bare LFA-områder
- Poengsystem hvor sum tilskudd utmåles etter sum poeng for ulike typer driftsvansker
- Differensiert etter driftsform («husdyrdrift» eller «ikke-husdyrdrift»), med høyere satser for «husdyrdrift»
- «Vanlig strukturprofil» etter driftsomfang for bratt areal
- «Omvendt strukturprofil» etter driftsomfang for teigstørrelse
- Tilskuddsnivået for teigstørrelse er moderat, særlig for «ikke-husdyrdrift»

5 Mulige tilskuddsordninger for driftsvansker

5.1 Valg og definisjon av «teig»

I kapittel 3.2 er det gjort rede for at arbeidsgruppa har valgt å gjøre nærmere vurderinger av mulige tilskuddsordninger for bratt areal, teigstørrelse og form på teiger.

For et eventuelt driftsvansketilskudd på grunnlag av arealers størrelse eller form er det nødvendig å definere de enhetene som kan utgjøre utmålingsgrunnlaget for tilskuddet. Arbeidsgruppa har valgt å bruke begrepet «teig» om den areal-enheten som skal være tellende ved utmåling av et eventuelt driftsvansketilskudd på grunnlag av arealers størrelse eller form. Arbeidsgruppa ser at begrepet «teig» ikke nødvendigvis gir en umiddelbar og presis assosiasjon til den betydningen begrepet brukes i her, men har ikke funnet noe bedre alternativ. Arbeidsgruppa har lagt til grunn at definisjonen av «teig» bør være slik at den legger til rette for å kunne gi tilskuddsmessig kompensasjon for driftsulemper knyttet til små teiger og eventuelt for form på teigene. Dette vil for en stor del være merkostnader og eller merarbeid i forbindelse med maskinell drift, slik som kronglete kjøremønster med mange vendinger og begrensninger i hvilke typer og størrelser av maskiner som kan brukes. I hovedsak er det lagt vekt på fysiske hindringer.

Bruk av teigstørrelse og eventuell form på teiger forutsetter i realiteten bruk av kart for en praktisk og sikker beregning av teigstørrelse og uttrykk for form ved maskinell beregning. En teig kan defineres som et areal avgrenset av teiggrensler, teknisk representert som en lukket todimensjonal geometrisk figur, et polygon, som består av linjer mellom punkter. I utgangspunktet kan en tenke seg at teigene enten må kunne identifiseres ut fra opplysninger som kan finnes i eksisterende kart, eller ut fra markeringer som gjøres av tilskuddssøkeren i kart.

I det følgende er det først gjort en omtale av noen mulige grunnlag for å definere teiger, deretter er det forsøkt å peke på fordeler og ulemper ved alternativer for teigdefinisjon basert på markslag alene eller i kombinasjon med annet grunnlag.

5.1.1 Markslag

Av eksisterende kartgrunnlag vil markslagssklassifiseringen av jordbruksareal i arealressurskartet AR5 kunne tenkes å være en aktuell kandidat til å definere eller inngå i definisjon eller grunnlag for definisjon av teiger. I AR5 er jordbruksareal klassifisert som fulldyrka areal, overflatedyrka areal eller innmarksbeite. Grensene mellom de ulike typene jordbruksareal og mot andre markslagstyper vil være naturlige grenser for arealer som kan bearbeides sammenhengende maskinelt uten hindringer, men innenfor avgrensingen av et markslag kan det være mange eiendommer og mange søkere om produksjonstilskudd.

I AR5 avgrenses jordbruksareal og markslag etter permanente hindringer som større bekker, grøfter, veier, trekker, skog osv. Arealavgrensningen i AR5 forholder seg ikke til smale hindre som mindre bekker og gjerder. Andre arealtypene som forekommer som holmer i jordbruksarealet skal være registrert som egne flater etter følgende kriterier:

- I fulldyrka jord – 0,2 dekar eller større.
- I overflatedyrka jord – 0,5 dekar eller større.

- I innmarksbeite – 1 dekar eller større.

Kriteriene for minsteareal er veiledende og det forekommer mindre AR5-flater.

Steingjerder, kantsoner og permanente grøfter skal registreres når de er over grensen for minsteareal. På fulldyrka jord skal grøfter som er mer enn 2 meter brede og 100 meter lange registreres som åpen fastmark eller skog.

Kjøre og traktorveier på jordbruksareal skal kun omklassifiseres til åpen fastmark når det er gruset og betydelig opparbeidet.

Det kan være hindringer i AR5 som ikke blir kartlagt da de er under minsteareal.

I vedlegg 2 «Markslagsgrenser i AR5» gis en noe mer utfyllende beskrivelse og vises noen bildeeksempler på hva som vises i ulike kartgrunnlag.

Det er kommunene som er ansvarlige for ajourhold av AR5. Ajourhold gjøres kontinuerlig i kommunens eget kartverktøy.

Tabell 4 viser fordelingen av fulldyrka og overflatedyrka areal gruppert etter teigstørrelser (markslagsfigurer) i AR5 og fylker. Tabellen viser at for hele landet er 5,5 prosent av fulldyrka og overflatedyrka jord på teiger (markslagsfigurer) som er mindre enn 5 dekar, og 7,4 prosent er på teiger som er fra og med 5 dekar og oppover, men mindre enn 10 dekar.

Tabell 5 viser antall teiger av fulldyrka eller overflatedyrka areal gruppert etter teigstørrelser (markslagsfigurer) i AR5 og fylker. Tabellen viser at for i hele landet er det vel 200 000 teiger (markslagsfigurer) som er under 5 dekar, og vel 90 000 teiger som er fra og med 5 dekar og oppover, men mindre enn 10 dekar.

AR5 viser tilstand på arealet, dvs. om det er av type fulldyrka eller overflatedyrka, men viser ikke om arealet er i drift eller ikke. Per i dag finnes det ikke noen komplett landsdekkende oversikt over hvilke teiger som er i drift, eller var i drift i foregående vekstsesong.

Tabell 4: Arealfordeling (fulldyrka eller overflatedyrka i AR5) etter teigstørrelse og fylke

	Teig- størrelse daa	-4,99	5-9,99	10-14,99	15-19,99	20-24,99	25-29,99	30-9999
	Fulldyrka og overflate- dyrka i fylket, daa	Andel av daa	Andel av daa	Andel av daa	Andel av daa	Andel av daa	Andel av daa	Andel av daa
Fylke								
Østfold	731836	1,5 %	2,3 %	2,5 %	2,5 %	2,4 %	2,2 %	86,5 %
Akershus	760474	1,6 %	2,4 %	2,4 %	2,4 %	2,2 %	2,1 %	87,0 %
Oslo	7805	5,9 %	8,8 %	9,0 %	9,0 %	6,9 %	5,3 %	55,2 %
Hedmark	1053151	3,2 %	5,0 %	4,8 %	4,4 %	3,9 %	3,6 %	75,2 %
Oppland	887758	3,7 %	6,4 %	6,6 %	6,2 %	5,7 %	4,9 %	66,5 %
Buskerud	477736	4,7 %	6,3 %	5,7 %	5,2 %	4,3 %	3,8 %	70,0 %
Vestfold	415497	2,2 %	3,2 %	3,2 %	3,1 %	3,1 %	2,9 %	82,3 %
Telemark	250910	8,3 %	10,3 %	8,8 %	7,3 %	5,8 %	5,2 %	54,3 %
Aust-Agder	120381	13,6 %	15,4 %	11,9 %	9,1 %	6,7 %	5,1 %	38,3 %
Vest-Agder	167440	15,8 %	17,4 %	12,8 %	9,2 %	6,7 %	5,0 %	33,0 %
Rogaland	580248	5,4 %	8,1 %	7,5 %	6,7 %	5,8 %	5,4 %	61,0 %
Hordaland	289514	18,5 %	18,2 %	12,4 %	9,0 %	7,0 %	5,4 %	29,6 %
Sogn og Fjordane	322065	10,7 %	12,7 %	10,2 %	8,2 %	7,0 %	5,9 %	45,3 %
Møre og Romsdal	516654	7,8 %	10,4 %	9,3 %	7,9 %	6,8 %	6,1 %	51,6 %
Trøndelag	1519868	3,8 %	5,7 %	5,5 %	5,0 %	4,6 %	4,3 %	71,1 %
Nordland	565088	10,3 %	12,6 %	10,5 %	8,3 %	7,1 %	5,7 %	45,5 %
Troms	292692	10,9 %	13,9 %	11,7 %	9,0 %	7,3 %	6,2 %	40,9 %
Finnmark	117896	7,7 %	13,2 %	11,4 %	9,7 %	8,1 %	7,0 %	43,0 %
Landet	9077013	5,5 %	7,4 %	6,6 %	5,7 %	4,9 %	4,3 %	65,6 %

Fylker som skiller seg ut med store andeler teiger i den minste kategorien (mindre enn 5 daa) er Agder-fylkene, Hordaland, Sogn og Fjordane, Nordland og Troms. Telemark, Møre og Romsdal og Finnmark har noe lavere andel, men likevel høyere enn resten av fylkene.

Tabell 5: Antall teiger (fulldyrka eller overflate dyrka i AR5) etter teigstørrelse og fylke

	Teigstørrelse til, daa	-4,99	5-9,99	10- 14,99	15- 19,99	20- 24,99	25- 29,99	30-9999	
Fylke	Fulldyrka og overflate- dyrka i fylket, antall teiger	Antall teiger	Antall teiger	Antall teiger	Antall teiger	Antall teiger	Antall teiger	Antall teiger	Gjennom- snittlig teig- størrelse, daa
Østfold	15738	4416	2376	1497	1044	797	589	5019	47
Akershus	15848	4759	2488	1489	1057	734	578	4743	48
Oslo	490	187	98	56	41	24	15	69	16
Hedmark	38098	13227	7269	4072	2669	1820	1384	7657	28
Oppland	39943	12702	7847	4722	3193	2237	1586	7656	22
Buskerud	22213	9219	4147	2213	1436	920	661	3617	22
Vestfold	11613	3720	1837	1099	743	582	435	3197	36
Telemark	18059	8606	3632	1801	1059	645	474	1842	14
Aust-Agder	12741	6984	2603	1171	635	361	224	763	9
Vest-Agder	19583	11136	4117	1755	893	505	306	871	9
Rogaland	32576	12486	6576	3553	2228	1506	1153	5074	18
Hordaland	38765	23834	7458	2941	1518	905	570	1539	7
Sogn og Fjordane	28867	14774	5762	2680	1517	1012	694	2428	11
Møre og Romsdal	37727	16909	7459	3906	2357	1566	1159	4371	14
Trøndelag	64554	23405	12036	6845	4378	3134	2366	12390	24
Nordland	48954	24217	9992	4817	2732	1793	1179	4224	12
Troms	26967	13200	5698	2815	1524	954	666	2110	11
Finnmark	9008	3496	2145	1099	660	430	300	878	13
Landet	481744	207277	93540	48531	29684	19925	14339	68448	19

I kapittel 5.1.5 er det gjort en vurdering av om det juridisk og forvaltningsmessig kan være forsvarlig å legge AR5-kart direkte til grunn for utmåling av eventuelt driftsvansketilskudd etter teigstørrelse. Som det framgår av det nevnte kapittelet, må regelverket for tilskudd trolig utformes på annen måte enn i form av AR5-kart. AR5-kart kan trolig bare brukes veiledende, og som et utgangspunkt for at søker kan bekrefte eller modifisere «teigene» i henhold til bestemmelsene i regelverket, men det vil trolig måtte være søker som er ansvarlig for de teigopplysningene som skal være en del av tilskuddssøknaden. For forvaltningen vil AR5-kartene kunne være en kontrollkilde på samme måte som det er det for utmåling av areal- og kulturlandskapstilskuddet, dvs. et hjelpemiddel til å avdekke forhold som må vurderes nærmere, uten at kontrollkilden er en endelig fasit.

5.1.2 Eiendomsgrenser

Et kartgrunnlag som kunne tenkes å være aktuelt å bruke i kombinasjon med markslag i klassifikasjonssystemet for AR5, er eiendomsgrenser mellom ulike grunneiere.

I landbruksregisteret er grunneiendommer med landbruksareal og samme eierkonstellasjon innenfor en kommune som hovedregel knyttet sammen og kalt landbrukseiendom. Slike eiendomsgrenser vil i en del tilfeller kunne representere grenser for hvilke arealer som kan drives sammenhengende uten hindring. Dette kan være både fysiske og juridiske hindringer. Fysiske grenser kan for eksempel være steingjerder eller vegetasjonsbelter i eiendomsgrensene, som utgjør for lite areal til at de er registrert som egne markslagsfigurer i AR5. Juridisk hindring kan være at en ikke har mulighet for å disponere (leie) areal på den andre siden av eiendomsgrensa, for eksempel fordi eieren på den andre sida vil drive arealet selv, eller leie ut til andre. De juridiske, og i noen tilfeller også de fysiske hindringene vil gjøre seg mindre gjeldende mellom grunneiendommer med samme eierkonstellasjon. I det følgende vil vi derfor bruke begrepet «eiendomsgrenser» om grenser mellom landbruksareal eid av forskjellige eiere, og ikke om eiendomsgrenser mellom grunneiendommer med samme eier(e).

I mange tilfeller drives jorda på flere eiendommer uten at eiendomsgrensene er noe hinder for sammenhengende drift. Slike tilfeller ville være uheldig for legitimiteten for et driftsvansketilskudd, dersom det ble gitt tilskudd for små teiger for det arealet som ble drevet uten at det var noen faktisk merkostnad eller merarbeid knyttet til teigstørrelse.

5.1.3 Areal den enkelte søker tilskudd for

Det arealet som den enkelte søker tilskudd for, kan også være aktuelt å bruke til avgrensning av teiger i kombinasjon med markslag i klassifikasjonssystemet for AR5 og som alternativ til eiendomsgrenser.

I tilfeller hvor både søkers areal og areal på naboeiendommen er en del av samme markslagsfigur i AR5, og søker driver en del av tilgrensende areal på naboeiendommen i tillegg til areal på egen eiendom, kan det være rimelig å anse søkerens omsøkte areal innenfor samme markslagsfigur som en teig. Men satt på spissen vil «omsøkt areal innenfor samme markslagsfigur» kunne innebære at en vil operere med små teiger etter definisjon, men uten naturlig hindringer for sammenhengende maskinell drift. Det vil være tilfelle dersom noen leier og driver et lite areal inne i en stor markslagsfigur.

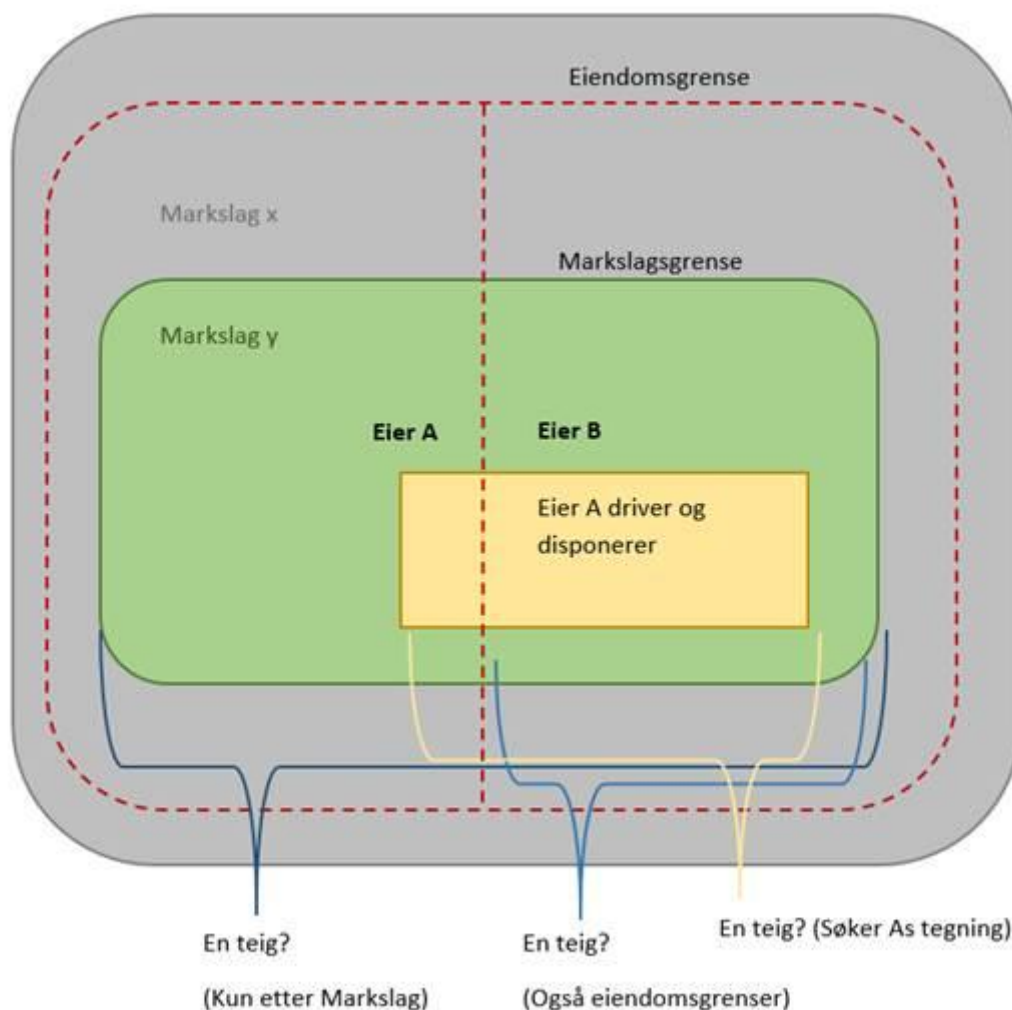
Gjennom felles mekanisering vil arealer i noen tilfeller kunne bearbeides sammenhengende på tvers av grenser for omsøkt areal.

5.1.4 Andre kilder/skjønnsmessig vurdering

I andre FKB⁶-datasett vil det kunne vises elementer som ikke framkommer i AR5, og som vil kunne være rimelig å regne som teiggrense. Hindringer vil også kunne finnes uten at de er registrert i kart. Det vil antakelig være utfordrende å formulere tilstrekkelig presist hvilke kartelementer og eventuelle hindringer som bare kan observeres i felt, som eventuelt skal og ikke skal regnes som teiggrense. Manuell vurdering av kartdata, evt. også feltundersøkelser og skjønnsmessige vurderinger vil innebære en krevende søknads- og saksbehandling, og risiko for forskjellsbehandling.

Figuren nedenfor er et forsøk på å illustrere de ulike teigdefinisjonene.

⁶ FKB er Norges offentlige kartverk i digital form



5.1.5 Juridiske/forvaltningsmessige vurderinger rundt valg av «teig»-definisjon og «teig»-fastsettelse

Dette kapitlet reflekterer vurderinger så langt en har kommet innen fristen for rapporten. Arbeidsgruppa har derfor i dette kapitlet brukt formuleringen «trolig» for å uttrykke at det kan være behov for ytterligere vurderinger.

Vurderingene her er gjort ut fra en forutsetning om at hva som defineres som en «teig» vil være del av regelen for tildeling av tilskuddet. Definisjonen av teig dermed vil ha rettslig virkning for hvilke arealer og søkere som vil få rett på driftsvansketilskudd.

Markslag

Det er trolig behov for en bedre juridisk forankring enn at markslagsklassifisering av jordbruksareal i arealressurskartet AR5 direkte legges til grunn for tilskuddet.

Det må for det første være en klar bevissthet rundt hvilken rettslig virkning registreringene i AR5 vil få i denne sammenheng. AR5 bør trolig ikke gis rollen verken som forskrift eller som enkeltvedtak.⁷ Det er trolig nødvendig at AR5 brukes på en slik måte at det er underordnet forskriftsfestede regler for tildeling av tilskuddet og at reglene for behandling av enkeltvedtak⁸ blir ivaretatt.

Vedtak om produksjonstilskudd er i hovedsak ordnet slik at søker gir nødvendige opplysninger om sin drift gjennom søknad om tilskudd.⁹ Søker holdes videre ansvarlig for at opplysningene i søknaden er korrekte. Dersom det er gitt opplysninger i søknaden som ikke er i samsvar med faktiske forhold, kan tilskuddet kreves tilbake og avkortes.¹⁰

Reglene for eventuelle driftsvansketilskudd bør trolig også utformes slik at søker kan holdes ansvarlig for opplysningene som legges til grunn for tilskuddet. Det kan imidlertid være utfordrende å holde søker ansvarlig dersom registreringene i AR5 skal legges direkte til grunn for tilskuddet, da det forutsetter at søker har kjennskap til fastsettelse av jordbruksareal i AR5 slik det er fastsatt i markslagsinstruksen (Ahlstrøm, Bjørkelo, & Frydenlund, 2014).

AR5 skal beskrive det faktiske terrenget, men kan inneholde feil. I slike tilfeller bør faktiske forhold legges til grunn. Der det oppdages feil bør det åpnes for at det kan gjøres endringer i AR5 i forbindelse med saksbehandlingen av søknad, og at tilskudd kan utbetales i tråd med de endringer som legges inn.

Videre vil ikke alle hindringer være tegnet inn i AR5 og hvilke hindre som er tegnet inn kan variere. Til illustrasjon vises det til beskrivelsen av hva som registreres av steingjerder, kantsoner og grøfter i vedlegg 2 «Markslagsgrenser i AR5». Det vises der til at andre areal typer eller hindringer (som steingjerder, kantsoner og grøfter) som ligger omsluttet av jordbruksareal («innen jordbruksarealet») skal registreres som egne flater der de er 0,2 daa eller større i fulldyrka, 0,5 daa eller større i overflatedyrka og 1 daa eller større i innmarksbeite. Det uttales videre at minsteareal er veiledende og det forekommer mindre AR5-flater. Minstearealet gjelder ikke for veier, men de skal være gruset og betydelig opparbeidet.

AR5 kan benyttes som et kontrollgrunnlag, slik det gjøres med areal- og kulturlandskapstilskuddet i dag. Det bør trolig være veiledende, men ikke være avgjørende for om det kan utbetales tilskudd eller ikke.

⁷ Jf lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker LOV-1967-02-10 (forvaltningsloven) § 2

⁸ Forvaltningsloven kap. IV-VI

⁹ Ett unntak er slakteopplysninger for fjørfe og gris som hentes direkte fra LDB. Søker må imidlertid ikke oppgi hvilke konkretet tilskuddstyper innenfor produksjonstilskuddet det søkes på, men må bekrefte å være innforstått med at det er søkers eget ansvar å undersøke at det er rapportert inn korrekt antall slakta dyr når det mottar vedtaksbrevet (tilskuddsbrevet), og gi beskjed til kommunen hvis det oppdager feil.

¹⁰ Jf forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket §§ 12 og 13. Forutsatt at det uaktsomt eller forsettlig er gitt en feilopplysning som har eller kunne føre til feilutbetaling av tilskudd.

Eiendomsgrenser

Det finnes ikke en fastsatt definisjon av hva som er en «landbrukseiendom» og ikke et register der landbrukseiendommer kan hentes ut ifra. Det skaper videre utfordringer for utforming av regler og forvaltningen av tilskuddet.

Dersom eiendomsgrense skal utgjøre grensene for en teig må det derfor formuleres en definisjon av hva som utgjør en eiendomsgrense i dette tilfellet.

Det er videre problemer med å finne et register der disse enhetene er registrert, eller kan hentes direkte ut ifra. Det nærmeste man kommer et slikt registret er Landbruksregisteret. Foreløpige vurdering er at Landbruksregisteret ikke er egnet til å brukes som et register der det tillegges rettsvirkning til om en eiendom er registrert eller ikke.

Arealer den enkelte søker tilskudd for

Den enkelte søker oppgir hvilke arealer den enkelte søker for i søknaden. Det oppstår dermed ikke tilsvarende problemer som nevnt over, der nødvendig informasjon må baseres på det som er registrert i andre registre og kart.

Om bruk av markslag registrert i klassifikasjonssystemet AR5 vises det til omtale over.

Andre kilder / skjønnsmessig vurderinger

Det vises her til omtale under markslag om behovet for å definere hvilke hindringer og størrelsen på hindringer som skal utgjøre en grense. Tilsvarende vil gjøre seg gjeldende ved bruk av informasjon fra andre datasett.

5.1.6 Fordeler og ulemper ved alternative teigdefinisjoner

Nedenfor er det forsøkt å gi en kortfattet oversikt over fordelene og ulempene ved alternative teigdefinisjoner.

Generelle forhold som gjelder bruk av kart (AR5) og som er felles for alternativene:

- Det kan være feil i kartet som kan gjøre at det utbetales mer eller mindre enn hva de faktiske forholdene skulle tilsi.
- Ikke alle fysiske hindringer vil være reflektert i kartet, f.eks. de som er mindre enn 0,2 dekar i fulldyrka areal.
- Vil kunne sette press på kommunen om å revurdere markslagssklassifisering, f.eks. vegetasjonsbelter og veger.
- Bryter med gjeldende prinsipp om at søkeren skal oppgi og være ansvarlig for opplysningene som skal brukes til å utmåle tilskudd. Trenger nærmere vurdering av om AR5-kartet juridisk kan være gangbart som tilskuddsgrunnlag.

Bare AR5

Fordeler:

- Teiginndelingen kan være ganske stabil (kan produseres før og uavhengig av søknad).

- Representerer fysiske hindringer.
- Grei å forstå, gir god legitimitet.

Ulemper:

- Det kan være eiendomsgrenser som i praksis hindrer felles bruk av hele teigen.
- Kan oppfattes urimelig i tilfeller hvor en søker disponerer bare en mindre del av en større teig.

AR5 i kombinasjon med eiendomsgrenser (mellom ulike eiere)

Fordeler:

- Teiginndelingen kan være ganske stabil, men trolig noe mindre enn bare AR5, siden endringer av eiendomsgrenser mellom ulike eiere vil innebære endringer i teiginndeling.
- Eiendomsgrenser vil i noen, men ikke alle tilfeller reflektere fysiske hindringer som ikke framkommer som markslagsgrenser.
- Eiendomsgrenser vil i noen, men ikke alle tilfeller reflektere juridiske hindringer, f.eks. som at det ikke er mulig å få tilgang til arealet gjennom leie.

Ulemper:

- Eiendomsgrenser vil ikke alltid være en hindring
- Vil kunne medføre mindre teiger enn det som er areal uten hindring for sammenhengende maskinell drift.
- Uheldig for legitimiteten til ordningen dersom det gis driftsvansketilskudd i tilfeller hvor samme søker driver areal over eiendomsgrenser som ikke er noen reell hindring

AR5 i kombinasjon med omsøkt areal, dvs. omsøkt areal innenfor en og samme markslagsfigur

Fordeler:

- Der det er hindringer som ikke framgår av AR5, vil søker kunne markere dette gjennom å avgrense arealet det søkes tilskudd for.
- Siden teigene defineres som omsøkt, vil det antakelig kunne være en relativt enkel saksbehandling ved at teigene blir fastsatt indirekte gjennom det kommunen godkjenner av vekster i søknaden

Ulemper:

- Teigene vil ikke kunne fastsettes uavhengig av og før søknad. Beregninger må helst gjøres samtidig med utfylling av søknaden. Trolig mer krevende systemløsning.
- Kan muligens svekke insitamentet til å drive kanter og kroker på arealer med uheldig form, gitt driftsvansketilskudd for teigstørrelse, ved at søkeren vil kunne tape mindre tilskudd på å la være å drive kantene sammenlignet med en situasjon uten driftsvansketilskudd.

- Det kan lages «kunstig» små teiger ved at søkeren lager litt avstand ved markering i kartet, f.eks. mellom ulike vekster. Dersom søkere gjør slike tilpasninger, vil det være uheldig for legitimiteten til tilskuddet
- Gjennom felles mekanisering vil arealer i noen tilfeller kunne bearbeides sammenhengende på tvers av grenser for omsøkt areal.

AR5 i kombinasjon med andre kilder/skjønnsmessig vurdering

Fordeler:

- Kan gi de mest rimelige teigene (forutsatt tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til vurdering)

Ulemper:

- Krevende mht. kompetanse og kapasitet.
- Relativt stor risiko for forskjellsbehandling
- Trenger nærmere vurdering av hvordan teiger kan/skal fastsettes

Arbeidsgruppa har ikke konkludert med at et av alternativene klart peker seg ut. **Ut fra en samlet vurdering har arbeidsgruppa kommet til at en aktuell definisjon av «teig» vil være med utgangspunkt i markslagsfigurer i AR5-klassifikasjonssystemet i kombinasjon med andre kilder/skjønnsmessig vurdering, slik at det også kan tas hensyn til forhold som utgjør permanente hindringer for sammenhengende drift. Et annet alternativ kan være å kombinere markslagsfigurer i AR5-klassifikasjonssystemet med omsøkt areal.** Grensene for markslagsfigurer etter AR5-klassifikasjonssystem synes å samsvare godt med permanente hindringer for sammenhengende drift, men mulighetene for sammenhengende drift kan også begrenses av andre forhold og av arealet den enkelte driver.

5.2 Teigstørrelse

For et driftsvansketilskudd for teigstørrelse vil satsdifferensiering etter størrelsen på teigen være en sentral dimensjon ved tilskuddet. Det kan også tenkes at det vil være naturlig eller rimelig å differensiere eller avgrense etter andre kriterier, slik som markslag, vekster, geografisk område og/eller bruk (eks. slått eller beiting). Slik differensiering er drøftet i kapittel 5.4

En naturlig egenskap for et driftsvansketilskudd for teigstørrelse vil være at det ikke skal gis slikt tilskudd for arealer på teiger ut over en visse størrelse. For å ivareta dette vil utmålingsreglene måtte være annerledes enn det de er for tilskuddsordninger med strukturdifferensiering etter driftsomfang hos søkeren, f.eks. husdyrtilskudd.

For husdyrtilskuddet for melkekyr er satsen høyest for de første 1-16 kyrne, lavere i intervallet 17-25 kyr, igjen lavere i intervallet 26-50, og lavest i intervallet fra 51 kyr og oppover. For et foretak med mange melkekyr vil da gjennomsnittssatsen per ku bli lavere enn for et foretak med få kyr, men både foretaket med mange og med få kyr vil få samme tilskuddssats for de første kyrne.

For et driftsvansketilskudd etter teigstørrelse vil det være naturlig at satsen og tilskuddet er 0 når teigstørrelsen er over et gitt nivå, dvs. at det da for den teigen ikke gis driftsvansketilskudd for teigstørrelse. Nedenfor er det skissert noen alternative utmålingsopplegg som ivaretar dette. To problemstillinger som i ulik grad løses ved de forskjellige alternativene, er

- grenseproblemer ved start og slutt på intervaller for teigstørrelse og
- tilskuddsutmåling når to eller flere foretak driver hver sin del av en teig

Alternativene i det følgende er belyst med eksempler. Det understrekes at tilskuddssatser og intervaller bare er til illustrasjon og ikke er ment å antyde eller legge føringer for hva som kan være aktuelle tilskuddssatser og intervaller for et eventuelt driftsvansketilskudd for teigstørrelse.

Alt 1: Sats per teig i et eller flere trinn

Et eksempel på dette alternativet kunne være en sats på 1000 kroner per teig for teiger inntil 10 dekar, og 0 kroner for teiger over 10 dekar. Selv om utgangspunktet her er en sats per teig, vil det være behov for å omregne til en sats per dekar for slike teiger for å få til en naturlig og rimelig tilpasning av tilskuddet i de tilfellene at en søker ikke driver hele teigen. Med en sats på 1000 kroner per teig for teiger inntil 10 dekar ville «per dekar»-satsen være 100 kroner per dekar for en teig på 10 dekar. For et foretak som i et slikt tilfelle driver 6 dekar av teigen, ville driftsvansketilskuddet for teigstørrelse da i alt bli 600 kroner for de 6 dekar som vedkommende driver. Dersom teigen er på 5 dekar, vil «per dekar»-satsen bli 200 kroner per dekar. For et foretak som i et slikt tilfelle driver 4 dekar av teigen, vil driftsvansketilskuddet for teigstørrelse da i alt bli 800 kroner for de 4 dekar som vedkommende driver.

Omregning til en «per dekar»-sats innebærer at dersom flere foretak disponerer og driver hver sin del av en teig, vil det samlede driftsvansketilskuddet for teigstørrelse for de to til sammen bli det samme som om et foretak alene driver det samme arealet som de to.

En kan selvfølgelig ha flere trinn etter teigstørrelse. Eksempelvis kan det som i avsnittet over være en sats på 1000 kroner per teig for teiger inntil 10 dekar, mens satsen per teig for teiger fra 11-20 dekar kan være 500 kroner per teig, og 0 kroner for teiger over 20 dekar. For en teig på 20 dekar vil da «per dekar»-satsen bli 25 kroner mens den vil bli 45 kroner for en teig på 11 dekar.

En ulempe med sats per teig med ett eller flere trinn, er at det blir et større eller mindre sprang i tilskudd fra et satsintervall til et annet. I eksempelet over med 2 trinn, på hhv. 1000 kroner for teiger inntil 10 dekar og 500 kroner for teiger fra 11-20 dekar, vil tilskuddet bli 500 kroner lavere for en teig på 11 dekar enn en teig på 10 dekar. Dette kan være en incitament til å la teigen på 10 dekar krympe, f.eks. ved å la kantene gro igjen.

Dette alternativet vil dermed innebære utfordringer knyttet til grenseproblem ved start og slutt på teigstørrelsesintervaller. Den skisserte omregningen til «per dekar»-sats vil kunne gi en rimelig løsning av tilfeller når to eller flere foretak driver hver sin del av en teig.

Alt 2: Sats per dekar i et eller flere trinn

Et eksempel på dette alternativet kunne dette være en sats på 100 kroner per dekar for teiger inntil 10 dekar, og 0 kroner for teiger over 10 dekar. For en teig på 5 dekar ville da driftsvansketilskudd for teigstørrelse bli 500 kroner dersom foretaket driver hele teigen. Er det en teig på 10 dekar, ville driftsvansketilskudd for teigstørrelse bli 1000 kroner om foretaket driver hele teigen. I tilfelle et foretak driver bare en del av en teig, f.eks. driver 6 dekar av en teig på 10 dekar, ville driftsvansketilskudd for teigstørrelse bli 600 kroner.

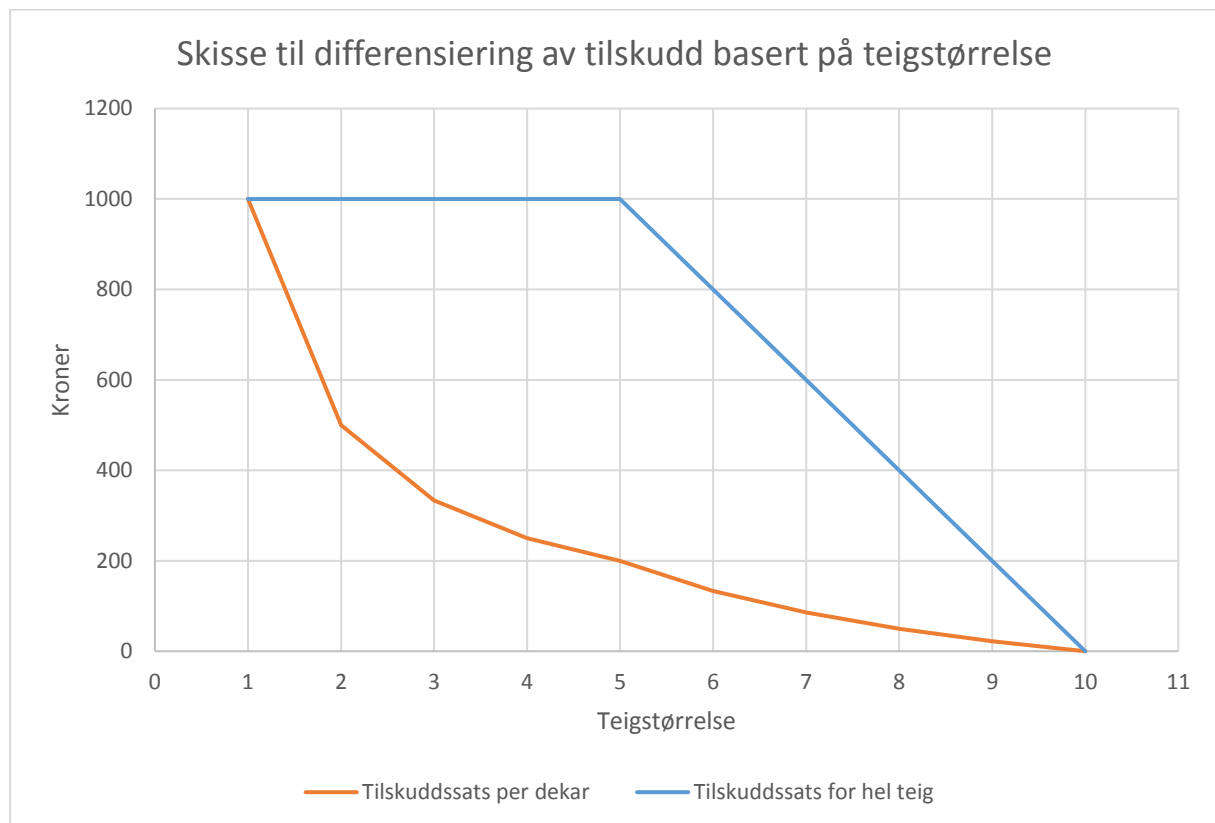
Også i dette alternativet kan en selvfølgelig ha flere trinn knyttet til teigstørrelse, f.eks. en sats på 100 kroner per dekar for teiger inntil 10 dekar og en sats på 25 kroner per dekar for teiger fra 11-20 dekar.

En sats per dekar, med ett eller flere trinn, vil ha samme ulempe med sprang i tilskudd fra et satsintervall til et annet som det som er beskrevet under alternativ 1, sats per teig. Med intervall og satser som beskrevet i forrige avsnitt, vil det bli et sprang fra 1000 kroner i samlet tilskudd for en teig på 10 dekar til 275 kroner i samlet tilskudd for en teig på 11 dekar. Et annet utslag av et opplegg med en sats per dekar med flere trinn, er at samlet tilskudd kan bli likt for to forskjellige teigstørrelser, mens samlet tilskudd kan bli høyere eller lavere for mellomliggende teigstørrelser. Med intervall og satser som beskrevet i forrige avsnitt, vil samlet tilskudd for en teig på 4 dekar bli 400 kroner. Det samme vil tilskuddet for en teig på 16 dekar. At driftsvansketilskuddet for teigstørrelse eventuelt skulle bli likt for en teig på 4 dekar som på 16 dekar er ikke nødvendigvis urimelig. Det som virker mer urimelig, er spranget fra 1000 kroner for en teig på 10 dekar til 275 kroner for en teig på 11 dekar.

Også dette alternativet vil dermed innebære utfordringer knyttet til grenseproblem ved start og slutt på teigstørrelsesintervaller. En sats per dekar vil kunne gi en rimelig løsning av tilfeller når to eller flere foretak driver hver sin del av en teig.

Alt 3: Satser fastsettes for valgte teigstørrelser, lineær satsendring mellom de valgte størrelsene

Alternativet er forsøkt vist diagrammet nedenfor.



Figur 5. Skisse til differensiering av tilskudd basert på teigstørrelse

Den blå linja i diagrammet representere tilskuddssats per teig. Den oransje linja representerer tilskuddssats per dekar.

Diagrammet som er vist over, representerer at tilskuddssatsen per teig skal være 1000 kroner for teiger fra 1 til 5 dekar, og 0 kroner for teiger på 10 dekar. Tilskuddssatsen endres lineært mellom disse

teigstørrelsene. Tabellen nedenfor hva dette ville innebære for teigstørrelser fra 1 til 10 dekar. Det understrekes igjen at tilskuddssatser og intervaller er eksempler til illustrasjon og ikke er ment å antyde eller legge føringer for hva som kan være aktuelle tilskuddssatser og intervaller for et eventuelt driftsvansketilskudd for teigstørrelse.

Tabell 6: Tilskuddssatser til illustrasjon

Teigstørrelse, daa	Tilskudd for teigen, kr	Tilskudd per daa, kr
1	1000	1000
2	1000	500
3	1000	333
4	1000	250
5	1000	200
6	800	133
7	600	86
8	400	50
9	200	22
10	0	0

Slik differensieringen er utformet i skissen, vil en unngå at tilskuddet endres mye når en passerer et nivå i teigstørrelse. Skissen innebærer også at det vil være tilstrekkelig å fastsette tilskuddsnivå for endepunktene og knekkpunktene, og så følger tilskuddssats for mellomliggende teigstørrelser som en funksjon av dette (ved konstantledd og stigningskoeffisient). Et slik intervall/sats-regime vil være annerledes enn andre satser i jordbruksavtalen, og vil kunne være noe mer krevende å framstille på en oversiktlig måte.

Dette alternativet løser utfordringene knyttet til grenseproblem ved start og slutt på teigstørrelsesintervaller. Alternativet gir også rimelige løsninger av tilfeller når to eller flere foretak driver hver sin del av en teig. **Arbeidsgruppa anser dette alternativet, hvor satser fastsettes for valgte teigstørrelser og det er lineær satsendring mellom de valgte størrelsene, som det mest aktuelle for et eventuelt driftsvansketilskudd etter teigstørrelse.**

5.3 Form på «teig»

Et eventuelt driftsvansketilskudd for teigens form skal gis til areal som har en form som gjør at arealet er vanskelig å drive maskinelt.

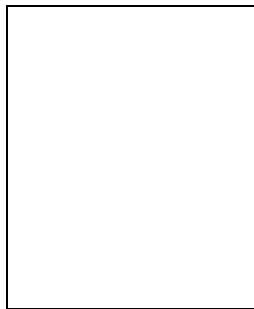
En mulig måte å beregne en faktor eller verdi for formen til en teig er å kombinere teigareal og forholdstall mellom omkrets og areal i en formel (O/A). For å beregne dette maskinelt kan standard GIS-funksjoner benyttes. En sirkel vil ha det beste forholdet mellom omkrets og areal ($O/A = 4/D$). Samtidig er sannsynligvis et rektangel det mest lettdrevne arealet. For store arealer uavhengig av form, som kjennetegner lette driftsforhold, vil formelen gi en lav verdi. For små kronglete og uregelmessige teiger blir verdien høyere. En lang og rett teig, hvor kjørelengden er over 100 meter og som er lett å høste, vil derimot få en høy verdi som skulle indikere at arealet har en uhensiktsmessig form.

Det er relativt stor usikkerhet knyttet til hvorvidt en slik teoretisk modell for å beregne driftsvanskefaktoren for formen til en teig på, vil samsvare med faktiske driftsvanske knyttet til teigens form. Driftsvanskefaktoren kombinert med teigstørrelse vil sannsynligvis gi en noe bedre indikasjon på driftsvanske knyttet til teigens form (som for eksempel vil fange opp lange og smale teiger). Resultatet av beregningen bør kvalitetssikres godt før et eventuelt driftsvansketilskudd for utforming kan realiseres. Kvalitetssikringen bør ideelt sett gjøres i felt, dvs. man bør helst undersøke hvorvidt beregningen og driftsvanskefaktoren for utforming for den enkelte teig stemmer overens med driftsvansker i virkeligheten.

For å belyse hvordan forholdstallet varierer med teigformer og størrelser, har sekretariatet beregnet forholdstall mellom omkrets og areal for tre ulike teigformer i ulike størrelser. Figurformene er vist under, med mål for teig på 10 daa.

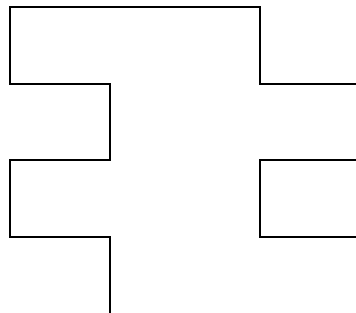
Figur 6: $l=122,47$,
 $b=81,65$

$$O_1/A=0,04082$$



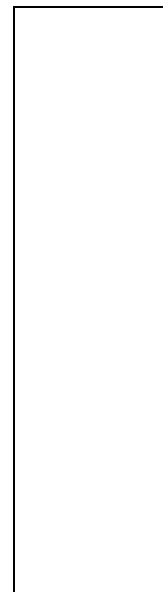
Figur 7: $l=122,47$, $b=122,47$

$$O_2/A=0,05307= O_1/A*1,3$$



Figur 8: $l=219,88$, $b=45,48$

$$O_3/A=0,05307= O_1/A*1,3$$



Tabell 7 nedenfor viser forholdstallet mellom omkrets og areal for disse figurformene samt sirkel og kvadrat, ved ulike teigstørrelser:

Tabell 7: Tilskuddssatser til illustrasjon

		Sirkel		Kvadrat		Figur 6		Figur 7 og 8				
Areal (A) DAA	Areal, m ²	Omkrets (O), m	O/A	Omkrets (O)	O/A	Omkrets (O)	O/A	Omkrets (O)	O/A	O _k kvadrat/O _s sirkel	O _F figur1/O _s sirkel	O _F figur2 og 3/O _s sirkel
1	1000	112,10	0,11210	126,49	0,12649	129,10	0,12910	167,83	0,16783	1,128	1,152	1,497
2	2000	158,53	0,07927	178,89	0,08944	182,57	0,09129	237,35	0,11867	1,128	1,152	1,497
3	3000	194,16	0,06472	219,09	0,07303	223,61	0,07454	290,69	0,09690	1,128	1,152	1,497
5	5000	250,66	0,05013	282,84	0,05657	288,68	0,05774	375,28	0,07506	1,128	1,152	1,497
10	10000	354,49	0,03545	400,00	0,04000	408,25	0,04082	530,72	0,05307	1,128	1,152	1,497
15	15000	434,16	0,02894	489,90	0,03266	500,00	0,03333	650,00	0,04333	1,128	1,152	1,497
25	25000	560,50	0,02242	632,46	0,02530	645,50	0,02582	839,15	0,03357	1,128	1,152	1,497
50	50000	792,67	0,01585	894,43	0,01789	912,87	0,01826	1186,73	0,02373	1,128	1,152	1,497
100	100000	1121,00	0,01121	1264,91	0,01265	1290,99	0,01291	1678,29	0,01678	1,128	1,152	1,497

Tabellen viser at forholdstallet O/A blir mindre med økende areal. Forholdstallet er 10 ganger så stort for et areal på 100 daa som for et areal på 1 daa. Dette gjelder alle figurformene. De tre kolonnene lengst til høyre viser at forholdet mellom omkrets (og dermed O/A) for 2 ulike figurformer er likt når arealet er likt, uavhengig av størrelse. Kolonnene lengst til høyre representerer dermed uttrykk for forholdet mellom de ulike figurformene, uavhengig av størrelse.

O/A for figur 7 er 1,3 ganger større enn O/A for figur 6. Det samme gjelder for figur 8 som har et O/A som er 1,3 ganger større enn O/A for figur 6. Det synes ikke rimelig at figur 8 skal ha en driftsvanskefaktor som er 1,3 ganger så stor som figur 6. For figur 7 kan det hevdes at driftsvanskegraden vil være avhengig av hvilke retninger det er mulig å kjørt på en slik teig. Dersom kjøreretningen er fra venstre til høyre eller omvendt, vil en kunne kjøre atskillig enklere f.eks. ved pløying, enn om kjøreretningen må være nedenfra og opp eller omvendt (f.eks. av hensyn til fallretningen på teigen.) Noe av det samme vil også gjelde for figur 8.

Arbeidsgruppa har etter vurdering kommet til at forholdstallet O/A ikke vil være hensiktsmessig som grunnlag for utmåling av driftsvansketilskudd for teigform.

Det er også mulig å gjøre mer avanserte GIS-analyser på formen på den enkelte teig med potensielt bedre nøyaktighet enn metoden ovenfor. Dette er imidlertid et nokså oppløyd område både nasjonalt og internasjonalt, det er derfor lite konkret arbeid eller resultater som kan benyttes som grunnlag for dette arbeidet.

En annen tilnærming som har vært spilt inn i arbeidsgruppa, er en modell hvor en beregner merarbeid ved ulike teigformer, med utgangspunkt i beregnet arbeidsforbruk for en ideell teig.

Eksempelvis kunne en ta utgangspunkt i at ved pløying med 5 skjærs vendepløgg med 40 cm pløggbredde, dvs. arbeidsbredde på 2 meter, ville ideell teigform for en teig på 10 daa være 2500 meter lang og 4 meter bred, slik at en kunne kjøre 1 gang fram, snu og kjøre tilbake. Arbeidstid kan da beregnes ut fra en standard kjørefart + et standardisert tidsforbruk til snuing.

Forutsatt at en kan gjøre en tilsvarende beregning (optimal kjørelengde/antall nødvendige snuinger) for andre teigformer, kan en da beregne merarbeid for de andre teigformene.

En kan se for seg at forskjellige teigformer i et kartsystem kan «lete» seg fram til den optimale kjøreretningen via et linjemønster med arbeidsbredde som linjeavstand, som tenkes lagt over teigen. Antall nødvendige snuinger med gjeldende kjøreretning tilsvarer antallet skjæringspunkter mellom linjemønstret og teiggrensen. Sum linjelengde innenfor teigen tilsvarer kjørelengde. Optimal kjøreretning kan finnes som det beste alternativet av et antall vridninger som gir tilstrekkelig dekning, f.eks. 180 vridninger à en grad.

Teknisk vil det trolig være mulig å implementere en slik modell, men den vil antakelig kreve mye prosessorkraft. Hvor krevende må evt. estimeres/testes ut videre.

Ut over de mulig tekniske utfordringene, vil brukbarheten av en slik modell bl.a. være avhengig av

- at en kan finne fram til en kjørebredde som er representativ for ulike arbeidsoperasjoner/vekster.
- om rette linjer er representative, evt. for enkelte vekster, dersom det er aktuelt å differensiere mellom vekster
- at en kan finne en akseptabel metode for å ta hensyn til hellingsretning, evt. også varierende hellingsretning/-grad på en teig

Disse problemstillingen har arbeidsgruppa ikke gått inn i noen nærmere vurdering av, og de må eventuelt tas opp igjen i et oppfølgingsarbeid utenfor denne utredningen.

5.4 Tilskudd til bratt areal

Eksisterende ordning er beskrevet i kapittel 4.3. I dette kapitlet vurderes fordeler og ulemper ved regional ordning sammenlignet med en nasjonal ordning.

Eksisterende regionale ordning har en systemløsning i drift og er kjent. Det er i seg selv en fordel. Det kan også være en fordel med dagens ordning at det enkelte fylke gjør tilpasninger og setter satser etter hva som er utfordringer for det fylket. Fylket kan rette innsatsen der de mener at jordbruksarealer vil gå ut av drift på grunn av at området er bratt.

Det er også utfordringer med dagens ordning. Ved en regional ordning med regionale prioriteringer, er det mulig at området sett under ett ikke har noe stor utfordring med driftsulempen på grunn av bratt terreng. Da vil enkelte bratte arealer innenfor slike områder ikke få tilskudd til bratt areal selv om arealene er i fare for å gå ut av drift.

Med tanke på kommende fylkessammenslåinger blir de regionale enhetene større og prioriteringene kan bli annerledes. Det er ikke lett å si om større fylker fører til at tilskudd til bratt areal blir høyere eller lavere prioritert enn i dag.

Ved en eventuell ny nasjonal ordning for tilskudd til bratt areal er det også fordeler og ulemper med tanke på arealer som går ut av drift på grunn av bratthet.

Fordelen med nasjonal ordning er at alle som har en driftsulempe på grunn av bratte areal vil få tilskudd. En nasjonal ordning kan gi like vilkår for å få tilskudd, og sikrer dermed likebehandling av søkerne og ellers gjør det lettere å forholde seg til en ordning.

En utfordring er at man må lage et helt nytt system for å forvalte en slik nasjonal ordning.

Der kan likevel tenkes at det også gjennom en nasjonal ordning er mulig å gjøre geografiske differensieringer, eller forskjellige satser basert på felles vilkår, for å gjøre ordningen mer spisset.

Det er også mulig å tenke seg at man kan bruke dagens RMP-system og samordne tiltaket «Skjøtsel av bratt areal» slik at alle fylker må ha det tiltaket med samme satser og vilkår. Dette krever sterke politiske føringer for RMP gjennom jordbruksavtalen/jordbruksoppgjøret, og bryter ellers hovedprinsippet i RMP at det skal være regionale tilpasninger.

Ved en eventuell omlegging til nasjonal ordning, mener arbeidsgruppa at det kan være hensiktsmessig å legge følgende vilkår til grunn:

Vilkår:

1. Tilskudd til overflatedyrka/fulldyrka areal der det blir gjort maskinell bearbeiding minst en gang i året eller at arealet er slått eller høstet på annen måte enn ved beiting minst en gang i løpet av vekstsesongen.
2. Arealene må være brattere enn 1:5, og bør vurderes differensiert ved 1:3.
3. Det gis tilskudd til kun det området som er bratt (slik som for tilskudd til RMP),
4. Det settes ingen øvre grense for andel bratt areal av overflatedyrket/fulldyrket areal for å utløse tilskuddet.
5. Det gis ikke tilskudd til innmarksbeite

I tabell 8 vises en oversikt over omfanget av bratt areal på fylkesnivå. Av kapasitetsårsaker er denne oppstillingen basert på et eksisterende litt eldre datagrunnlag (2012/2013) hvor det er beregnet arealveid gjennomsnittlig hellingsgrad på AR5-figurer. På en figur med både flatt og bratt areal vil en slik gjennomsnittsberegning «maskere bort» det bratteste og det flateste arealet. Dersom en gjør beregningene med nyere data og/eller med andre metoder må en forvente noe andre tall på detaljnivå.

Tabell 8: Areal på «teiger» (markslagsfigurer i arealressurskart AR5) med gjennomsnittlig helling i ulike hellingsklasser, daa og andel av fulldyrka og overflatedyrka areal

	Fulldyrka og overflatedyrka areal i alt, daa	Helling mellom 1:5 og 1:3, daa	Helling større enn 1:3, daa	Helling mellom 1:5 og 1:3, andel av fulldyrka og overflatedyrka	Helling større enn 1:3, andel av fulldyrka og overflatedyrka
Østfold	733276	1948	54	0,27 %	0,01 %
Akershus	763465	5370	106	0,70 %	0,01 %
Oslo	7917	72	5	0,91 %	0,06 %
Hedmark	1041110	13032	478	1,25 %	0,05 %
Oppland	886831	114417	13756	12,90 %	1,55 %
Buskerud	476642	24881	3010	5,22 %	0,63 %
Vestfold	417451	1114	21	0,27 %	0,01 %
Telemark	252322	20394	2352	8,08 %	0,93 %
Aust-Agder	118130	3869	224	3,28 %	0,19 %
Vest-Agder	166523	7078	481	4,25 %	0,29 %
Rogaland	583139	16937	1107	2,90 %	0,19 %
Hordaland	288962	53005	13836	18,34 %	4,79 %
Sogn og Fjordane	319896	73678	16192	23,03 %	5,06 %
Møre og Romsdal	514124	49199	3986	9,57 %	0,78 %
Trøndelag	1510120	76217	5077	5,05 %	0,34 %
Nordland	555888	17159	812	3,09 %	0,15 %
Troms	284202	21292	999	7,49 %	0,35 %
Finnmark	116845	817	27	0,70 %	0,02 %
Landet	9036843	500479	62523	5,54 %	0,69 %

Kilde: Grunnlagsdata fra Nibio for 2012/2013, sammenstilt av Landbruksdirektoratet

5.5 Nasjonal/regional/lokal ordning

For bratt areal er det i kapittel 5.4 gjort en drøfting av fordeler og ulemper med en regional ordning kontra en nasjonal ordning. Arbeidsgruppa har ikke gjort noen nærmere vurdering av fordeler og ulemper ved regional kontra nasjonal ordning for eventuelle driftsvansketilskudd for teigstørrelse eller form på teiger.

5.6 Mulig differensiering etter markslag, vekster, geografisk område og/eller bruk

I det følgende er det gjort vurderinger av mulige differensieringer etter ulike kriterier.

5.6.1 Differensiering/avgrensing etter markslag

Driftsvansker med utgangspunkt i små teiger eller bratt areal vil i hovedsak være knyttet til merarbeid/merkostnader ved maskinell drift. Små teiger sammenlignet med likeformede større teiger vil medføre flere snuoperasjoner/større andel vendeteiger. Bratt areal kan innebære begrensninger i

kjøreretning og i maskin/redskapstyper og -størrelser. Det kan også tenkes areal som er så bratt at det ikke kan bearbeides/høstes med maskiner.

Areal klassifisert som innmarksbeiteareal er jordbruksareal som kan benyttes som beite, men som ikke kan høstes maskinelt. Minst 50 prosent av arealet skal være dekt av grasarter eller beitetålende urter. På slike arealer vil det ofte ikke være maskinell drift, men i noen tilfeller utføres det maskinell gjødselspredning og/eller beitepussing. Innmarksbeiteareal blir registrert separat i søknad om produksjonstilskudd, og det ligger dermed til rette for at dette kan behandles særskilt ved utmåling av tilskudd. Ved utmåling av produksjonstilskudd er det egne avgrensingsregler for innmarksbeitetilskudd ut fra dyretall, og innenfor avgrensingen multipliseres innmarksbeiteareal med faktoren 0,6 ved utmåling av areal- og kulturlandskapstilskuddet.

For innmarksbeiteareal er det grunn til å tro at merarbeid knyttet til små teiger eller bratt areal vil være svært begrenset. **Arbeidsgruppa har derfor kommet til at det kan være rimelig at det ikke skal gis driftsvansketilskudd for teigstørrelse eller bratt areal (i en eventuell nasjonal ordning under produksjonstilskudd) for areal som er klassifisert som innmarksbeiteareal.**

Areal klassifisert som overflatedyrka jord er jordbruksareal som for det meste er rydda og jevna i overflata, slik at maskinell høsting er mulig. Det er grovfôrdyrking som vil være mest aktuelt på slikt areal.

Grovfôrdyrking på overflatedyrka jord blir registrert separat i søknad om produksjonstilskudd. Eventuelle andre vekster på overflatedyrka jord blir ikke registrert separat fra fulldyrka jord. Ved utmåling av areal- og kulturlandskapstilskudd differensieres det ikke mellom fulldyrka og overflatedyrka jord. En differensiering mellom fulldyrka og overflatedyrka jord vil dermed være noe kompliserende for tilskuddsutmålingen.

Det er usikkert i hvilken grad det er mindre merarbeid/merkostnader knyttet til små teiger eller bratt areal på overflatedyrka jord sammenlignet med fulldyrka jord, men forskjellen er neppe vesentlig. I produksjonstilskudd differensieres det i tilskuddsutmålingen ikke mellom overflatedyrka og fulldyrka jord. **Arbeidsgruppa har ut fra dette kommet til at det kan være rimelig og hensiktsmessig å ikke differensiere et eventuelt driftsvansketilskudd for teigstørrelse eller bratt areal (i en eventuell nasjonal ordning under produksjonstilskudd) mellom overflatedyrka og fulldyrka jord.**

5.6.2 Differensiering/avgrensing etter vekster/vekstgrupper

Det er grunn til å tro at det kan være ulik grad av driftsvanske ut fra teigstørrelse eller bratt areal, mellom ulike vekster. Korndyrking med maskinelle operasjoner i våronn, vekstsesong og innhøsting kan tenkes å ha større grad av driftsvanske enn det grovfôrdyrking vil ha, selv om det kan være flere slåtter og flere maskinelle operasjoner ved hver slått i grovfôrdyrking. Gitt at en eventuell differensiering etter vekster/vekstgrupper for et eventuelt driftsvansketilskudd for teigstørrelse eller bratt areal følger samme inndeling som eksisterende differensiering etter vekstgrupper, vil det neppe være vesentlig utfordringer eller merkostnader med å forvalte en slik differensiering.

Arbeidsgruppa kjenner imidlertid ikke til at det foreligger noe godt grunnlag for å kvantifisere slike ulemper mellom vekster/vekstgrupper. Dette kan i seg selv være et argument for å ikke differensiere.

For et eventuelt driftsvansketilskudd ut fra teigstørrelse eller bratt areal (i en nasjonal ordning under produksjonstilskudd) vil det imidlertid være behov for å avklare hvordan eventuell grovfôragrensning skal håndteres når foretaket har større grovfôrareal enn det det har dyretall og/eller grovfôrsalg til. Ut fra effektivitetshensyn kan det argumenteres med at det i slike tilfeller bør være teigene med størst

driftsvansker som bør utgå ved tilskuddsutmålingen. Andre hensyn kan tale for at det gjøres en lik prosentvis avgrensing av tilskuddsberettiget areal på alle teigene. Dette vil trolig være det enkleste beregningsmessig.

5.6.3 Differensiering/avgrensing etter geografisk område

Det synes ikke uten videre opplagt at driftsvanske for teigstørrelse eller bratt areal vil variere mellom ulike geografiske områder, ut over andelen slikt areal og det som måtte skyldes ulik andeler av ulike markslag og fordeling i vekstgrupper. Antall høstinger av grovfôr vil kunne variere etter geografisk området. Slik sett kunne det være rimelig med høyere driftsvansketilskudd i områder med flere slåtter. På den andre siden kan det argumenteres med at satsdifferensieringen i arealtilskuddet i stor grad tar høyde for variasjonen i avlinger og høstekostnader, og at det derfor ikke vil være hensiktsmessig med en geografisk differensiering av et eventuelt driftsvansketilskudd for teigstørrelse.

5.6.4 Differensiering/avgrensing etter bruk (eks. slått eller beiting)

Det virker nokså opplagt at merarbeid/merkostnader ved små teiger eller bratt areal vil være avhengig av hvordan arealet brukes, f.eks. om eng blir slått eller bare blir brukt til beiting. Ut fra dette vil det også være rimelig å differensiere eller avgrense et driftsvansketilskudd for teigstørrelse eller bratt areal etter hvordan arealet (fulldyrka og overflatedyrka) blir brukt.

I dagens produksjonstilskuddssystem registreres det ikke spesifikt om grasarealer beites eller høstes ved slått. Søknadsmessig og forvaltningsmessig vil en slik differensiering dermed bli mer krevende. I mange tilfeller vil et engareal ikke utelukkende brukes enten til slått eller til beiting, men det vil være varierende innslag av begge bruksmåtene.

Dersom driftsvansketilskudd skal avgrenses til å gis bare for arealer som i vedkommende sesong høstes minst en gang på annen måte enn ved beiting, vil det for grovfôrarealer generelt, eller i det minste for grovfôrarealer på teiger som størrelsesmessig eller hellingsmessig kan kvalifisere for driftsvansketilskudd, være nødvendig at søkeren oppgir i kart hvilke arealer som er høstet på annen måte enn bare ved beiting. Om et areal faktisk er høstet på annen måte minst én gang i vedkommende sesong, kan være vanskelig for forvaltningen å kontrollere, når tilskuddssøknadene først leveres i oktober.

Arbeidsgruppa ser at en eventuell differensiering/avgrensing etter bruk vil innebære behov for innhenting av en ny type opplysninger om bruk arealer fra søkerne, og at disse opplysningene vil kunne være vanskelige å kontrollere for forvaltningen. Arbeidsgruppa vil imidlertid holde fram at det i liten grad vil være knyttet vesentlige driftsvansker til arealer som bare høstes ved beiting, og at dette ut fra formålet med ordningen tilsier at et eventuelt **driftsvansketilskudd for teigstørrelse eller bratt areal (i en eventuell nasjonal ordning under produksjonstilskudd) bør avgrenses til ikke å omfatte arealer som bare høstes ved beiting.**

5.7 Separate tilskudd for hver enkelt driftsvanske, eller et samlet driftsvansketilskudd?

Dersom det skal gis tilskudd med utgangspunkt i ulike typer driftsvansker, kan det utformes separate tilskuddsordninger for hver type driftsvanske, eller alternativt kan flere typer driftsvansker ses i sammenheng i en felles ordning.

Eventuelle samspilleffekter mellom ulike typer driftsvansker kan eventuelt tas hensyn til i, og kan tale for en felles ordning. Samspilleffekter kan enten være at samlet driftsvanske på et areal er større enn summen av to eller flere driftsvansker, eller at samlet driftsvanske er mindre enn summen av de enkelte driftsvanskene.

Separate ordninger gir antakelig bedre oversikt og bedre forståelse av hva det gis tilskudd for, enn en felles ordning med eventuelle samspilleffekter, både for søker og forvaltning, og for de som skal fastsette tilskuddssatser.

Antall ulike typer driftsvansker som skal hensyntas kan også være et moment i vurdering av separate ordninger kontra en samlet ordning. Et stort antall typer driftsvansker som skal hensyntas kan i seg selv tilsi behov for samling i en eller noen felles ordninger.

Ut fra det antall driftsvansker som arbeidsgruppa har valgt å arbeide med, vurderer arbeidsgruppa at separate tilskuddsordninger vil være et enklere og mer oversiktlig alternativ enn en samlet ordning for ulike driftsvansker.

6 Vurderinger av nytte-/kostnadseffekter, måloppnåelse og effektivitet

I mandatet (i Prop. 141 S (2016 – 2017)) er det angitt at utredningsarbeidet skal fange opp «kost nytte effekter av en ny tilskuddsordning som skal kompensere for særskilte driftsvansker. Utredningen må også fange opp den samlede effekt av alle tilskuddsordninger som skal kompensere for geografiske merkostnader.»

Generelt angir [Utredningsinstruksen](#) (Fastsatt ved kongelig resolusjon 19. februar 2016) at det er nødvendig med samfunnsøkonomisk analyse «Når det skal utredes tiltak som man forventer gir vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal det gjennomføres en analyse i samsvar med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser. I slike analyser skal det være et nullalternativ.»

Prinsippene for slik analyse er gitt i Finansdepartementets [rundskriv om samfunnsøkonomisk analyse](#) (R-109): *I en nytte-kostnadsanalyse verdsettes alle positive og negative virkninger av et tiltak i kroner så langt det lar seg gjøre, ut fra et hovedprinsipp om at en konsekvens er verdt det befolkningen til sammen er villig til å betale for å oppnå den eller for å unngå den. Dersom betalingsvilligheten for alle tiltakets nyttevirksomheter er større enn summen av kostnadene, defineres tiltaket som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Kostnadene ved et prosjekt skal prinsipielt gjenspeile verdien av det en må gi opp av andre ting (verdien som ressursene kan skape i beste alternative anvendelse) for å gjennomføre prosjektet, mens nytten skal gjenspeile hvor mye en er villig til å betale (folks samlede betalingsvillighet).*

For denne arbeidsgruppes rapport er det vanskelig å gjennomføre en fullstendig nytte-/kostnadsanalyse så lenge det ikke er utredet en helt konkret modell for et driftsvansketilskudd med forslag til finansiering. Også dersom dette hadde blitt gjort, ville det vært komplisert å vurdere den samfunnsøkonomiske nytten opp mot en alternativ ressursbruk.

I avsnittene nedenfor er det i stedet gjort en del skjønnsmessige vurderinger.

6.1 Målene for landbrukspolitikken

En nytte-/kost vurdering for et særskilt driftsvansketilskudd må ta utgangspunkt i om et slikt tilskudd i vesentlig grad bidrar til å nå målene for landbrukspolitikken enn om tilsvarende ressursbruk ble anvendt på allerede eksisterende ordninger. I Prop. 1 S (2017-2018) er målene for landbrukspolitikken formulert som følger:

a. Matsikkerhet og beredskap

- Sikre forbrukerne trygg mat.
- Økt matvareberedskap.
- God dyre- og plantehelse og god dyrevelferd.
- Satse på avl, forskning og utdanning for å øke bruken av de biologiske ressursene.

b. Landbruk over hele landet

- Legge til rette for bruk av jord- og beiteressursene.
- Muligheter for bosetting og sysselsetting.

- Et mangfoldig landbruk med en variert bruksstruktur og geografisk produksjonsdeling.
- Legge til rette for rekruttering i hele landet
- En økologisk bærekraftig reindrift

c. Økt verdiskaping

- Utnytte markedsbaserte produksjonsmuligheter.
- En konkurransedyktig og kostnadseffektiv verdikjede for mat
- En effektiv og lønnsom utnyttelse av gårdens samlede ressurser.
- Videreutvikle Norge som matnasjon.
- Legge til rette for bondens inntektsmuligheter og evne til å investere i gården.
- Bærekraftig skogbruk og konkurransedyktig skog- og trebaserte verdikjeder.

d. Bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser

- Redusert forurensing fra landbruket
- Reduserte utslipp av klimagasser, økt opptak av CO₂ og gode klimatilpasninger.
- Bærekraftig bruk og et sterkt vern av landbrukets areal og ressursgrunnlag.
- Ivareta kulturlandskapet og naturmangfoldet.

I konklusjonskapittelet er konsekvenser av et driftsvansketilskudd vurdert opp mot de mest relevante målene for landbrukspolitikken.

6.2 Jordbruksareal ut av drift og forholdet til jordloven

Jordloven § 8 fastslår at jordbruksareal skal drives. Begrepet jordbruksareal omfatter fulldyrka jord, overflatedyrka jord og innmarksbeite slik disse er definert i AR5, arealklassifiseringer fra NIBIO. Driveplikten omfatter ikke parkområder og hager, selv om de kan ha slike arealkvaliteter at de kan falle inn under begrepet jordbruksareal. Driveplikten er ikke knyttet til noe vilkår om lønnsom drift. Det er eieren som er ansvarlig for at driveplikten oppfylles. Utgangspunktet for driveplikten er at den skal sikre produksjon av mat, samtidig som hensynet til arealets kulturtilstand og hensynet til kulturlandskapet blir ivaretatt. For at driveplikten skal være oppfylt, må produksjonsegenskapene på jorda opprettholdes slik at arealet kan nyttes til vanlig jordbruksdrift med mulighet for normal avling. Dette innebærer at arealene som utgangspunkt må høstes og kultiveres årlig. Driften kan ikke være slik at produksjonsegenskapene forringes over tid, som for eksempel dersom kantsonene ikke vedlikeholdes eller dyrkes.

Det har vært vanskelig å finne gode data for hvilke arealer som går ut av drift ut over det som omreguleres fra LNF til annen utnyttelse. I utgangspunktet vil arealer som tas ut av jordbruksdrift uten omregulering til annen utnyttelse, være i strid med jordloven. Kommunen kan innvilge søknad om fritak for driveplikten for eksempel når et jordbruksareal ikke gir grunnlag for lønnsom drift, eller at det ikke lar seg gjøre å få leid bort arealet, eventuelt at det bare lar seg gjøre å få leid bort arealet for en kortere periode enn 10 år.

Trolig er det i forbindelse med avvikling av husdyrhold på enkeltbruk og eventuelt bortleie av areal eller salg av tilleggsjord at det i størst grad skjer avgang av dyrka areal på tross av jordlovens krav. Antakelig vil det særlig dreie seg om arealer som ikke passer som tilleggsareal eller det ikke er interesse for å leie.

I henhold til jordloven § 19 skal kommunen og Fylkesmannen føre tilsyn med at bestemmelsene om driveplikt i jordloven § 8 overholdes. Dersom jordbruksareal ikke blir drevet, kan kommunen gi pålegg om å leie bort jorda for en periode av inntil 10 år, at jorda skal plantes til med skog eller tiltak

av hensyn til kulturlandskapet. Videre kan Fylkesmannen pålegge tvangsgebyr. Det legges til grunn at bruddet på driveplikten må være vesentlig for at det offentliges sanksjoner skal kunne anvendes. Om arealet kan drives lønnsomt, er av betydning ved denne avgjørelsen.

Siden vurderinger av om arealet kan gi grunnlag for lønnsom drift er sentralt, vil det trolig være små teiger/skifter med høye driftskostnader forvaltningen velger å akseptere at går ut av drift uten å benytte jordlovens sanksjonsbestemmelser.

6.3 Tilskudd for driftsvansker og målene for landbrukspolitikken

I en kost-/nytte vurdering av et eventuelt driftsvansketilskudd må man gjøre en vurdering av om et tilskudd for driftsvansker samlet sett gir en bedre måloppnåelse enn om midlene ble brukt på andre tiltak. Det er en vanskelig vurdering så lenge vi vet lite om effekten av et driftsvansketilskudd, og heller ikke har målte effekter av de øvrige tilskudd hver for seg. Stortinget har ved behandlingen av budsjettproposisjonene fra landbruks- og matdepartementet samtykket i at resultatrapporteringen på virkemiddelbruken over jordbruksavtalen i hovedsak skjer gjennom en samlet vurdering av hele tilskuddsporteføljen. Det har blant annet sammenheng med at det er mange tilskuddsordninger som delvis virker mot samme mål, samt at flere enkeltordninger også virker mot flere mål. I tillegg er det også på noen områder motstridende mål. Dette gjør det svært vanskelig å isolere effekter av virkemidlene på enkeltmål.

Det er bare på noen utvalgte ordninger det rapporteres på resultater av enkelte tilskudd.

Et tilskudd for driftsvansker vil medføre økte forvaltningskostnader, jf. kapittel 6.8 og 6.9. Den isolerte effekten av dette vil være mindre midler til formålet. Det betyr igjen at økt måloppnåelse av en ny ordning også må overstige merkostnadene til forvaltning.

Arealer med høy grad av driftsvansker har høyere driftskostnader, gir normalt lavere avkastning per dekar, og krever mer arbeidsinnsats enn andre arealer. I dagens system med samme tilskuddssats over større geografiske områder, kompenseres generelt høyere driftskostnader i et område, men de relative kostnader mellom arealer innenfor dette området vil være faste (med unntak for en del RMP-ordninger som for eksempel tilskudd til bratt areal). Selv om de gjeldende distriktsdifferensierte ordningene kan kompensere for gjennomsnittlig høyere driftskostnader i et geografisk området, vil det forekomme positive og negative avvik fra dette på enkeltbruk. Et driftsvansketilskudd som differensieres på teignivå vil innebære en betydelig økt ambisjon om utjevning på enkeltbruksnivå.

Et nytt driftsvansketilskudd gir en ambisjon om at tilskuddet skal bidra til at det relative lønnsomhetsforholdet mellom arealene endres på det enkelte bruk. Spørsmålet blir da om konsekvensen av dette er om dette totalt sett bidrar til at et større areal opprettholdes i drift, eller om det fører til at mindre kostnadskrevenne areal går ut i stedet?

Innenfor grovfôrproduksjonen vil arealbehovet også være sterkt koplet til fôrbehov fra det antall dyr som spiser grovfôr.

I NIBIO-rapport nr. 150, 2016 (Tenge I M (red), 2016) ble det gjort beregninger for sammenhengen mellom utviklingen i grovfôrarealet og antall grovfôrdyr fra 1989 til 2014. Man fant en betydelig økning i arealbruken per dyr. Samlet anslås det at om lag 580 000 dekar i dag er drift som følge av høyere grovfôrareal per grovfôrdyr. Denne endringen i retning av å bruke mer areal per grovfôrdyr vil delvis kunne forklares med økt fôrbehov som følge av økning i ytelsen per dyr (særlig i melkeproduksjon), men det er kan også være en forklaring at potensialet for produktivitetsøkning på

grovfôrarealene ikke er tatt ut. I rapportene fra NIBIO pekes det på at dette kan ha sammenheng med arealtilskuddene som ikke er differensiert mot produsert mengde.

Dersom det er mulig å tallfeste merkostnaden ved å produsere ekstensivt på et stort areal sammenlignet med tilsvarende fôrproduksjon på et mindre areal, kunne det gi grunnlag for å anslå en samfunnsøkonomisk kostnad. På den annen side er det også et mål for politikken å opprettholde produksjonspotensialet på det dyrka arealet vi har.

I regelverket for produksjonstilskudd er det krav om at søkeren skal drive "vanlig jordbruksproduksjon". Ved søknad om arealtilskudd til eng og innmarksbeiter er tilskuddet koplet til et krav om minimum avkastning per arealenhet. De siste årene har nærmere 200 000 dekar grovfôrareal blitt avgrenset i tilskudd som følge av for ekstensiv produksjon. Det vil si at enkeltbruk har for lavt dyretall og beregnet fôrbehov, sammenlignet med kravene til minimumsavling på arealet. Kravet kan også oppfylles gjennom salg av grovfôr. Ca. halvparten av det avgrensede arealet gjelder "innmarksbeiter", mens resten av arealet er fulldyrka og overflatedyrka grovfôrareal. Andelen avgrenset areal er høyest i fylkene Telemark, Agder, Hordaland, Sogn- og Fjordane, Troms og Finnmark. Dette er trolig også de områdene med størst innslag av areal med driftsvansker. Det er relativt stor sannsynlighet for at bruk som har for mye areal, og avgrenses i tilskudd, er de som også velger å la arealer gå ut av drift.

Ved ekstra støtte til arealer med driftsvansker vil bruk med areal uten driftsvansker få svakere lønnsomhet. Det er da en viss fare for avgang av mindre kostnadskrevende arealer isteden. Det vil gi høyere totale kostnader i jordbruket, og lavere total næringsinntekt. Dette vil øke overføringsbehovet. I en del sammenheng er det derfor et motsetningsforhold mellom målet om å sikre bruk av jord- og beiteressursene og målet om effektiv og lønnsom utnyttelse av gårdens ressurser.

6.4 Sammenheng mellom driftsvansker og arealer som går ut av drift

Det er ikke tilgjengelig statistikk over sammenhengen mellom driftsvansker og hvilke arealer som har gått ut av drift. I kapittel 2.2 er det gjort vurderinger av hva som trolig er de viktigste årsaker til at arealer går ut av drift. Vurderingen omkring videre drift vil trolig variere med flere faktorer der også hvilken produksjon som drives har betydning. Det grunnleggende vil være forholdet mellom inntekter fra et areal og de variable kostnadene med å drive arealet (inkludert arbeid).

Ved grasproduksjon på et bruk med husdyr vil også alternativprisen ved innkjøp av tilsvarende antall forenheter være en faktor. Innenfor visse grenser vil det også være mulig å erstatte grovfôr med kraftfôr. Det blir en individuell vurdering på den enkelte gård. Dersom grovfôr erstattes av innkjøpt fôr, må de marginale driftskostnadene inkludert tilskudd overstige fôrverdien pluss arealbaserte tilskudd. Som omtalt tidligere i rapporten er det sannsynligvis en kombinasjon av flere faktorer som forklarer når arealer går ut av produksjon.

Det vil også være mulig å redusere driftskostnadene for et areal betydelig gjennom overgang fra slått til beite.

Når egen virksomhet avvikles på et bruk i "grasområdet" og arealet tilbys i leiemarkedet, vil videre drift av arealet være nær koplet til fôrbehov hos nabobruk og arealenes tilgjengelighet. De mest lettdrevne arealene vil være enklest å leie bort, mens det trolig er i slik sammenheng at vanskelig tilgjengelig areal med høye driftsvansker ikke blir drevet videre. Det er derfor vanskelig å vurdere i hvilken grad et tilskudd til arealer med høye driftsvansker vil bidra til å redusere avgangen av dyrka areal. Hvilke merkostnader som er knyttet til disse arealene kan også variere betydelig. For eksempel er det vanskelig å tenke seg at et slikt tilskudd kan dimensjoneres på en slik måte at det kompenserer

for merkostnader knyttet til arealer som krever betydelige teknologiske investeringer (særsilt tilpasset mekanisering). Særlig for jord som tilbys i leiemarkedet er dette lite sannsynlig, mens det for bruk som har mye areal med driftsvansker vil være mer naturlig å tilpasse sin teknologi til ressursgrunnlaget.

Dersom det kan utvikles et samlet og målbart uttrykk for driftsvansker på enkeltteiger, vil det være mulig å gjøre analyser på landbrukseiendomsnivå. Det vil trolig være komplisert å gjøre dette på historiske data, men det kan være mulig å gjøre koplinger fremover for jordbruksareal som går ut av drift på den enkelte landbrukseiendom, målt opp mot et gjennomsnittlig driftsvanskeuttrykk for landbrukseiendommen. Det er imidlertid tvilsomt om brukene i driftsgranskingene gir et representativt utvalg. Der er yrkesmessig drevne bruk et utvalgsriterium, mens avgangen av areal trolig er sterkere representert på bruk i avvikling.

Innen fristen for denne utredningen har det ikke vært mulig å få gjort slike analyser.

6.5 Sammenheng mellom driftsvansker og arbeidsforbruk/inntekt

Dersom det blir utviklet et samlet uttrykk for hvordan driftsvansker skal identifiseres og kvantifiseres, vil det være mulig å gjøre visse analyser av inntektsutslag på driftsgranskingsbrukene innenfor et gitt kostnadsnivå og arbeidsforbruk. Det vil imidlertid være vanskelig å for eksempel finne et uttrykk for merkostnader og merarbeid knyttet til fortsatt drift på arealer med høye driftsvansker kontra mer intensiv produksjon, leie av annet areal, eller kjøp av grovfôr.

Ved beregninger av inntektseffekter av et driftsvansketilskudd må det innenfor budsjettrestriksjoner også tas stilling til fra hvilke ordninger budsjettmidlene skal hentes (evt. alternativ bruk av midlene). Det vil bestemme inntektsutslag både geografisk og på enkeltbruk. For eksempel er det trolig større samvariasjon mellom de ordninger som allerede er geografisk differensiert og områder med driftsvansker enn det er mellom det generelle kulturlandskapstilskuddet til alt areal og områder med driftsvansker.

Eventuelle analyser av inntektsutslag kan først gjøres når en ordning er endelig utformet. Det har heller ikke vært innenfor tidsrammen av denne utredningen.

6.6 Forventede effekter av driftsvansketilskudd

Dersom en ny ordning med tilskudd til driftsvanske skal vurderes som kostnadseffektiv, må en bevilgning til ordningen gir større måloppnåelse enn tilsvarende bevilgning til andre ordninger innenfor dagens ramme på jordbruksavtalen. Det er ikke relevant hvorvidt en slik ordning finansieres gjennom nye bevilgninger eller gjennom omdisponering innenfor gjeldende ramme. Dersom det ikke er hensiktsmessig å omdisponere fra andre ordninger til et driftsvansketilskudd innenfor gjeldende ramme, er ordningen heller ikke vurdert å bidra til høyere måloppnåelse enn de ordninger vi har i dag.

Arbeidsgruppa har ikke gjort vurderinger av hvilke ordninger som i dag har den laveste relative nytten, og som slik sett først burde erstattes av et driftsvansketilskudd dersom det er mer kostnadseffektivt. Siden måloppnåelsen av enkeltordninger i liten eller ingen grad er mulig å måle i dag, vil slike vurderinger nødvendigvis bli basert på stor grad av skjønn.

Det er mulig å gjøre visse vurderinger av hvordan midler omfordeles dersom det bevilges midler til en driftsvanskeordning kontra de mest sammenlignbare ordninger som allerede benyttes. Det vil imidlertid være stor usikkerhet så lenge alternativverdiene ikke er kjent.

Et driftsvansketilskudd vil gi høyere inntekter i områder med relativt sett mange små teiger og redusert lønnsomhet i områder med større sammenhengende jordbruksareal. Dette vil innebære en relativ styrking av Vestlandet, Telemark, Agder og Nord-Norge. Vurdert opp mot det generelle kulturlandskapstilskuddet blir nettoeffekten differansen mellom økt tilskudd på arealer med driftsvansker kontra redusert tilskudd på alt areal. Effekten kan også reduseres eller forsterkes gjennom å omfordele til eller fra de sonebaserte arealtilskuddene.

De geografiske pristilskuddene til melk og kjøtt utmåles per produsert enhet, og ikke per arealenhet. Disse tilskuddene har også som mål å bidra til inntektsutjevning og landbruk over hele landet. Da det i liten grad er mulig å identifisere geografiske ulikheter i driftskostnader innenfor driftsbygningene, vil den geografiske differensieringen også for disse tilskuddene være koplet til lavere avlinger per dekar og høyere kostnader i arealbruken. Trolig vil for eksempel distriktstilskudd kjøtt i sone 3 (som i hovedsak er en ekstra sats for bruk som ligger høyt over havet) ha en betydelig samvariasjon med bruk som har areal med driftsvansker.

6.7 Samlet effekt av tilskuddsordninger som skal kompensere for geografiske merkostnader

For å belyse sammenhengene mellom soneinndelinger for eksisterende tilskuddsordninger og fordelingen på ulike teigstørrelser, er det gjort en kobling mellom data for teigstørrelser (markslagsfigurer i AR5) på kommunenivå, og soner for distriktstilskudd melk og kjøtt, samt soner for arealtilskudd. For distriktstilskudd melk og kjøtt er det noen kommuner med mer enn én sone. For arbeidsgruppa har det av hensyn til tidsfristen og tilgjengelige ressurser vært nødvendig å bruke den dominerende sonen i kommunen for hhv. kjøtt og melk i de sammenstillingene som er gjort. Det er liten grunn til å tro at dette i vesentlig grad skulle gi et misvisende resultat.

I tabell 9 vises fordelingen av areal gruppert etter teigstørrelser (markslagsfigurer i AR5) og soner for distriktstilskudd kjøtt. I sone 1 er satsen 0,00 kroner per kg for alle kjøttslag. Fra og med sone 2 er øker satsen og inkluderer flere dyreslag i de høyere sonene. Ser en på andelene av arealer i de minste størrelsesklassene, skiller sone 1 seg ut med vel 5 prosent av arealet på teiger under 10 dekar, mens andelen ligger på fra vel 16 til vel 23 prosent for de øvrige sonene. Med unntak av sone 5 hvor andelen areal på teiger under 10 dekar er noe lavere enn i sone 4, er andelen av areal på små teiger stigende oppover i sonene.

Tabell 9: Andeler areal etter fordeling på teigstørrelser og soner for distriktstilskudd kjøtt

		Teig- størrelse daa							
		-4,99	5-9,99	10-14,99	15-19,99	20-24,99	25-29,99	30-9999	
Sone	distrikts- tilskudd kjøtt	Fulldyrka og overflate- dyrka i							
		sonen, daa	Andel av daa	Andel av daa	Andel av daa	Andel av daa	Andel av daa	Andel av daa	Andel av daa
	1	3 655 910	2,0 %	3,2 %	3,2 %	3,2 %	3,0 %	2,8 %	82,6 %
	2	3 587 173	7,0 %	9,2 %	8,0 %	6,7 %	5,7 %	5,0 %	58,3 %
	3	858 254	8,9 %	11,4 %	9,8 %	8,3 %	7,0 %	6,0 %	48,5 %
	4	792 869	10,4 %	12,9 %	10,8 %	8,5 %	7,2 %	5,9 %	44,3 %
	5	182 807	9,1 %	13,7 %	11,6 %	9,7 %	7,6 %	6,7 %	41,7 %
	I alt	9 077 013							

Tabell 10 viser en tilsvarende oppstilling for distriktstilskudd melk. Dersom en ser på andelen areal på teiger mindre enn 10 dekar, skiller sone A og B seg nivåmessig ut med hhv. 6,7 og 6,3 prosent, mens øvrige soner er fra vel 18 prosent (sone E) til vel 30 prosent (sone H). Også for distriktstilskudd melk er satsen 0,00 kroner per liter i den laveste sonen, og øker fra bokstav B og utover.

Tabell 10: Andeler areal etter fordeling på teigstørrelser og soner for distriktstilskudd melk

Sone	distrikts-tilskudd	melk	Teig- størrelse daa						
			-4,99	5-9,99	10-14,99	15-19,99	20-24,99	25-29,99	30-9999
			Fulldyrka og overflate- dyrka i sonen, daa	Andel av daa	Andel av daa	Andel av daa	Andel av daa	Andel av daa	Andel av daa
	A	343 862	2,3 %	4,4 %	5,0 %	5,3 %	5,0 %	5,1 %	72,8 %
	B	4 748 817	2,5 %	3,8 %	3,7 %	3,5 %	3,3 %	3,0 %	80,2 %
	C	951 213	9,0 %	11,6 %	9,5 %	7,7 %	6,3 %	5,5 %	50,5 %
	D	1 810 625	9,4 %	11,6 %	9,8 %	8,1 %	6,9 %	5,9 %	48,4 %
	E	423 411	7,4 %	10,9 %	9,9 %	8,6 %	7,0 %	6,4 %	49,8 %
	F	222 851	11,1 %	13,6 %	11,1 %	9,0 %	8,0 %	6,4 %	40,9 %
	G	393 427	11,5 %	14,0 %	11,7 %	8,8 %	7,3 %	5,6 %	41,0 %
	H	26 049	14,3 %	16,3 %	12,6 %	11,2 %	6,1 %	6,2 %	33,1 %
	I	64 075	9,2 %	12,9 %	11,0 %	9,2 %	7,0 %	6,6 %	44,0 %
	J	92 683	7,5 %	13,5 %	11,6 %	9,6 %	8,4 %	6,8 %	42,5 %
	I alt	9 077 013							

I tabell 11 vises fordelingen av areal etter teigstørrelser gruppert etter sonene for arealtilskudd. Med denne inndelingen er det sone 1 til 4 som ligger på et klart lavere nivå med andeler areal på teiger mindre enn 10 dekar, enn de øvrige sonene. Andelene for sone 1 til 4 ligger fra 4,9 til 6,6 prosent, mens andelene for sone 5 til 7 ligger fra 20,1 til 23,5 prosent.

Tabell 11: Andeler areal etter fordeling på teigstørrelser og soner for arealtilskudd

		Teig- størrelse daa	-4,99	5-9,99	10-14,99	15-19,99	20-24,99	25-29,99	30-9999
Sone areal- tilskudd	Fulldyrka og overflatedyrka i kommunen, daa	Andel av daa	Andel av daa	Andel av daa	Andel av daa	Andel av daa	Andel av daa	Andel av daa	Andel av daa
1	1 812 156	1,9 %	2,9 %	3,0 %	2,9 %	2,7 %	2,6 %	84,0 %	
2	301 333	2,2 %	4,2 %	4,6 %	5,1 %	4,8 %	4,8 %	74,3 %	
3	1 788 332	2,7 %	3,9 %	3,8 %	3,6 %	3,2 %	3,0 %	79,8 %	
4	875 824	2,4 %	3,8 %	3,6 %	3,5 %	3,4 %	3,2 %	80,1 %	
5	3 323 692	8,8 %	11,3 %	9,7 %	8,0 %	6,7 %	5,8 %	49,7 %	
6	818 918	10,5 %	13,0 %	10,9 %	8,6 %	7,2 %	5,9 %	44,0 %	
7	156 758	8,2 %	13,3 %	11,4 %	9,4 %	7,9 %	6,7 %	43,1 %	
9 077 013									

Tabell 9 – tabell 11 viser at den geografiske soneinndelingen i eksisterende ordninger i noen grad er i samsvar med og ivaretar områder med høy andel små teiger. Eksisterende ordninger differensierer imidlertid ikke på enkeltbruksnivå.

6.8 Kostnader for utvikling og drift av kartløsning for driftsvansketilskudd

Utmåling av og forvaltning av et driftsvansketilskudd forutsetter bruk av en elektronisk kartløsning for inntegning, kontroll og beregning av vekstareal i tilknytning til et fagsystem for behandling av søknader, beregning og utbetaling av tilskudd.

I prosjektet for utvikling av nytt system for produksjons- og avløsertilskudd (estil PT) ble det gjennomført et arbeid med planlegging, spesifisering og kostandsestimering for utvikling av en mulig kartløsning. De funksjonelle og ikke-funksjonelle kravene til løsningen ble spesifisert på et detaljert nok nivå til at estimering var mulig, og til at estimatet ville gi sannsynlig kostnadsbilde for utvikling av kartløsning for produksjons- og avløsertilskudd. Spesifikasjonsarbeidet ble utført av Landbruksdirektoratets prosjektdeltakere i samarbeid med NIBIO. Estimat for utvikling av kartløsningen ble utført av NIBIO etter oppdrag fra Landbruksdirektoratet.

Den antas at den planlagte kartløsningen vil ha tilstrekkelig basisfunksjonalitet for en kartløsning som skal benyttes for utmåling av driftsvansketilskudd for helling, teigstørrelse og teigutforming. Kartløsningen må imidlertid utvides med funksjonalitet for å håndtere spesifikke krav og behov for driftsvansketilskudd. Tilsvarende må fagsystemet utvides med tilleggfunksjonalitet for håndtering av satser for driftsvanskekategorier og beregning av driftsvansketilskudd.

Det er stor usikkerhet knyttet til hvorvidt en modell for å beregne driftsvanskefaktoren for formen til en teig på, vil samsvare med faktiske driftsvanske knyttet til teigens form. Det er også stor usikkerhet knyttet til teknisk implementering av slik modell. Av den grunn har arbeidsgruppa ikke gått inn i noen nærmere vurdering av teigutforming og implementering av et eventuelt teigutformingskart. Se kapittel 5.3 for omtale av teigform. Estimaten omfatter følgelig ikke driftsvansketilskudd basert på teigens utforming.

Det antas at produksjonsrettet tilskudd til helling kan håndteres i eksisterende kartløsning for estil RMP uten at det er behov for større endringer verken i kartløsningen eller fagsystemet. Det er ikke gjort en teknisk vurdering av dette. Det er heller ikke vurdert om det er teknisk mulig eller hensiktsmessig å utvide estil RMP til å håndtere driftsvansketilskudd basert på størrelse og eventuelt form i tillegg til helling.

Estimaten for utvikling av en mulig kartløsning for å håndtere driftsvansketilskudd bygger på estimatene fra arbeidet med kartløsning for estil PT.

Nedenfor følger en overordnet funksjonell beskrivelse av kartløsningen som var planlagt brukt til utmåling av arealtilskudd i fagsystemet estil PT. Estimaten er basert på en detaljering av den overordnede funksjonelle beskrivelsen.

Kart skal benyttes både for søker for utfylling av søknadsskjemaet og for saksbehandler for behandling og eventuell korrigering av søknadsinformasjon som er kartfestet. Erfaringene fra bruk av elektroniske kart i regionalt miljøprogram tilsier at det er hensiktsmessig med en kartklient for søker og en for saksbehandler fordi behovet til funksjonalitet er en del forskjellig.

All arealdata i søknaden skal inntegnes i kartklienten. Det skal ikke være mulig å skrive inn arealdata uten bruk av kart.

Estil PT skal integrere mot kartklientene. Alle arealbaserte tilskuddsordninger skal håndteres vha. av elektronisk kart. Det elektroniske kartet skal integreres sømløst i søknadsskjemaet. Utveksling av data mellom skjema og kartet skal gjøres automatisk.

Estil PT skal levere grunnlagsdata til kartløsningen, slik at kartklientene har nødvendige data om hvilke tilskuddordninger som skal inntegnes elektronisk og reglene som gjelder for disse ordningene. Beregninger skal utføres i Estil PT basert på data som er registrert og godkjent i kartklienten. Informasjon om eventuelt driftsvansketilskudd for et gitt areal skal overføres fra kartklient til Estil PT som grunnlag for beregning av driftsvansketilskudd.

Det skal være mulig å registrere foretakets driftssenter i kartløsningen, både for søker og for saksbehandler. Driftssenter skal automatisk tilordnes koordinater og hovednummer ved registrering.

Kontroller av registreringer i kartet skal omfatte krysskontroller mot søknadsdata som allerede er registrert på samme arealer av andre søkere. Søker vil få varsel dersom vedkommende registrerer hele eller deler av et areal som allerede er registrert av en annen søker. Dette vil bidra til å redusere antall tilfeller der to eller flere foretak søker om tilskudd til samme areal.

Markslagene i det elektroniske kartet skal fastsettes og defineres etter Arealressurskart (AR5) klassifikasjonssystem, og skal oppdateres mot Arealressurskartet (AR5) slik at det til enhver tid er samsvar mellom elektronisk kart og AR5. Kontrollene skal sikre at det er samsvar mellom hvilke vekstgrupper som registreres i kartet og markslaget de registreres på. Forsøk på å registrere vekstgrupper i kartet som ikke har et korresponderende markslag i det markerte området, skal utløse feilmelding.

Det elektroniske kartet skal omfatte kartlag for AK-soner. Arealer som registreres i elektronisk kart skal automatisk tilordnes korrekt AK-sone.

Tilleggsfunksjonalitet for driftsvansketilskudd

Driftsvansketilskudd skal kun gis til det jordbruksarealet som er i drift og som er forbundet med driftsvansker. Kartløsningen avgjør om et areal skal gis driftsvansketilskudd basert på inntegnet areal og underliggende kartlag. Driftsvansketilskuddet beregnes for det vekstarealet det søkes arealtilskudd for. For å forenkle inntegning i kart bør det være mulig å vise kartlag for driftsvansketilskudd med indikasjon av hellingsgrad og størrelse for eksempel med bruk av farger for å vise hellingsgradsintervall og størrelsesintervall. Dersom teigstørrelse skal beregnes etter det arealet søker tegner inn i kartløsningen, vil kartlag for størrelse ikke benyttes.

Utvidelse av kartløsning

Den tiltenkte kartløsningen for estil PT må utvides med tilleggsfunksjonalitet for å kunne håndtere driftsvansketilskudd. Det antas at driftsvansketilskudd kan håndteres funksjonelt på samme måte som arealtilskudd for vekstarealer. De inntegnede vekstarealene kontrolleres mot det underliggende kartgrunnlaget for hhv. helling og teigstørrelse og vekstarealet gis eventuelt driftsvansketilskudd i tillegg til arealtilskudd.

Utvidelse av fagsystem

Fagsystemet beregner arealtilskudd basert på dyrket vekstareal og satser for den arealtilskuddssonen arealet befinner seg i. Kartløsningen skal gi fagsystemet informasjon om areal og sone for arealtilskudd. Satsene for arealtilskudd håndteres i fagsystemet. Tilsvarende må kartløsningen gi fagsystemet informasjon om vekstareal og eventuelt driftsvanskefaktor. Fagsystemet må håndtere satser per driftsvanskefaktor, og beregning av driftsvansketilskudd.

Dersom søker eller saksbehandler mener at kartlag for driftsvansketilskudd for en gitt teig ikke stemmer overens med terrenget, må det være mulig å overstyre avgrensningene fra kartlaget for den enkelte teigen.

Grunnlagskart for helling og teigstørrelse

På samme måte som soner for arealtilskudd, soner for driftstilskudd melk og kjøtt gir en forutsigbarhet for tilskuddsmottaker mht. satser og utmåling tilskudd, må areal forbundet med driftsvanske synliggjøres og forvaltes tilsvarende. Dette kan løses ved blant annet ved hjelp av kartgrunnlag, dvs. et grunnlagskart per driftsvanskekategori som gir informasjon om et dyrket areal skal gis driftsvansketilskudd eller ikke.

Hellingskart

For å kunne avgjøre om et gitt areal skal gis driftsvansketilskudd på grunn av helling eller bratthet, må kartløsningen benytte et nasjonalt hellingskart. I kartløsningen for estil RMP benyttes NIBIOS hellingskart for jordbruksareal. NIBIOS hellingskart er beregnet fra Kartverkets 10 meters terrengmodell. Hellingskartet er inndelt i to hellingsklasser; «Helling jordbruksareal større enn 1:3» og «Helling jordbruksareal mellom enn 1:5 og 1:3». Helling 1:3 vil si at bakken heller slik at 3 meter fram gir 1 meter stigning. Helling 1:5 vil si at bakken heller slik at 5 meter fram gir 1 meter stigning.

NIBIOS hellingskart kan benyttes dersom klassifiseringen av hellingsgrad samsvarer med valgt hellingsgrad for utmåling av driftsvansketilskudd. Endring av klassifisering eller bruk av et mer

detaljert høydemodell enn Kartverkets 10 meters terrengmodell krevet at hellingskartet må endres. Det medfører økte kostnader. Kostnadene for utvikling av et nytt hellingskart er ikke tatt med estimatet. I estimatet forutsettes det at NIBIOS hellingskart kan benyttes.

Kartverket prioriterer ikke lenger den gamle høydemodellen. Kartverket prioriterer isteden etablering av Nasjonal detaljert høydemodell basert på ny laserskanning av terrenget. Det er ikke tatt høyde for å utvikle et hellingskart basert på ny høydemodell i estimatet.

Teigstørrelseskart

I kapittel 4.3.1 er det skissert 3 alternative tilnærminger til definisjon av teig og avgrensning av teig.

1. Teigavgrensning etter AR5
2. Teigavgrensning etter AR5 og landbrukseiendomsgrenser
3. Teigavgrensning etter AR5 og omsøkt areal innenfor markslag

For alternativ 1 og 2 vil teigstørrelse beregnes på forhånd og håndteres i et teigstørrelseskart. Et teigstørrelseskart vil være nokså trivielt å fremstille basert på eksisterende kartgrunnlag (AR5 og Matrikkelen) og landbrukseiendommer fra Landbruksregisteret (alternativ 1 og 2).

For alternativ 3 må teigstørrelse prosesseres og beregnes i sanntid når søker tegner inn vekstareal i kartløsningen. Det krever noe mer «prosesseringskraft» av kartserver og server må dimensjoneres etter det.

Det er små kostnadsforskjeller for implementering av kartløsningen avhengig av hvilket alternativ som blir valgt for definisjon av teig. Det samme gjelder for kostnadene for implementering av et teigstørrelseskart.

Usikkerhet

Direktoratets erfaringer med leverandørers estimater tilsier at det opprinnelige kostnadsestimatet på kartløsningen for produksjon- og avløsertilskudd er underestimert. Dette er tatt høyde for i estimatet nedenfor. Det er generelt stor usikkerhet i hvordan en ordning for driftsvansketilskudd skal utformes og forvaltes, og hvilke faktiske krav og behov kartløsningen og fagsystemet skal løse. Dette avspeiles i estimatet. Erfaring tilsier at det påløper høyere drifts- og vedlikeholdskostnader første driftsår. Det er ikke tatt høyde for innførings- og opplæringskostnader av løsningen i forvaltningen. Eventuelle omstillings- og endringskostnader knyttet til innføring av løsningen er ikke tatt med.

Estimat kartløsning for driftsvansketilskudd

Tabell 12: Estimat kartløsning for driftsvansketilskudd, mill. kroner

	Kart produksjonstilskudd	Driftsvanske	Sum
Investering/oppstart	18-20	3	21-23
Drift/vedlikehold (årlig)			2,5-3,5

6.9 Øvrige søknads- og forvaltningsmessige sider ved et driftsvansketilskudd

Det er vanskelig å anslå i hvilken grad innføring av driftsvansketilskudd vil påvirke forvaltningen og forvaltningskostnadene ut over kostnadene med etablering og drift av en kartløsning.

Antall årsverk i knyttet til nåværende forvaltning av produksjonstilskudd og avløsertilskudd anslås grovt til ca. 160 årsverk (reduisert med 39 årsverk jf. Landbruksdirektoratet tilleggssrapport til rapport 14/2014, fra 200 årsverk jf. SLF rapport 14/2014).

For et eventuelt driftsvansketilskudd for små «teiger», er vurderingen så langt at en ikke vil kunne legge et eksisterende kartgrunnlag som AR5 direkte til grunn for utmåling av tilskuddet, jf. kapittel 5.1.5. AR5 skal beskrive det faktiske terrenget, men kan inneholde feil. I slike tilfeller bør faktiske forhold legges til grunn. Det vil være behov for å utrede nærmere om og hvordan dette kan utformes regelverksmessig og praktiseres for søker og forvaltning. Nedenfor pekes det på noen forhold som trenger å avklares.

Regelverket for «teiger» i tilskuddssammenheng

Om og på hvilken måte AR5 klassifikasjonssystemet (beskrivelsen av klassifikasjon av arealressurser) kan brukes eller inngå i regelverket for tilskudd. Bl.a. vil det være behov for å avklare hvordan regler som er veiledende i klassifikasjonssystemet skal gjelde i tilskuddssammenheng.

Dersom andre typer hindringer for sammenhengende drift, enn de som gjelder i AR5-sammenheng, også skal kunne være grenser for «teiger» i tilskuddssammenheng, må det også utformes regler for hva som skal gjelde som slike grenser.

Tilskuddssøkerens ansvar

Gjeldende prinsipp for produksjonstilskudd er at tilskuddssøker er ansvarlig for opplysningene inngitt i søknaden. Dersom tilsvarende skal gjelde for «teigene» som inngår i tilskuddssøknadene, og AR5 klassifikasjonssystemet skal inngå i regelverket, innebærer det strengt tatt at søkeren må sette seg inn i klassifikasjonssystemet og være i stand til å gjøre en riktig vurdering av markslagsgrensene på de «teigene» vedkommende søker tilskudd for. Det er vanskelig å se for seg at dette er realistisk i praksis, og det kan derfor være behov for å avklare om og hvordan dette eventuelt kan håndteres på annen måte.

Forvaltningen

Når «teigene» trolig må fastsettes ut fra større eller mindre grad av skjønn, er det fare for at det vil medføre et betydelig merarbeid i kommunen og hos fylkesmennene, særlig i en innføringsfase på noen år.

Landbruksdirektoratet har erfart at det er stor forskjell mellom kommuner i oppfølgingen av ajourhold av AR5, og at kompetanse og ressurser på området er variabelt. Disse utfordringene vil også være gjeldende ved en eventuell innføring av driftsvansketilskudd, og vil gjøre at sjansen for at det er feil i teigopplysningene i AR5 vil variere ut i fra hvilken kommune søkerne hører til.

Ved behandling av søknader bør forvaltningen vurdere både de tilfellene hvor søker har inngitt «teig»-opplysninger som ikke er i samsvar med AR5, og de tilfellene hvor «teig»-opplysningene i søknadene er i samsvar med AR5. Det er fare for at en betydelig andel av søkerne vil ta «teigen» i AR5 for «god fisk», og at det derfor vil være en god del tilfeller hvor teigopplysningene i søknaden kan være feil.

I noen tilfeller vil forvaltningen trolig kunne avklare «teig»-grenser ut fra tilgjengelige kart og flybilder, men trolig vil det være behov for befaring i en god del tilfeller. Gjeldende søknadsfrist for

arealtilskudd er i midten av oktober, som innebærer at årstid og tilgjengelig periode for kontroll kan innebære en utfordring i enkelte deler av landet.

I en innføringsperiode av et driftsvansketilskudd basert på «teig», kan en frykte at det vil bli en økning i klagesaker. Klagesaker er generelt tidkrevende.

Klagesaker som kommunen ikke tar til følge, behandles av Fylkesmannen. Fylkesmannen har ikke noen rolle i AR5-kartleggingen. Avhengig av hvordan AR5-klassifiseringen eventuelt vil inngå i tilskuddsregelverket, kan det være behov for å vurdere om dette er kompliserende.

Det kan være grunn til å tro at innføring av et driftsvansketilskudd vil medføre et betydelig økt behov for befaringer, kontroll og tid til saks- og klagebehandling i kommunene, samt klagebehandling hos fylkesmennene, men Landbruksdirektoratet ser ikke at det er mulig å tallfeste hvor stort dette behovet vil eller kan bli.

Tidshorisont for eventuell innføring

Kostnadene ved utvikling og oppstart av en kartløsning i estil PT som vil være nødvendig for en nasjonal ordning for et eventuelt driftsvansketilskudd, er estimert til 21-23 mill., og årlige drifts- og vedlikeholdskostnader til 2,5-3,5 mill. kroner. Utvikling kan gjennomføres over en periode på 2 år. Konseptvurdering, spesifikasjon og konkurranseutsetting av prosjektet kan tidligst gjennomføres i løpet 3/4. kvartal 2018 og 1. kvartal 2019. Utviklingsprosjektet kan således tidligst starte 2. kvartal 2019. Det betyr at en kartløsning for driftsvansketilskudd tidligst kan være i produksjon og tas i bruk for del 2 av søknadsomgangen for 2020 i PT. Utviklingskostnadene fordeles anslagsvis med 2 mill. i 2018, 11,5 mill. i 2019 og 4,5 mill. i 2020. For 2020 påløper det etableringskostnader, drifts- og vedlikeholdskostnader på mellom 1,5 - 2 mill. Alle kronebeløp er eks. mva.

Etablering av en ny kartløsning for driftsvansketilskudd i estil PT gir økte og varige drifts- og vedlikeholdskostnader i hele perioden løsningen er i drift. Dette er kostnader som ikke er dekket i Landbruksdirektoratets ordinære driftsbudsjett. Landbruksdirektoratet har ikke muligheter til å håndtere de økte kostnadene uten at direktoratets driftsbudsjett økes tilsvarende.

En eventuell utvidelse av dagens estil RMP med en nasjonal ordning for bratt-tilskudd kan realiseres i eksisterende løsning uten at det er behov for større tekniske endringer. Det forutsettes at dagens ordning for bratt-tilskudd i RMP videreføres som en nasjonal ordning uten vesentlige endringer. Det bør imidlertid gjøres tilpasninger i det nasjonale hellingskartet som brukes av løsningen. Det antas videre at en nasjonal ordning for bratt kan håndteres av dagens bemanning hos fylkesmannen og i direktoratet. Det pågår et arbeid med nasjonal forskrift for RMP. Planen er at ny forskrift skal tre i kraft fra søknadsomgang 2019. Det vil være fornuftig om en eventuell nasjonal ordning for bratt-tilskudd håndteres som en del av ny forskrift. Kostnader for nytt eller tilpasninger av eksisterende hellingskart og eventuelle tilpasninger i estil RMP anslås til 0,5 million til 1 million. Kostnadene påløper i 2019.

6.10 Oppsummering kost-/nytte effekter av et driftsvansketilskudd

Begrensninger i eksisterende data gjør det vanskelig å analysere sammenhengen mellom arealer ut av drift og driftsvansker på «teig»-nivå. På landbrukseiendomsnivå kan det være mulig å gjøre enkelte analyser av effekter av et nytt driftsvansketilskudd på eksisterende modeller/verktøy når forslag til en endelig ordning foreligger. Så langt har ikke denne arbeidsgruppa kommet. Ut fra de vurderinger som er gjort så langt kan følgende punkter oppsummeres:

Usikker virkning på målet for matsikkerhet og beredskap

- tilskuddet vil trolig ha marginal effekt på norsk matproduksjon
- total grovfôrproduksjon vil påvirkes lite og i hovedsak være koplet til antall dyr og geografisk fordeling av disse
- usikkerhet omkring hvilke arealer som vil gå ut av produksjon
- opprettholdelse av et noe større areal av åpen åker kan gi noe økt produksjonspotensial
- mulig vridninger mellom produksjoner, avhengig av hvordan innslaget av arealer med driftsvansker fordeler seg mellom produksjonsformene

Noe større måloppnåelse på målet om landbruk over hele landet gjennom å sikre bruk av jord- og beiteressursene

- noe areal (med driftsvanske) vil bli opprettholdt i drift (tatt i bruk) hvor det ellers ikke ville ha vært drift
- bedre økonomi på noe areal (med driftsvanske) som uansett ville ha vært drevet
- marginalt dårligere økonomi ved drift av øvrig areal
- mer støtte til bruk med driftsvansker vil isolert sett kunne medføre at annet areal går ut av drift i stedet

Noe mindre måloppnåelse når det gjelder mål om økt verdiskaping gjennom en konkurransedyktig og kostnadseffektiv verdikjede for mat, og en effektiv og lønnsom utnyttelse av gårdens samlede ressurser

- mer ekstensiv grasproduksjon på bruk med nok tilgjengelig grasareal, noe omlegging til andre vekster
- økte kostnader eller høyere arbeidsforbruk uten at produksjonen øker i samme grad gir lavere inntekter i jordbrukssektoren

Varierende måloppnåelse på målet om bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser.

- et totalt sett større jordbruksareal i drift bidrar til å oppfylle målet om sterkt vern av landbrukets areal (jordvern) og ressursgrunnlag
- drift av arealer som ellers ville gått ut av produksjon vil kunne bidra til å opprettholde kulturlandskapet og naturmangfoldet
- areal med driftsvansker krever mer kjøring per produsert enhet og kan dermed gi større utslipp av klimagasser

Økte forvaltningskostnader

- både investering og løpende drifts-/vedlikeholdskostnader knyttet til nødvendig kartløsning
- betydelig økt behov for befaringer, kontroll og tid til saks- og klagebehandling
- det er ikke gjort noen avveining mellom økte forvaltningskostnader og nytte

Behov for utvikling av bestemmelser om «teiger» og avklaring av tilskuddssøkers ansvar

- om og på hvilken måte AR5 klassifikasjonssystemet og evt. annet grunnlag kan inngå i regelverket for tilskudd
- om tilskuddssøker kan/skal være ansvarlig opplysninger om teigstørrelser i tilskuddssøknaden

Referanser

Ahlstrøm, A., Bjørkelo, K., & Frydenlund, J. (2014). *AR5 klassifikasjonssystem - klassifikasjon av arealressurser*. Skog og landskap.

Arbeidsgruppe. (2010). *Utmåling av arealtilskudd*.

Arbeidsgruppe. (2013). *Tydeligere distriktsprofil*.

Arbeidsgruppe. (2014). *Jordbruksarealer med driftsulemper*.

Stokstad, G., & Skulberg, O. N. (2014). *Fulldyrka areal og kornarealer på Østland*. Skog og landskap.

Tenge I M (red). (2016). *Evaluerings av Areal- og kulturlandskapstilskuddet*. NIBIO, VOL.: 2, NR.: 150, 2016.

Vedlegg 1

Tabell 13 Oversikt over vilkår, satser og begrensninger for RMP-tiltaket "Skjøtsel av bratt areal" for 2016.

Fylke	Foreløpig sats	Vilkår	Annet
Oppland	1:5- 93 kr daa	* Arealet må ligge i stubb eller med grasdekke gjennom vinteren * Areal med radkulturer har ikke rett til dette tilskuddet * For areal som beites må beitetrykket være stort nok til at avlingen høstes. * Arealet må pleies ved beitepussing el.l. når det er behov for å fjerne tuer, oppslag av tre-/buskvekster og andre uønskede vekster. *Arealet må holdes vedlike slik at det tilfredsstiller kravene til å bli klassifisert som dyrka mark	
Buskerud	1:5 : 170 kr daa	* Tilskuddet gis for fulldyrka og overflatedyrka areal * Omsøkt areal (samlet) må være minimum fem dekar * Arealet må slås minst én gang i løpet av vekstsesongen	
Rogaland	1:5 - 55 kr daa 1:3 - 57 kr daa	· Arealet må haustast anten ved slått eller beite, og må drivast slik at det har normal fôr kvalitet og produksjon. · Du må minst ha 15 dekar bratt jordbruksareal for å kunne søkje.	
Hordaland	1:5- 225 kr daa 1:3- 460 kr daa	Minst 30 % av fulldyrka/overflatedyrka areal må være brattere enn 1:5	Klassifiserer bratt fruktareal som "areal med spesielle verdier" Maks 25000 per foretak for bratt areal
Sogn og Fjordane	1:5- 252 kr daa 1:3- 378 kr daa	Minst 20 % av fulldyrka/overflatedyrka areal må være 1:5 eller brattere Arealet må slåast eller pussast minst ein gong kvart år - areal som berre vert beita kan ikkje godkjennast • Ved slått må graset samlast saman og fjernast, men det er ikkje krav om at graset må nyttast til fôr. Ved bruk av beitepussar er det ikkje krav om at graset skal fjernast.	maks kr. 40.000,- pr. føretak
Møre og Romsdal	1:5- 130 kr daa	Tilskot kan gjevast til føretak som driv minimum 10 dekar fulldyrka eller overflatedyrka jord. Alt areal som fyller vilkåra, dannar grunnlag for utbetaling, også dei første 10 dekar. Arealet skal haustast ved slått til fôr. Skjøtsel ved beiting gjev ikkje lenger grunnlag for tilskot.	
Sør-Trøndelag	1:5- 260 kr daa	Det kreves at foretaket har minst 25 % bratt fulldyrka eller overflatedyrka areal i drift.	

Nord-Trøndelag	1:5 – 170 kr daa	Fulldyrka eller overflatedyrka areal, som brukes som åker eller høstes ved slått til dyrefôr. Det bratte arealet må utgjøre minst 50 % av foretakets samla fulldyrka og overflatedyrka areal.	Arealer som får tilskudd til «skjøtsel av bratt areal» ved slått kan også få tilskudd til «slått av biologisk verdifulle arealer» dersom reglene for denne oppfylles.
	1:3 – 170 kr daa		
Troms	1:5 – 200 kr daa	Tilskudd gis for slått av bratt areal (fulldyrka, overflatedyrka, innmarksbeite) på minst 10 daa. Det kan gis tilskudd for inntil 40 dekar.	
	1:3 – 200 kr daa		

NOTAT

Til: [Til]
Kopi til: [Kopi til]
Fra: Jostein Frydenlund
Dato: 19.12.2017
Saksnr: [Saksnr]

Markslagsgrenser i AR5

1.0 Generelt om AR5

Klassifikasjonen i AR5 er en inndeling av landarealet etter kriterier for:

- Arealtype
- Treslag
- Skogbonitet
- Grunnforhold

Arealene deles i polygoner, kalles AR5-flate, som kan beskrives med samme egenskapsverdier for disse fire kriteriene. Ved kartlegging identifiserte man AR5-flatene ved å bruke klassifikasjonskriteriene til å foreta en avveining for å fastlegge grensene mot naboareal.

2.0 Grense jordbruksareal og annet areal

For grense mellom jordbruksareal (fulldyrka, overflatedyrka, innmarksbeite) og andre arealtyper (skog, åpen fastmark, bebyggd) vil markslagsgrensen følge skogkant, vegkant, kant mot gårdstun osv.

3.0 Innen jordbruksarealet

Endring i grunnforhold vil i mange tilfeller danne en markslagsgrense. Et fulldyrka areal kan ikke være grunnlendt. Areal med grunne partier, oppstikkende fjell eller andre hindringer kan da klassifiseres som overflatedyrka jord. Det er imidlertid viktig å merke seg at arealene skal ha en gitt størrelse for å registreres som egne AR5-flater, ut fra reglene for minsteareal. Når det er liten forskjell i driftsforholdene kan for eksempel et overflatedyrka areal på inntil 2 dekar inkluderes i en AR5-flate med fulldyrka jord.

Andre arealtyper innen jordbruksarealet gir også en markslagsgrense. Andre arealtyper som forekommer som holmer i jordbruksarealet skal registreres som egne flater etter følgende kriterier:

- I fulldyrka jord – 0,2 dekar eller større.
- I overflatedyrka jord – 0,5 dekar eller større.
- I innmarksbeite – 1 dekar eller større.

Kriteriene for minsteareal er veiledende og det forekommer mindre AR5-flater.

Steingjerder, kantsoner og permanente grøfter skal registreres når de er over grensen for minsteareal. På fulldyrka jord skal grøfter som er mer enn 2 meter brede og 100 meter lange registreres som åpen fastmark eller skog.

Kjøre og traktorveier på jordbruksareal skal kun omklassifiseres til åpen fastmark når det er gruset og betydelig opparbeidet.

Det kan være hindringer i AR5 som ikke blir kartlagt da de er under minsteareal.

4.0 Andre relevante geografiske informasjonskilder

Eiendomsgrenser er naturlig å hente inn når man skal se på teiginndeling. Og det er kan være naturlig å se på eiendomsgrensene til andre driftsenheter.

Det finnes også andre FKB-datasett som dere kan hente opp for å si noe om hindringer i jordbruksarealet. Elementer som kan forekomme i jordbruksarealet men som i mange tilfeller vil være under minsteareal er:

- Stolper og trafo stasjoner
- Enkelte steingjerder
- Kum, sluk
- Enstreks bekk

Disse finnes i ulike FKB-datasett.

Figur 1, 2 og 3 under viser et område fra Ullandhaug i Stavanger kommune.



Figur 1. Gule linjer viser markslagslinjer fra AR5.



Figur 2. Røde linjer viser eiendomsgrenser fra matrikkelen.



Figur 3. Historisk N5-raster viser steingjerder som svarte sirkler.

Figur 4, under viser vegetasjonssone fra Gran kommune som ikke er markert i AR5.



4. 3Q-programmet

3Q-programmet er basert på kartlegging av et utvalg flater på 1x1 km som er spredt over hele landet. 3Q deler inn prøveflatene i jordstykker. Jordstykkene i 3Q er mer detaljert inndelt enn hva man finner i AR5.

På denne siden finnes mer informasjon om jordstykkestørrelser:

<https://www.nibio.no/tema/landskap/landskapskart/temakart-landskap/gjennomsnittlig-jordstykkestorrelse?locationfilter=true>

Vedlegg 3

Tilskudd for driftsvansker i Østerrike

Dette vedlegget er et forsøk på å gi et innblikk i hvordan det tas hensyn til driftsvansker ved tilskuddsutmåling i Østerrike, med særlig vekt på det som er vurdert mest relevant ut fra hvilke typer driftsvansker arbeidsgruppa har valgt å konsentrere seg om.

I Østerrike gis det «Utjevningstilskudd» (Ausgleichzulage/Compensatory allowance) i områder som er definert som LFA-områder (Less favoured areas). Av Østerrikes jordbruksareal ligger ca. 64 prosent i LFA-områder (<https://www.bmlfuw.gv.at/english/agriculture/Rural-development/Less-favoured-agricultural-areas.html>).

«Utjevningstilskuddet» kan sies å være todelt, med en komponent som er uavhengig av den enkelte søkers driftsvansker, og en komponent som er knyttet til søkerens driftsvansker. Den driftsvanskebaserte komponenten er bygd opp på et poengsystem for driftsvansker (Erschwernispunkte), hvor sum poeng for ulike typer driftsvansker inngår i en strukturdifferensiert utmåling av tilskudd etter antall dekar, og i tillegg differensiert mellom husdyrdrift og ikke-husdyrdrift.

Tabellen 1 gir en grov oversikt over maksimalt poengtall for ulike driftsvansker, og tabell 2 gir oversikt over tilskuddssatsene. For å regnes som husdyrdrift, må det være helårsdrift med i gjennomsnitt minst 0,3 grovfôrdyreenheter per hektar. Storfe 2 år og eldre er en grovfôrdyreenhet.

Tabell 1. Maksimalt poengtall for ulike driftsvansker.

		Maksimale poeng
Topografi	Helling	280
	Oppsplitting av areal (Trennstücke)	30
	«Nomadedrift» med tre forskjellige driftssteder Wanderwirtschaft (Dreistufenwirtschaft)	10
	Adkomst til gården	25
	Vegvedlikehold	15
		360
Klima og jord	Høyde over havet, driftssenter	50
	Klimaverdi, driftssenter	60
	Ekstremforhold (tilgjengelighet)	10
	Jordklimatall	60
		180
Maksimalt poengtall i alt		540

Kilde: https://www.bmlfuw.gv.at/dam/jcr:2888c1fc-f687-45ce-9b13-67260ef0a6ef/02_SRL_AZ_2015.pdf

Tabell 2. Satser for Utjevningstilskudd Østerrike 2017. EP (Erschwernispunkte) er poeng for driftsvansker

Areal	Dyreholder Tilskudd per ha	Ikke-dyreholder Prämie/ha
Heimbetriebe mit EP:		
0 til 10 ha	2,10 € * EP + 65 €	0,70 € * EP + 40 €
> 10 til 30 ha	0,38 € * EP + 50 €	0,30 € * EP + 35 €
> 30 til 40 ha	0,30 € * EP + 35 €	0,25 € * EP + 25 €
> 40 til 50 ha	0,24 € * EP + 25 €	0,20 € * EP + 20 €
> 50 til 60 ha	0,20 € * EP + 20 €	0,16 € * EP + 15 €
> 60 til 70 ha	0,16 € * EP + 16 €	0,12 € * EP + 10 €
> 70 ha	0	0
I gjennomsnitt minst 25 €/ha ved 70 ha.		
Heimbetrieb ohne EP:	25 €/ha bis max. 70 ha	

Kilde: https://www.bmlfuw.gv.at/dam/jcr:2888c1fc-f687-45ce-9b13-67260ef0a6ef/02_SRL_AZ_2015.pdf

I tillegg de enkelte delstatene (Länder) gi ekstra tilskudd (Zuschläge („Top-up-Zahlungen“)) etter 4 driftsvanske kategorier, basert på de samme poengene, for inntil 70 ha per driftsenhet. Satsene for de ulike kategoriene er vist i tabell 3.

Tabell 3. Ekstra delstatstilskudd basert på driftsvanskepoeng

Driftsvanske kategori	Driftsvanskepoeng (EP)	Maksimalt tilskudd
1	5 til 90 EP	60 €/ha
2	>90 til 180 EP	90 €/ha
3	>180 til 270 EP	115 €/ha
4	>270 EP	145 €/ha

I tabell 4 er teksten for beregningsreglene for driftsvanskepoeng for helling og oppsplitting (teigstørrelse) forsøkt oversatt, og i tabellene 5-8 er størrelseorden på tilskuddene forsøkt belyst gjennom eksempler for ulike grader av driftsvansker, driftsomfang og driftstype (husdyrdrift, ikke-husdyrdrift).

Tabell 4. Beregning av driftsvanskepoeng

AZ 15-20 Driftsvanskepunkter (EP)			
Type	Beskrivelse/punktberegning		Punkter/ha
TOPOGRAFI			max. 360
Helling	Hellingsgrad	Punktberegning	max. 280
	0 - 17,9 %	% andel totalareal? (Gesamt-EFL) x 0,00	
	18 - 24,9 %	% andel totalareal? (Gesamt-EFL) x 0,85	
	25 - 34,9 %	% andel totalareal? (Gesamt-EFL) x 1,20	
	35 - 49,9 %	% andel totalareal? (Gesamt-EFL) x 2,45	
	50 % und mehr	% andel totalareal? (Gesamt-EFL) x 3,15	
Oppsplitting	Fra 4. teig.	Punkte	max. 30
	>=0,01 og <=0,25 ha	1,4 Poeng per teig (Trennstück)	
	> 0,25 og <=0,50 ha	1,2 Poeng per Trennstück	
	> 0,50 og <=0,75 ha	1,0 Poeng per Trennstück	
	> 0,75 og <=1,00 ha	0,8 Poeng per Trennstück	
Traditionelle Wanderwirtschaft	wenn zutreffend	10 Punkte	max. 10
Erreichbarkeit der Hofstelle	mit PKW (nicht mit LKW) erreichbar	12,50 Punkte	max. 25
	nur mit Traktor, Spezialmasch.	18,75 Punkte	
	nicht mit Kraftfahrzeugen erreichbar	25,00 Punkte	
	Seilbahnerhaltung	5 Punkte	
Wegerhaltung	ab 100 m berücksichtigt	5 Punkte je km	max. 15
Klima und Boden (KLIBO)			max. 180
Extremverhältniss	ab 2.Tag pro Jahr berücksichtigt	2 Punkte pro Tag/Jahr	max. 10
Klimawert der Hofstelle	Wärmesumme	14 Uhr Temperatur	max. 60
	b1 = 3,0 Punkte	b1 = 3,0 Punkte	
	b2 = 6,0 Punkte	b2 = 6,0 Punkte	
	b3 = 9,0 Punkte	b3 = 9,0 Punkte	
	c1 = 12,0 Punkte	c1 = 12,0 Punkte	
	c2 = 15,0 Punkte	c2 = 15,0 Punkte	
	c3 = 18,0 Punkte	c3 = 18,0 Punkte	
	d1 = 21,0 Punkte	d1 = 21,0 Punkte	
	d2 = 24,0 Punkte	d2 = 24,0 Punkte	
	d3 = 27,0 Punkte	d3 = 27,0 Punkte	
	e1 u. mehr = 30,0 Punkte	e1 u. mehr = 30,0 Punkte	
Seehöhe Hofstelle	ab 400 m berücksichtigt	0,03 Punkte/m	max. 50
EP-Bodenklimazahl (EP-BKLZ) ^{1) 2)}	bei einer EP-Bodenklimazahl	Punkte	max. 60
	bis zu 10	60	
	über 10 bis 35	60 - 2,4 mal (EP-BKLZ - 10)	
	0 oder über 35	0	

¹⁾ Hutweiden gehen bei Hangneigung und Bodenklimazahl mit der halben Futterfläche in die Berechnung ein.

²⁾ EP-Bodenklimazahl = Summe der Ertragsmesszahlen aller Erschwernisflächen dividiert durch deren Gesamtfläche (in ar).

Bratthet

Driftsvanskepoengene for hellingsgrad beregnes ut fra andel av totalareal i de ulike hellingskategoriene. Siden utjevningstilskuddet videre utmåles ut fra totalt antall dekar for søker, lar det seg da gjøre å beregne en tilskuddssats per dekar areal i de ulike hellingskategoriene. Dette er gjort i tabell 5 for «dyreholdere» og i tabell 6 for «ikke-dyreholdere».

Tabell 5. Beregnet tilskuddssats for «husdyrdrift» for ulike grader av bratt areal og ulikt driftsromfang, kroner per daa med helling i de ulike hellingskategoriene. Det er brukt en euro-kurs på 9,66 (valutakurs 24. nov. 2017)

	Driftsromfang							
Hellingsgrad	50 daa	100 daa	200 daa	300 daa	400 daa	500 daa	600 daa	700 daa
0 - 17,9 %	0	0	0	0	0	0	0	0
18 - 24,9 %	172	172	102	78	65	56	49	44
25 - 34,9 %	243	243	144	111	92	79	70	62
35 - 49,9 %	497	497	293	226	187	161	142	127
>=50 %	639	639	377	290	240	207	183	164

Tabell 6. Beregnet tilskuddssats for «ikke- husdyrdrift» for ulike grader av bratt areal og ulikt driftsromfang, kroner per daa med helling i de ulike hellingskategoriene. Det er brukt en euro-kurs på 9,66 (valutakurs 24. nov. 2017)

	Driftsromfang							
Hellingsgrad	50 daa	100 daa	200 daa	300 daa	400 daa	500 daa	600 daa	700 daa
0 - 17,9 %	0	0	0	0	0	0	0	0
18 - 24,9 %	57	57	41	36	32	29	26	24
25 - 34,9 %	81	81	58	50	45	41	37	34
35 - 49,9 %	166	166	118	103	92	83	75	69
>=50 %	213	213	152	132	118	107	97	88

Teigstørrelse (oppsplitting)

Det beregnes driftsvanskepoeng per teig, fra og med 4. teig, for teiger i ulike størrelseskategorier. Siden utjevningstilskuddet utmåles ut fra antall dekar totalareal, vil da tilskuddet per teig øke med økende totalareal for søkeren, opp til 700 dekar, men med avtakende mertilskudd per dekar, jf. satsene i tabell 2. Beregnet tilskuddssats per teig for ulike kategorier teigstørrelse og driftsromfang er gjort i tabell 7 for «dyreholdere» og i tabell 8 for «ikke-dyreholdere».

Tabell 7. Beregnet tilskuddssats per teig (fra og med 4. teig) for «husdyrdrift» for teigstørrelser i ulike kategorier, kroner per teig. Det er brukt en euro-kurs på 9,66 (valutakurs 24. nov. 2017)

	Driftsomfang								Antall teiger for maks tilskudd
Teigstørrelse, daa	50 daa	100 daa	200 daa	300 daa	400 daa	500 daa	600 daa	700 daa	
>=0,1 og <=2,5	142	284	335	387	427	460	487	510	25
> 2,5 og <=5,0	122	243	287	332	366	394	417	437	28
> 5,0 og <=7,5	101	203	240	276	305	328	348	364	33
> 7,5 og <=10,0	81	162	192	221	244	263	278	291	41
>10,0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Maks tilskudd for teigstørrelse per søker (ved 30 punkter)	3043	6086	7187	8288	9158	9853	10433	10925	

Tabell 8. Beregnet tilskuddssats per teig (fra og med 4. teig) for «ikke-husdyrdrift» for teigstørrelser i ulike kategorier, kroner per teig. Det er brukt en euro-kurs på 9,66 (valutakurs 24. nov. 2017)

	Driftsomfang								Antall teiger for maks tilskudd
Teigstørrelse, daa	50 daa	100 daa	200 daa	300 daa	400 daa	500 daa	600 daa	700 daa	
>=0,1 og <=2,5	47	95	135	176	210	237	258	275	25
> 2,5 og <=5,0	41	81	116	151	180	203	221	235	28
> 5,0 og <=7,5	34	68	97	126	150	169	185	196	33
> 7,5 og <=10,0	27	54	77	100	120	135	148	157	41
>10,0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Maks tilskudd for teigstørrelse per søker (ved 30 punkter)	1014	2029	1739	2608	2898	2898	2782	2434	

Driftsvanskepoeng fra både bratthet og teigstørrelse vil også kunne bety at en tilskuddssøker oppnår en annen driftsvanskekategori med betydning for Ekstra delstatstilskudd, jf. tabell 3. Men disse kategoriene har ganske store intervall for driftsvanskepoeng, og i praksis vil det da kunne være ganske store variasjoner i innslag av bratt areal og/eller små teiger uten at det gir utslag i tilskuddet.