



**NIBIO**

NORSK INSTITUTT FOR  
BIOØKONOMI

NIBIO RAPPORT | NIBIO REPORT

**VOL.: 2, NR.: 150, 2016**

## Evaluering av Areal- og kulturlandskapstilskuddet



**INGRID M. TENGE (RED)**

Kart- og statistikkdivisjonen, NIBIO

## TITTEL/TITLE

Evaluering av Areal- og kulturlandskapstilskuddet

## FORFATTER(E)/AUTHOR(S)

Ingrid M. Tenge (red.) med bidrag fra  
Grete Stokstad, Eystein Ystad, Heidi Knutsen, Signe Kårstad og Geir-Harald Strand

DATO/DATE:	RAPPORT NR./ REPORT NO.:	TILGJENGELIGHET/AVAILABILITY:	PROSJEKT NR./PROJECT NO.:	SAKSNR./ARCHIVE NO.:
20.12.2016	2/150/2016	Åpen	Prosjektnr	15/1482
ISBN-NR./ISBN-NO:	ISBN DIGITAL VERSJON/ ISBN DIGITAL VERSION:	ISSN-NR./ISSN-NO:	ANTALL SIDER/ NO. OF PAGES:	ANTALL VEDLEGG/ NO. OF APPENDICES:
978-82-17-01755-4	Versjon nr	2464-1162	102	

## OPPDRAKSGIVER/EMPLOYER:

Landbruks- og matdepartementet

## KONTAKTPERSON/CONTACT PERSON:

Line Meinert Rød

## STIKKORD/KEYWORDS:

## FAGOMRÅDE/FIELD OF WORK:

Landbruk

## SAMMENDRAG/SUMMARY:

Dette er en evaluering av Areal- og kulturlandskapstilskuddet hvor en også går igjennom ordningene i EU og Sveits. Rapporten beskriver indikatorer på måloppnåelse. Den lister også opp alternative innretninger som kan vurderes.

## LAND/COUNTRY:

Norge

## FYLKE/COUNTY:

## KOMMUNE/MUNICIPALITY:

## STED/LOKALITET:

GODKJENT /APPROVED



Hildegunn Norheim

\_\_\_\_\_  
NAVN/NAME

PROSJEKTLEDER /PROJECT LEADER



Ingrid M. Tenge

\_\_\_\_\_  
NAVN/NAME



**NIBIO**

NORSK INSTITUTT FOR  
BIOØKONOMI

# FORORD

Landbruks- og matdepartementet ga i supplerende tildelingsbrev, datert 02.11.2015, NIBIO i oppgave å gjennomføre en evaluering av Areal- og kulturlandskapstilskuddet (AK-tilskuddet). Formålet med evalueringen er beskrevet i Prop. 127 S (2014-2015), kap. 7.4.3. Tildelingen ble i tillegg synliggjort i instituttets tildelingsbrev for 2016. Det ble også nedsatt en partssammensatt arbeidsgruppe for å følge opp arbeidet med evalueringen. Arbeidsgruppa som har utført evalueringen har vært ledet av Ingrid M. Tenge og har for øvrig bestått av Grete Stokstad, Eystein Ystad, Heidi Knutsen, Signe Kårstad og Geir-Harald Strand. Rapporten er redigert av Ingrid M. Tenge med bidrag fra arbeidsgruppas øvrige medlemmer.

Ås, 20.12.16

Hildegunn Norheim

/Divisjonsdirektør/

# INNHOLD

0	SAMMENDRAG .....	6
1	INNLEDNING .....	8
1.1	Bakgrunn .....	8
1.2	Problemstilling .....	8
1.3	Metode.....	9
2	TEORETISK GJENNOMGANG AV AREALSTØTTE SOM VIRKEMIDDEL .....	10
2.1	Prisdannelse på jord og jordleie.....	10
2.2	Utforming og kapitalisering av tilskudd .....	12
2.3	Ulike tilskuddstyper og virkemåter .....	14
3	BESKRIVELSE AV ORDNINGEN MED AK-TILSKUDD.....	17
3.1	Bakgrunn og målsetting .....	17
3.2	Dagens satser og soneinndeling.....	17
3.3	Satser for AK-tilskudd i 2016 .....	19
3.4	Historisk utvikling.....	19
3.5	Sammenligning AK-tilskudd til korn og grovfôr.....	25
3.6	Krav til miljø og kulturlandskap.....	28
4	BRUK AV STØTTE TIL AREAL OG KULTURLANDSKAP I ANDRE LAND.....	32
4.1	EU .....	32
4.2	Sverige .....	41
4.3	Østerrike.....	44
4.4	Sveits .....	46
4.5	Sammenligning mellom Norge og andre land.....	48
5	MÅLOPPNÅELSE FOR AK-TILSKUDDET .....	53
5.1	Holde jordbruksareal i drift .....	53
5.2	Bidra til et aktivt jordbruk over hele landet.....	60
5.3	Styrke og utjevne inntekter mellom ulike produksjoner og mellom distrikt .....	62
5.4	Skjøtته, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift .....	65
6	ENDRET INNRETNING AV AK-TILSKUDDET? .....	70
6.1	Justeringer av eksisterende ordning .....	71
6.2	Tilnærming til EUs tilskuddsordninger .....	72
7	VEDLEGG.....	74
7.1	Arealbruk.....	74
7.2	Strukturutvikling for utvalgte driftsformer over år .....	75
7.3	Areal- og kulturlandskapstilskuddets andel av inntekter på jordbruksforetaksnivå .....	85
	REFERANSER.....	101



## 0 SAMMENDRAG

Landbruks- og matdepartementet har bedt NIBIO gjennomføre en evaluering av Areal- og kulturlandskapstilskuddet (AK-tilskuddet). Evalueringen skal belyse effektene av tilskuddene, herunder i hvilken grad tilskuddene kan sies å bidra til ordningens formål om å

- Bidra til et aktivt jordbruk over hele landet
- Styrke og utjevne inntekter mellom ulike produksjoner og mellom distrikt.
- Skjømte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift
- Holde jordbruksareal i drift i samsvar med gjeldende landbrukspolitiske mål.

Arealstøtte er en tilskuddsordning som fører til at innsatsfaktoren areal blir rimeligere. Dette forventes å føre til økt bruk av denne innsatsfaktoren og mindre av andre innsatsfaktorer, som for eksempel arbeidstid eller gjødsel per arealenhet. Eventuelle krav knyttet til et slikt tilskudd, som ikke er en del av normal drift av arealene, vil øke kostnadene for brukeren slik at inntektseffekten blir mindre enn støttebeløpet. Om lønnsomheten øker avhenger av hvilke driftsulemper slike tilleggskrav medfører, og i hvilken grad økt støtte fører til økt pris på jordleie og pris på jord.

AK-tilskuddet ble innført i 1989. Senere er sats og regelverk justert flere ganger. Det er derfor, og fordi tilskuddet virker sammen med markedet og med andre tilskuddsordninger, vanskelig å skille effekten av AK-tilskuddet fra andre effekter. AK-tilskuddet er en arealstøtteordning som består av to deler: *Kulturlandskapstilskuddet* er en udifferensiert arealstøtte. Denne ordningen gir liten innvirkning på hvordan arealet brukes, så lenge det er i bruk. *Arealtilskuddet* er en arealstøtte som er differensiert etter geografi og produksjon. Dette gir større innvirkning på hvor og hvordan arealene blir brukt.

Jordbruksarealet er noe redusert siden 1989. Det er sterkest tilbakegang i jordbruksarealet langs kysten og i Nord-Norge. Mye jordbruksareal holdes likevel i drift, selv om antallet foretak reduseres. AK-tilskuddet bidrar til å holde jordbruksareal i drift ved å gi økonomisk grunnlag for bruk av marginalt areal. Beregning av forholdstallet grovfôrareal per grovfôrdyr viser en endring i retning av at det brukes mer areal per grovfôrdyr. AK-tilskuddet bidrar til å gjøre dette mulig fordi tilskuddet utmåles etter areal og ikke etter produksjon.

Det er ingen klare forskjeller mellom regionene med hensyn til lønnsomhet innenfor den enkelte produksjonsform. Når tilskuddene fjernes fra regnskapene, trer slike forskjeller frem. Dette kan tyde på at støtteordningene bidrar til utjamning mellom regioner.

Med færre foretak og større andel leiejord er det ikke urimelig å forvente at større og ofte spesialiserte enheter vil gi et mere ensartet landskapsbilde. Data fra overvåkingsprogrammet for jordbrukets kulturlandskap (3Q) viser imidlertid at det er relativt små endringer i de kulturlandskapselementene som er nevnt i miljøkravene knyttet til AK-tilskuddet. Det betyr at miljøkravene i AK-tilskuddet i stor grad er fulgt.

Det er grunn til å konkludere med at AK-tilskuddet bidrar til utjevning av inntekt mellom produksjoner og mellom regioner. Målformuleringen setter ingen etterprøvbare mål for størrelsen på denne utjevningseffekten.

### Tiltak som kan styrke måloppnåelsen

NIBIO er bedt om å beskrive tiltak som kan styrke måloppnåelsen for tilskuddsordningen.

Det er forskjeller i måloppnåelse innenfor enkelte av tilskuddssonene som benyttes ved utmåling av AK-tilskuddet. En mer detaljert geografisk differensiering gir mulighet til å kanalisere midler mer presist til regioner med svak måloppnåelse. Det foreligger imidlertid ikke resultater som gir grunnlag for klare råd om hvordan en justert soneinndeling skal utformes.

Andre differensierende tiltak som kan styrke måloppnåelsen er å knytte tilskuddssatsene til arealstørrelse, spesifikke produkter eller driftsforhold (for eksempel driftsvansker). Økt differensiering kan, om dette utformes på en hensiktsmessig måte, gi bedre måloppnåelse. Ved bruk av ny teknologi kan ordningene også forvaltes på en kostnadseffektiv måte, uten å påføre brukere eller forvaltning vesentlige ekstraarbeid.

En omfordeling av støtteordningene fra Kulturlandskapstilskudd til økt Arealtilskudd kan føre til økt måloppnåelse hvis differensieringen i utmåling av Arealtilskudd benyttes for å kanalisere de økte ressursene til produksjoner og regioner hvor de gir bedre effekt i form av å holde areal i drift og utjevne inntekter. Omfordeling av tilskuddsmidlene med større vektlegging av Arealtilskuddet kan kombineres med økt differensiering av tilskuddet (jfr. beskrivelsene ovenfor).

Arbeidsgruppa har undersøkt tilskuddsordningene i EU og Sveits. I EU er tilskuddsordningene endret fra å vektlegge støtte til produksjon, til å vektlegge produksjonsnøytrale tilskudd i form av arealstøtte. Ulike *arealtilskuddsordninger* som benyttes i EU og Sveits som kan vurderes i Norge:

*Arealtilskudd utformet som betaling for miljøtjenester* («Greening») der tilskuddet knyttes til krav om å opprettholde grasareal, sette av «økologiske fokusarealer» og (hvis gården er over 100 dekar) ha flere vekster på åpen åker der det ikke dyrkes gras. Dette kan øke miljøeffekten av tilskuddsordningen.

*Eget arealtilskudd til unge bønder.* Tilskuddet gis til bønder under 40 år og kan bare gis de første fem årene etter overtagelse av gården. Ordningen kan øke rekrutteringen til landbruket og styrke målene om å holde jordbruksareal i drift og opprettholde landbruk over hele landet ved å gjøre det enklere å ta over gårdsbruk, og kan gi et økonomisk insentiv til et generasjonsskifte mens den nye brukeren er relativt ung.

*Eget arealtilskudd til landbruk i områder med særskilte naturlige utfordringer* brukes i liten grad i EU (som isteden kanalisere støtte til slike regioner som distriktsstøtte). Utenfor EU har Sveits en rekke ordninger som kan karakteriseres som støtte til landbruk i områder med særskilte naturlige utfordringer. I Norge kan et eventuelt driftsvansketilskudd utformes som et slikt tilskudd.

*Støtte til små bruk* er en støtteordning som er utformet som et forenklet arealtilskudd i enkelte EU-land. Støtte til små bruk kan bidra til å oppnå mål om å holde jordbruksareal i drift og jordbruk over hele landet ved å stimulere til fortsatt drift på små bruk. Dette kan også bidra til å holde kulturlandskapet ved like.

Ved bruk av informasjonsteknologi kan differensierte tilskuddsordninger forvaltes i systemer som fortsatt gjør det enkelt både å søke om og administrere disse ordningene. Slike systemer vil også kunne gi god forutsigbarhet med hensyn til kombinerte kostnader når satser og differensieringsordninger justeres. Økt bruk av informasjonsteknologi i tilskuddsforvaltningen kan derved være et forenklingstiltak som åpner for mer målrettede tilskuddsordninger, uten at dette går på bekostning av målet om en enklere og mer effektiv forvaltning.

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn

I jordbruksoppgjøret for 2015 ble avtalepartene enige om å gjennomføre en evaluering av areal- og kulturlandskapstilskuddet (AK-tilskuddet). Formålet med evalueringen er beskrevet i Prop. 127 S (2014-2015), kap. 7.4.3. (LMD 2015a, s.69)

*«Evalueringen skal belyse effektene av tilskuddene, herunder i hvilken grad tilskuddene kan sies å bidra til ordningens formål:*

- *Bidra til et aktivt jordbruk over hele landet, og til å styrke og utjevne inntekter mellom ulike produksjoner og mellom distrikt.*
- *Skjotte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift, og å holde jordbruksareal i drift i samsvar med gjeldende landbrukspolitiske mål.*

*Evalueringen skal også vurdere hvordan areal- og kulturlandskapstilskuddene virker sammen med, og forskjellig fra, andre typer virkemidler med hensyn til å holde arealer i drift og å sikre miljøverdier, herunder redusere næringsstofftap til omgivelsene. Evalueringen skal videre vurdere om det er hensiktsmessig innretning og omfang av miljøkravene i areal og kulturlandskapstilskuddet.»*

Det ble også nedsatt en partssammensatt arbeidsgruppe for å følge opp arbeidet med evalueringen. Denne arbeidsgruppen har utarbeidet en presisering av oppdraget (LMD 2015b).

- *«Det skal lages en beskrivelse av bakgrunn og historikk tilbake til om lag 1990 da tilskudd til areal- og kulturlandskap ble introdusert, herunder endring i utforming frem til gjeldende virkemiddelsystem.*
- *Det skal gjøres en vurdering av hvordan tilskuddet virker sammen med de øvrige virkemidlene, sett i sammenheng med utvikling av tilskudd, miljøvilkår i forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, andre krav, priser og måloppnåelse.*
- *Det skal gjøres en vurdering av hva slags effekt ordningen har hatt. Oppnå vi resultater som vi ellers ikke har nådd, uten et areal- og kulturlandskapstilskudd? Kan ordningen målrettes eller innrettes annerledes for bedre å ivareta formålet om et aktivt og bærekraftig jordbruk?*
- *Det skal lages en omtale av i hvilken grad virkemidler til areal- og kulturlandskapsformål innen landbrukets virkemiddelsystem brukes i andre land, eksempelvis i Sveits og et utvalg av medlemsstater innen EU.»*

Landbruks- og matdepartementet ga i supplerende tildelingsbrev datert 02.11.2015 NIBIO oppgaven med å gjennomføre evalueringen. Tildelingen ble også synliggjort i instituttets tildelingsbrev for 2016.

## 1.2 Problemstilling

Problemstillingen for evalueringsprosjektet har vært å vurdere måloppnåelsen for areal- og kulturlandskapstilskuddet (AK-tilskuddet), samt å vurdere om denne tilskuddsordningen er et hensiktsmessig virkemiddel for å oppnå disse målsettingene. Denne overordnede problemstillingen er brutt ned i fem delproblemstillinger:



1. Hva er bakgrunnen for areal- og kulturlandskapstilskuddet, og hvordan har ordningen utviklet seg fra 1990 og fram til i dag?
2. Hvordan brukes arealstøtte som virkemiddel i andre land?
3. Hvordan virker areal- og kulturlandskapstilskuddet sammen med andre virkemidler og faktorer i landbrukspolitikken?
4. Hvilke effekter har areal- og kulturlandskapstilskuddet hatt i forhold til målsettingen for ordningen?
5. Kan areal- og kulturlandskapstilskuddet innrettes på en annen måte for å oppnå bedre måloppnåelse?

Disse delproblemstillingene har gitt rammene for organiseringen av evalueringsprosjektet, og finnes også igjen i måten sluttrapporten er disponert. Rapporten starter med en teoretisk gjennomgang av arealstøtte som virkemiddel i kapittel 2. Dette følges av en gjennomgang av ordningen med AK-tilskudd i kapittel 3 og tilsvarende virkemidler i EU og noen utvalgte land i kapittel 4. Kapittel 5 er en indikatorbasert undersøkelse av måloppnåelse for AK-tilskuddet. Rapporten avsluttes med en diskusjon av om AK-tilskuddet kan innrettes på en annen måte for å få bedre måloppnåelse i kapittel 6. Supplerende materiale er tatt med i eget Vedlegg.

### 1.3 Metode

AK-tilskuddet er kun en av mange tilskuddsordninger og tilskuddssatser, soneinndeling og den relative fordelingen mellom kulturlandskapstilskudd og arealtilskudd har endret seg over de årene ordningen har vært operativ. Det er derfor vanskelig å skille effekten av AK-tilskuddet fra andre tilskuddsordninger. I tillegg vil også markedet ha betydning for utviklingen i landbruket, som kan være vanskelig å skille fra effekten av tilskuddsordninger. En evaluering av måloppnåelse for AK-tilskuddet spesielt er derfor en krevende oppgave.

Innenfor rammene for evalueringsprosjektet har det ikke vært mulig å gjennomføre noen egen datainnsamling. Evalueringen er derfor basert på eksisterende data og kunnskap. Kapittel 2, 3 og 4 er en gjennomgang av relevant økonomisk teori, forvaltningens dokumentasjon av tilskuddsordningen og foreliggende dokumentasjon av tilsvarende ordninger internasjonalt. Kapittel 5 er basert på enkle indikatorer beregnet ved hjelp av data fra Driftsgranskinger i jordbruket, søknader om produksjonstilskudd, Arealressurskart AR5 og overvåkingsdata fra overvåkingsprogrammet for jordbrukslandskap (3Q). Kapittel 6 inneholder en diskusjon av om tilskuddsordningen kan innrettes på en annen måte, med sikte på økt måloppnåelse. Mer detaljerte data, særlig med hensyn på en beskrivelse av utvikling og innretting av tilskuddsordningen, er tatt med i eget Vedlegg.

## 2 TEORETISK GJENNOMGANG AV AREALSTØTTE SOM VIRKEMIDDEL

Arealstøtte er en støtteordning som er uavhengig av hvor mye som produseres. Slik støtte kan også gjøres uavhengig av hva som produseres. I tillegg er arealstøtte en støtteordning med relativt lave administrasjonskostnader. I Norge er det lang tradisjon for arealstøtte. I dag gis arealstøtte i landbruket i form av Areal- og kulturlandskapstilskudd (AK-tilskudd). Dette består av to ordninger. *Kulturlandskapstilskuddet* er et flatt arealtilskudd uavhengig av region og hvilken produksjon som drives. *Arealtilskuddet* er et differensiert arealtilskudd som er avhengig av hva en bruker arealene til og hvilken region (sone) arealet ligger i. AK-tilskuddet er en form for arealstøtte som påvirker lønnsomheten i landbruket og derfor, i noen grad, bidrar til å påvirke hva som produseres, hvor det produseres og intensiteten i produksjonen. I dette kapittelet gis en teoretisk gjennomgang av hvordan arealstøtteordningene virker.

### 2.1 Prisdannelse på jord og jordleie

Et mål med landbrukspolitikken er å oppnå et økonomisk resultat som gir grunnlag for drift i landbruket. Et tilfredsstillende økonomisk resultat er også et virkemiddel for å oppnå andre mål, som matvaresikkerhet og bevaring av kulturlandskapet. Økning i landbruksstøtte bedrer økonomien til den sjøleierende bonden på kort sikt. Utfordringen er imidlertid at: "Landbruksstøtte (enten i form av pristøtte, arealstøtte eller mer produksjonsuavhengige støtteformer) har alltid, og overalt, i noen grad blitt reflektert i verdien av jorda" (EU 2011). Når jorda selges og en ny eier overtar kan en forvente at noe av støtten vil kunne finnes igjen i jordprisen. Dermed bidrar ikke hele støtten til å bedre økonomien for de nyetablerte, men blir til dels en kapitaloverføring til de som selger arealene. Med en større andel leiejord blir denne problemstillingen også relevant på kort sikt, siden det ikke er den passive jordeieren en ønsker å støtte, men derimot en aktiv jordbruksdrift som gir matvaresikkerhet, bevarer kompetanse og et ønsket kulturlandskap.

Det foreligger mange studier av sammenhengen mellom støttenivå og jordleiepris eller jordpris. Et sammendrag foreligger hos Swinnen m.fl. (2013). I hvilken grad støtte forsvinner inn i jordleieprisen og jordverdien viser seg å være avhengig av flere faktorer. Hensikten med dette kapitlet er å se nærmere på prisdannelse på jord. Dette gir utgangspunkt for å diskutere hvordan arealstøtte forventes å virke i forhold til kapitalisering av støtten, sammenlignet med andre støttemetoder og spesielt i forhold til pristøtte.

#### Prisdannelse ved leie eller salg av jord

Jordleiepriser er et resultat av to forhold:

- Forventa alternativ verdi for utleier. (Hva en tror andre byr for å leie arealet, hvilken nytte en sjøl kan ha av alternativ bruk av arealet). Dette danner tilbudssiden av jord.
- Forventa lønnsomheten med hensyn til bruken av arealet for innleier av arealet. (Noe som danner etterspørselen etter areal). Dette omfatter ikke bare nettoinntekten fra å drive arealet, men kan også være påvirket av at arealet er viktig for rasjonell bruk av andre arealer, eller at en unngår å hente fôr enda lenger unna eller at en trenger spredeareal for husdyrmøkk. (Derfor

kan rasjonelle bønder i det minste på kortere sikt være villig til å by langt over forventet markedspris, samtidig som en ikke vil by markedspris for et areal som medfører høyere driftskostnader.)

Når alternativverdien for utleier ligger under eller er lik forventa nytte som innleier kan ha av arealet, vil rasjonelle aktører velge å inngå i en frivillig kontrakt for leie av jord. Når de inngår en frivillig kontrakt vil jordleieprisen ende opp et sted imellom disse ytterpunktene.

Når det er stor konkurranse om å leie areal vil prisen presses opp. Når konkurranse er fraværende (når de aller fleste ikke er interessert i å leie arealet på grunn av at det ikke er ansett som lønnsomt for dem) er det ikke uvanlig med svært lave leiepriser. Leiepriser på 0 kr per dekar er også vanlig i mange deler av landet. Gjennomsnittlig leiepris for driftsgranskingsbruk ligger lavt i forhold til registrerte leiepriser. Dette skyldes at mange arealer leies ut gratis (pers. med. T. Haukås, NIBIO), noe som trekker gjennomsnittet ned.

Beliggenheten til arealet vil påvirke hva en er villig til å betale for et areal både i positiv og negativ retning. Noen arealer kan være svært viktige for innleier. Andre ganger gjør lokalisering arealet mindre attraktivt og reduserer leiers forventa lønnsomhet. I grovfôrproduksjon betyr nok avstand mere for forventa lønnsomhet enn i kornproduksjon. Betalingsvilje for areal vil derfor også være knyttet til hva man bruker arealene til, både på grunn av avstand og hvor produktive arealanen er forventet å være.

Økt lønnsomhet i produksjonen som arealet benyttes til vil gi økt overskudd for leietaker og dermed øke leiers reservasjonspris, enten det gjelder en økning i pris (pristilskudd) eller et arealtilskudd. Det vil være større usikkerhet knyttet til et tilskudd betalt i forhold til avling enn til et tilskudd som gitt på grunnlag av areal i drift. Typisk ønsker folk, også bønder, å redusere risiko. De er risiko-averse, og oppfatter en krone i form av arealstøtte som en sikrere inntekt enn en krone basert på avling. Derfor kan det samme beløpet utbetalt som arealstøtte i stede for prisstøtte resultere i noe høyere reservasjonspris for leier siden en reduserer “downside” risk.

For marginale jordbruksområder vil denne forskjellen kunne bidra til at mer areal holdes i hevd da det øker forventet overskudd og dermed reservasjonsprisen for en som vil benytte arealet til jordbruksdrift.

Arealstøtte er på ingen måte et mål på “riktig” jordleiepris. Endringer i støttenivå kan imidlertid påvirke forventa jordleiepris. Dette vil først og fremst være et resultat av endringen av lønnsomhet og indirekte av endring i etterspørselen etter areal eller at alternativverdien for utleiere endres (tilbudssiden).

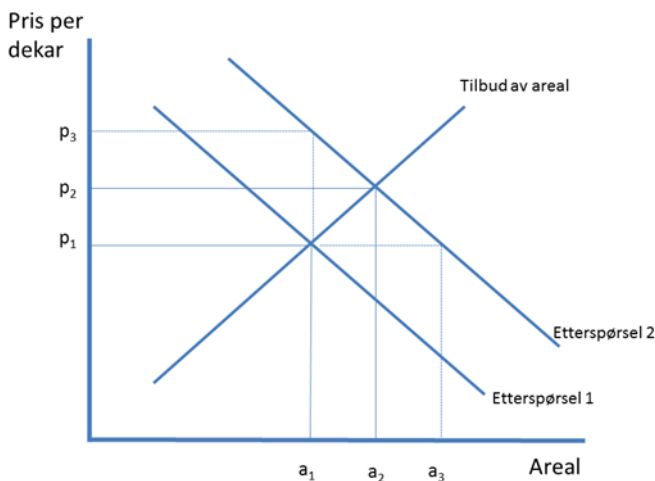
Pris på jordbruksareal er et resultat av alternativ-verdien av arealet. I noen tilfeller er dette forventet avkastning (lønnsomhet) eller nåverdien av jordleia. Det er imidlertid mange andre faktorer som kan spille inn (se for eksempel Swinnen m. fl. 2008). Jordbruksarealer er stedfesta, og selges vanligvis ikke så ofte. Derfor kan også opsjonsverdien av å eie arealet i framtiden (mulig nytte) spille en betydelig rolle for betalingsvilligheten (etterspørselen). Tror man at området er aktuelt som industriområde eller boligtomter, er det helt andre faktorer enn produktivitet og tilskudd som spiller inn på alternativverdien. Selv en høy kornpris kan på ingen måte konkurrere med alternativet å selge arealet til utbyggingsformål.

## 2.2 Utforming og kapitalisering av tilskudd

### Kapitalisering av tilskudd

Leieprisen på areal er et resultat av tilbud og etterspørsel etter areal. Med etterspørsel 1 og tilbudet av areal i Figur 2.1, blir markedsprisen per dekar  $p_1$  og arealet i bruk blir  $a_2$ . En økt etterspørsel etter areal er illustrert med et skift i etterspørselskurven fra etterspørsel 1 til etterspørsel 2. Ved pris  $p_1$  etterspørres det mer areal enn det som er tilgjengelig ( $a_3$ ) og man er villig til å betale  $p_3$  om bare areal  $a_1$  er tilgjengelig. Den nye markedsprisen får vi ved pris  $p_2$  og areal  $a_2$ , hvor tilbud er lik etterspørsel.

I dette eksemplet tjener både tilbyder og leier av areal på skiftet i etterspørselskurven. Arealet over tilbudskurven og mellom  $p_1$  og  $p_2$  representerer økt fortjeneste for utleier av arealet av skiftet i etterspørselskurven og representerer kapitaliseringen av skiftet i etterspørselskurven.



Figur 2.1. Tilbud og etterspørsel etter areal med økning i etterspørselen etter areal.

Når tilbudskurven nærmest er flat i det aktuelle området blir differansen mellom  $p_1$  og  $p_2$  svært liten og betalingen per dekar øker kun minimalt. Når tilbudet av areal er helt gitt (nærmest loddrett tilbudskurve), så vil det samme skiftet gi en større økning i jordleieprisen, hvor jordeier sitter igjen med en betydelig andel av fortjenesten.

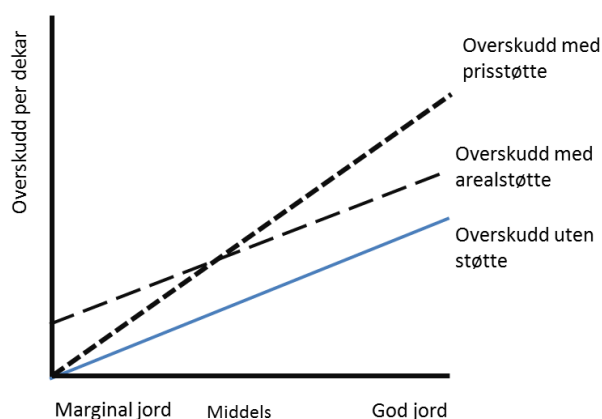
Forhold som fører til endring i reservasjonsprisen for utleier vil kunne skifte tilbudet av areal og dermed øke eller redusere jordleieprisen.

Kapitaliseringen av en økt lønnsomhet i arealbruken vil være avhengig av om arealet er en begrensning faktor (bratt kurve) eller om det er ledig areal som kan tas i bruk til omtrent samme pris som markedsprisen. I Norge i dag så er det områder hvor det er stor konkurranse om arealene og lite ledig areal (bratt tilbudskurve), for eksempel deler av Rogaland. I andre områder er det ledig areal (flatere tilbudskurve). Driveplikten bidrar til at mer areal kommer på markedet, så en forventer at denne plikten bidrar til en flatere tilbudskurve enn om en ikke hadde en slik driveplikt.

Om et tilskudd påvirker reservasjonsprisen til utleier (skift i tilbudskurven opp til venstre) kan også dette også øke jordprisen. Det kan for eksempel skje ved at andre vil by mere for arealet eller at eieren sjøl kan oppfylle kravene for å motta støtten for uten at det koster ham/ henne så mye.

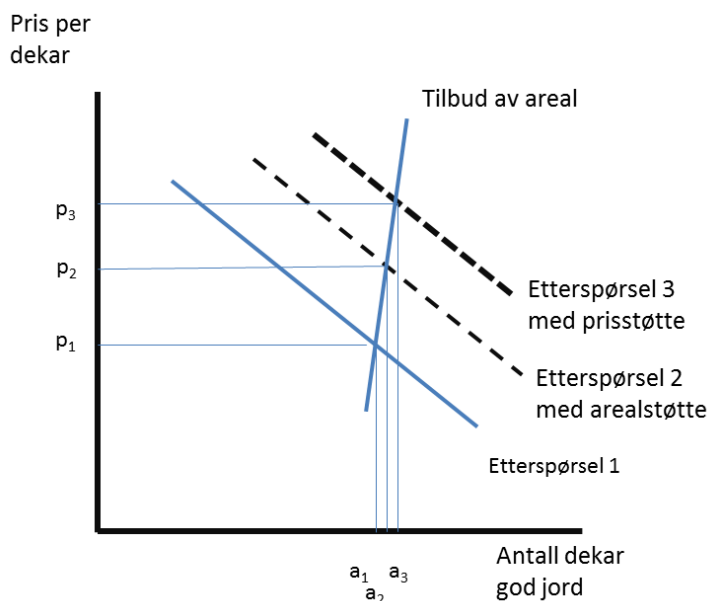
## Areal- kontra pris-støtte i forhold til kapitalisering av tilskudd

I Figur 2.2 illustrerer den heltrukne linja økonomisk resultat (per arealenhet) før betaling for areal (faste kostnader), for jordbruksareal med ulik lønnsomhet. Lønnsomheten varierer fra svært marginal jord til svært god jord. De to stipla linjene viser effekten på det økonomiske resultatet ved innføring av støtte. Dette kan enten være i form av en prisstøtte på produktet eller i form av arealstøtte. Der linjene krysser vil prisstøtten og arealstøtte gi lik lønnsomhet. Mer produktive områder vil tjene mere på prisstøtte (enn om samme beløpet utbetales som arealstøtte til alt areal). For de mest marginale områdene vil lønnsomheten bli størst med arealstøtte.



Figur 2.2. Overskudd per dekar for arealer med ulik jordkvalitet, overskudd etter innføring av prisstøtte eller arealstøtte.

Endret lønnsomhet fører til skift i etterspørselskurven etter areal. Effekten av dette skiftet er både avhengig av hva slags areal vi har med å gjøre og av tilbudet av areal.

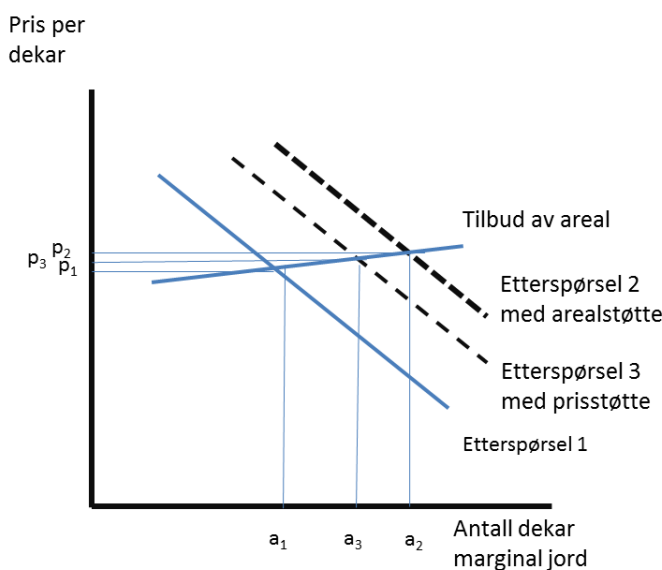


Figur 2.3. Tilbud og etterspørsel etter god jord, skifte i etterspørselskurvene illustrerer virkningen av arealstøtte og prisstøtte.

Figur 2.3 viser tilbud og etterspørsel etter areal for svært produktive arealer. Etterspørsel 1 viser markedsløsningen i utgangspunktet. Da dette gjelder svært produktive arealet, vil prisstøtte gi større lønnsomhet enn arealstøtte. Derfor ligger etterspørselskurven med prisstøtte (Etterspørsel 3) til høyre for etterspørsel med arealstøtte (Etterspørsel 2). Innføring av støtte i en slik situasjon vil uansett ikke føre til at så mye nytt areal kommer i bruk, men effekten på arealprisen blir betydelig. Prisstøtte vil i teorien gi en større økning i arealprisen enn en hva en vil få med arealstøtte. Støtten vil imidlertid gi liten effekt i form av økt areal i drift.

Figur 2.4 viser tilbud og etterspørsel etter areal for marginale jordbruksarealer. Etterspørsel 1 viser markedsløsningen i utgangspunktet. Dette gjelder svært marginale områder hvor lønnsomheten blir bedre ved innføring av arealstøtte enn ved innføring av prisstøtte. Derfor ligger etterspørselskurven med arealstøtte (Etterspørsel 2) til høyre for etterspørsel med prisstøtte (Etterspørsel 3). Innføring av støtte i en slik situasjon vil gi et skifte i arealbruk fra  $a_1$  til  $a_2$  eller  $a_3$  avhengig av støttemetode.

På grunn av den flate tilbudskurven blir uansett effekten på arealprisen svært liten. Arealstøtte vil i teorien gi en større økning i arealprisen enn en prisstøtte, men forskjellen er liten. Støtten vil imidlertid ha større effekt i form av økt areal i drift.



Figur 2.4. Tilbud og etterspørsel etter jordbruksareal med mer marginal kvalitet.

## 2.3 Ulike tilskuddstyper og virkemåter

Så langt er dette kapitlet en sammenligning av areal- og prisstøtte. Støtteformer rettet direkte mot bonden kan være utformet på flere måter. Disse vil i ulik grad påvirke hva som produseres, hvor det produseres, og strukturen/størrelsen på gårdsbruk og produksjonsmetoden.

### Pristilskudd

Økt pris eller pristilskudd vil gi incentiver til å produsere mer. Det kan gjøres ved å bruke litt mer av alle variable innsatsfaktorer. Når det er flere enn en innsatsfaktor som kombineres for å lage produktet vil valget mellom disse være et spørsmål om hva som er mest lønnsomt. Pristilskudd vil

gi insentiver til at en tar mer areal i bruk der mer areal er tilgjengelig og dette er en innsatsfaktor det er lønnsomt å øke bruken av. Høyere pris kan derfor gjøre mere areal økonomisk drivverdig.

Alternativet til økt arealbruk er å øke andre innsatsfaktorer, f.eks. gjødsle litt sterkere. Det vil skje der dette er mer lønnsomt. Eksempler på pristilskudd er distriktstilskudd og grunntilskudd. Tollvern kan også gi mulighet til å ta ut en økt pris og virker dermed som et pristilskudd.

Pristilskudd gis typisk til et produkt. Dermed påvirker denne støtteordningen hva som produseres. Pristilskudd kan også variere mellom regioner (i form av distriktstilskudd) og dermed påvirke lønnsomheten mellom ulike geografiske områder. Prisstøtte til økologiske produkter er et virkemiddel som bidrar til å påvirke hvordan en vare produseres, og at mer areal drives økologisk.

## Arealstøtte

Arealstøtte er en tilskuddsordning som fører til at innsatsfaktoren areal blir rimeligere. Da vil en bruke mer av denne innsatsfaktoren og mindre av andre innsatsfaktorer, for eksempel gjødsel per arealenhet. Arealstøtte som ikke krever at arealet brukes ("sett aside" uten krav om produksjon) vil raskt kapitaliseres, siden alternativverdien til utleier blir arealstøtten. Hvordan arealstøtte vil kapitaliseres i jordleieprisen er derfor betinget av hvilke krav som settes for å motta støtte.

I Norge er arealstøtte knyttet til krav om salg av produkter og/eller hold av egne dyr. *Kulturlandskapstilskuddet* er en arealstøtte som gis uavhengig av geografi, hva som produseres, eller hvordan arealet forvaltes så lenge en holder seg innen regelverket som gjelder tilskudd generelt. Dette gir liten innvirkning på hvordan arealet brukes, så lenge det er i bruk. *Arealtilskuddet* er en arealstøtte som er gradert etter geografi og produksjon. Dette gir større innvirkning på hvor og hvordan arealene blir brukt.

Krav som ikke er en del av normal drift av arealene (f.eks. årlige jordanalyser), vil øke kostnadene for brukeren. Dette fører til at effekten av støtten på inntekten til brukeren blir mindre enn støttebeløpet. Flere ordninger under virkemidlet Regionale Miljø Program (RMP) og ekstra støtte til økologisk areal er også betalt ut som arealstøtte. Dette er virkemidler som påvirker produksjonsmetoden ved at alternative driftsformer kan konkurrere med "vanlig" produksjon. I hvilken grad lønnsomheten faktisk øker vil variere med hvilke driftsulemper kravene medfører for den enkelte.

## Husdyrstøtte av ulike typer

Husdyrstøtte er støtte for hold av dyr. Støtten varierer mellom ulike dyreslag. Økt lønnsomhet i husdyrproduksjonene gir først og fremst insentiver til økning av antall dyr av den typen som blir støttet siden innsatsfaktoren hold av husdyr blir rimeligere. Dette kan medføre økt etterspørsel etter fôrmidler. Fôrmidler kan gjelde innkjøpt fôr ( gjerne kraftfôr), men for grovfôr dyr også etterspørsel etter grovfôr og dermed økt areal. Husdyrstøtte er i de senere åra gitt til storfe, sau, geit, gris, hjort, verpehøner og avlsdyr av andre fjørfeslag. For gris og fjørfe er det en øvre grense for antall som får støtte, mens støtten reduseres per dyr ved økende antall dyr for mange av de andre dyrekategoriene. Dermed er støtten et virkemiddel som også kan påvirke strukturen i produksjonen. Strukturprofilen har endret seg over tid, og også bidratt til den strukturendringen som har skjedd (se Vedlegg).

Støtte per slaktedyr er støtte knyttet til produksjon, uten hensyn til kvaliteten på produktet så lenge dette ligger innenfor "normalt gode" slakt. Ordningen brukes for sau, hvor en har gått fra støtte til

hold av dyr om vinteren til i større grad å gi støtte for slakt. Virkemidlet i seg sjøl er uavhengig av produksjonsmåten. Ordningen begunstiger de som produserer sauekjøtt ved hjelp av høyt lammetall, gitt at det oppnås god nok slaktekvalitet. God nok slaktekvalitet kan man oppnå ved bruk av mer kraftfôr, eller med ettårige proteinrike vekster som raps og raigras i stedet for langvarig eng.

Støtte til dyr på beite er et virkemiddel som har innflytelse på produksjonsmåten, dyra skal ut på beite, så ordningen bidrar dermed til å holde areal i bruk.

### Driftstilskudd

Både i melkeproduksjon (ku og geit) og i ammekuproduksjonen gis det et driftstilskudd, gitt at produksjonen er over et vist nivå. For foretak med geit og melkekyr under en minimumsgrense gis støtten i form av et pristilskudd på melk. For jordbruksforetak som er større enn minstekravet, har støtten ingen påvirkning på den tilpasningen en gjør på marginen. Støtten bidrar relativt mest til å bedre det økonomiske resultatet for de minste brukta. Dette påvirker både produksjonsform og skala ved å bedre lønnsomheten for de minste brukta.

### Avløserstøtte

Avløserstøtte er en kompensasjon for utbetalt lønn og arbeidsgiveravgift opp til et visst nivå, avgrensa av dyretallet samt et absolutt maksbeløp. Støtten bidrar til at alle har råd til å ha noe avløsning i fjøsarbeidet, selv om lønnsomheten i drifta ikke forsvare bruk av avløser. For bruk som uansett ville ha benyttet avløser, bidrar støtten i større grad til økt lønnsomhet, og det er en viss skalaeffekt siden støtte per foretak er begrenset. Ordningen gir mulighet for ferie og fritid for alle, men bidrar også til å trekke andre personer inn i drifta og husdyrholdet, noe som også kan være et viktig bidrag til å sikre dyrevelferd.



## 3 BESKRIVELSE AV ORDNINGEN MED AK-TILSKUDD

### 3.1 Bakgrunn og målsetting

Formålet med areal- og kulturlandskapstilskudd (AK-tilskudd) er oppsummert i fire målsettinger (LMD 2015a, s.69)

1. Holde jordbruksareal i drift
2. Bidra til et aktivt jordbruk over hele landet
3. Styrke og utjevne inntekter mellom ulike produksjoner og mellom distrikt
4. Skjøtte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift

AK-tilskuddet består av en arealdel og en kulturlandskapsdel. Kulturlandskapstilskuddet er i første rekke å anse som betaling for fellesgoder. Dette har lenge vært gitt med en lik sats per dekar for hele landet. Arealtilskuddet, på den andre siden, varierer mellom ulike produksjoner og geografiske regioner (tilskuddssoner). Dette tilskuddet blir brukt til å jamne ut inntekt mellom regioner og bidrar til å justere den relative lønnsomheten mellom ulike produksjoner (f.eks. mellom korn og grovfôr). Den regionale differensieringen, og dermed også den geografiske utjevningseffekten, av arealtilskuddet er mest uttalt innenfor grovfôrproduksjon.

AK-tilskuddet ble innført i 1989. Etter den tid er satser og regelverk justert flere ganger. Regler og satser for jordbruksstøtte, inkludert areal- og kulturlandskapstilskudd, blir fastsatt og vedtatt som en del av jordbruksoppgjøret om våren. Arealbruken det enkelte år blir avgjørende for hva som blir utbetalt neste år. Det betyr at den økonomiske effekten av en endring for foretakene vil komme et år etter vedtaket.

### 3.2 Dagens satser og soneinndeling

Det er fastsatt en rekke vilkår for å kunne søke om produksjonstilskudd i landbruket. Disse vilkårene gjelder også ved søknad om AK-tilskudd (Landbruksdirektoratet, 2016a). Søker må:

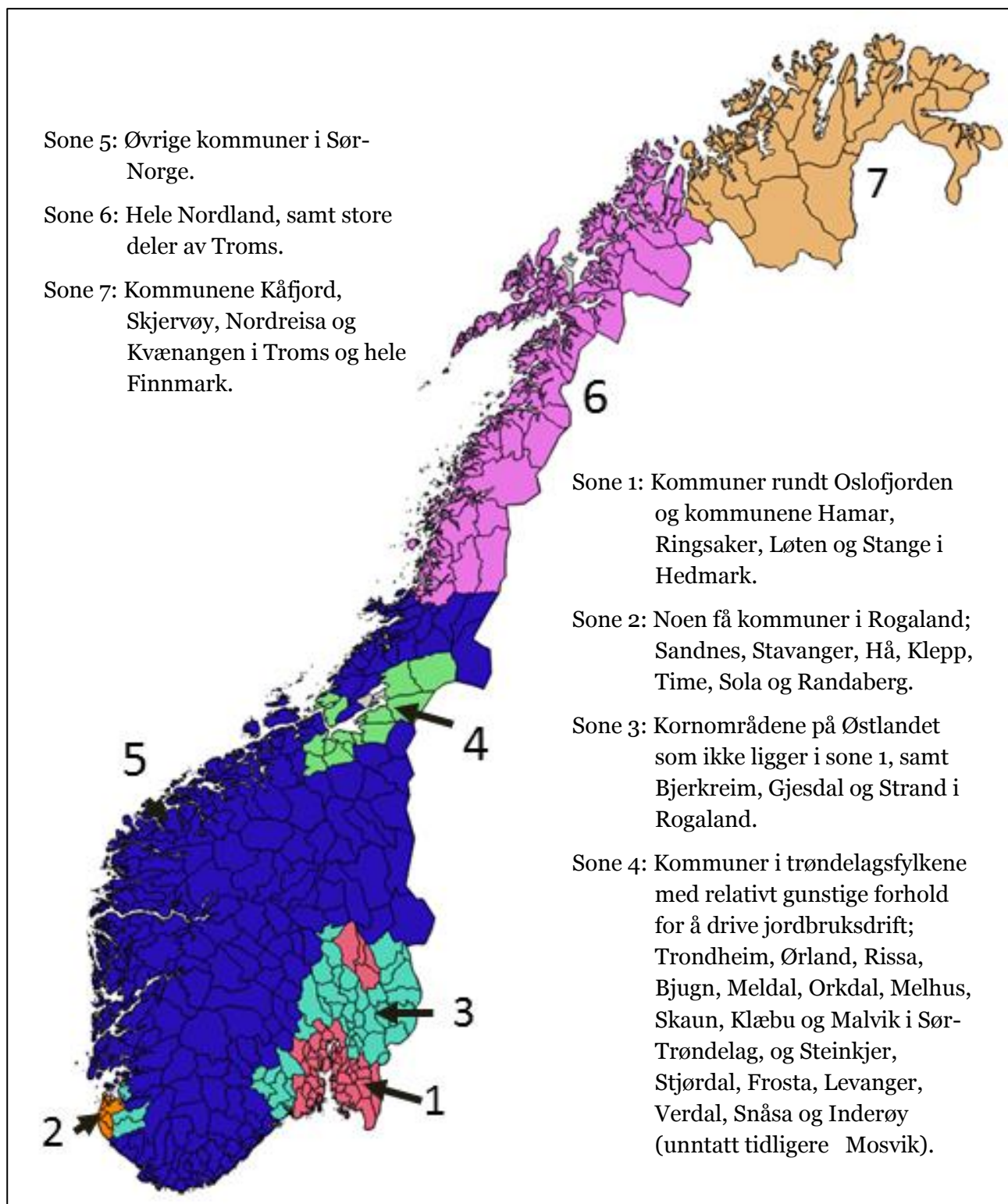
1. Drive vanlig jordbruksproduksjon
2. Disponere arealene
3. Drive aktivt på det tidspunktet eller perioden en søker
4. Foretaket må oppfylle de miljøkravene som ordningen setter

Når disse vilkårene er oppfylt, utmåles *kulturlandskapstilskuddet* som et tilskudd per dekar, uavhengig av lokalisering. Kulturlandskapstilskuddet bidrar dermed ikke til utjamning mellom ulike steder eller produksjoner, men kan bidra positivt til de øvrige målsettingene for ordningen.

*Arealtilskuddet* er også utmålt per dekar, men etter satser som er avhengig av tilskuddssone (geografisk område) og hvilken vekst som dyrkes. Arealtilskuddet har dermed forutsetninger for å bidra positivt til alle målsettingene.

Tilskuddssonene som benyttes ved differensiering av arealtilskuddet ble fastsatt i 1994. Det er syv tilskuddssoner (Figur 3.1).

## Tilskuddssoner fra og med 1994



Figur 3.1: Tilskuddssoner for arealtilskudd

### 3.3 Satser for AK-tilskudd i 2016

I 2016 var kulturlandskapstilskuddet for areal i drift kr 172 per dekar for alle soner. Arealtilskuddet var dette året differensiert mellom syv tilskuddssoner og seks ulike produksjoner, som vist i Tabell 3.1. Satsene i Tabellen er angitt i kroner per dekar.

Tabell 3.1 Foreløpige satser (kroner per dekar) for kulturlandskapstilskudd og arealtilskudd for ulike soner i 2016. Denne støtten utbetales i 2017.

Satser i 2016	AK-sone (Figur 3.1)						
	1	2	3	4	5	6	7
Kulturlandskapstilskudd, alt areal	172						
Arealtilskudd grovfôr	40	0	105		210	240	286
Arealtilskudd korn	140	205		240	227		
Arealtilskudd potet	80					930	
Arealtilskudd grønnsaker	550					1550	
Arealtilskudd frukt	700				1450		
Arealtilskudd bær	1000						

Kilde: Landbruksdirektoratet (2016).

### 3.4 Historisk utvikling

Opptrappingsvedtaket i 1975 førte til en satsing på norsk landbruksproduksjon. Det resulterte raskt i innenlandsk overproduksjon av melk, kjøtt og korn. Samtidig økte miljøproblemene knyttet til avrenning av nitrogen og fosfor fra landbruket. Økt etterspørsel etter arbeidskraft utenfor jordbruket ga sammen med kanaliseringspolitikken sterke insentiver til en overgang fra melkeproduksjon til kornproduksjon på Østlandet. Det førte til mer åpen åker i kornområdene og vassdragene i disse områdene ble utsatt for erosjon og fosforavrenning.

For å møte problemene med overproduksjon og økende miljøproblemer ble prisstøtte erstattet av arealstøtte. Målet var å redusere intensiteten i jordbruksdrifta gjennom å gi støtte til drift av jordbruksareal uten å knytte støtten til hvor mye som blir produsert på arealet. Denne overgangen fra inntekt basert på produksjonsvolum, til inntekt i form av arealstøtte, var både et økonomisk insentiv til å holde mindre produktive arealer i drift og et insentiv til å gjødsle mindre per arealenheter. Samtidig var det viktig å beholde en viss lønnsomhet i kornproduksjonen for å stimulere til kornproduksjon framfor grasproduksjon i de områdene som har naturlige forutsetninger for kornproduksjon.

Forberedelser til WTO avtalen som ble inngått i 1.1 1995, påvirket også debatten om virkemiddelapparatet og utformingen av areal- og kulturlandskapstilskuddet i årene forut for avtalen. I WTO-sammenheng skiller man mellom «gul støtte», «blå støtte» og «grønn støtte» (Se boks for nærmere forklaring). Areal- og kulturlandskapstilskuddet ble de første årene regnet som «blå støtte». Dette innebar at ordningen betraktes som produksjonsnøytral, med mindre handelsforstyrrende virkning, og at en ikke fikk reduksjonsforpliktelser for dette tilskuddet når WTO avtalen ble inngått i 1995.

Etter jordbruksoppgjøret 2004 ble areal- og kulturlandskapstilskuddet omdefinert som «grønn støtte» med liten eller ingen handelsforstyrrende effekt. Begrunnelsen er knyttet til Anneks 2 i WTO avtalen og formulert i proposisjonen fra oppgjøret: «Innenfor det Nasjonale miljøprogrammet er areal- og kulturlandskapstilskuddet et viktig element. Alt areal som forvaltes miljøvennlig, og der dette dokumenteres i miljøplan, får betaling for innsatsen gjennom en støtte pr. dekar tilsvarende minst 200 kroner pr. dekar. Ut over dette støttes visse produksjoner, distrikter og bruksstørrelser med høyere satser ut fra driftsulemper. I sum vil disse omleggingene klart forsterke miljøinnsatsen og tilskuddene til areal enda klarere blir en betaling for miljøgoder samt kompensasjon for regionale driftsulemper, etter klare kriterier. Samlet sett vil areal- og kulturlandskapstilskuddene etter dette tilfredsstillende kriteriene for tilskudd i grønn boks i WTO.» (AAD 2004, s.37)

### WTO klassifisering av støtteordninger i landbruket

I henhold til dagens landbruksavtale i WTO er de ulike støtteformene klassifisert som henholdsvis gul, blå, grønn og ”de minimis” - støtte.

**Gul støtte** er mest handelsforstyrrende. Dette er støtte som er knyttet direkte til produksjonen av jordbruksproduktene via opprettholdelse av markedsordninger (skjermingsstøtte) eller utbetaling av grunntilskudd.

**Blå støtte** er produksjonsnøytrale virkemidler (basert på faste arealer, avlinger eller antall dyr) som derfor er mindre handelsforstyrrende enn gul støtte.

**”De minimis”- støtten** har omtrent samme effekt som den gule støtten, men det er satt et tak for slik støtte i forhold til produksjonsverdien.

**Grønn støtte** anses å ha liten eller ingen handelsforstyrrende effekt (f. eks velferdsordninger og miljøprogram).

Fra norsk side har man siden forhandlingene begynte lagt vekt på behovet for nasjonal produksjon for å sikre ikke-handelsmessige hensyn som distriktshensyn, matvaresikkerhet og vern av kulturlandskap.

*Kilde: Utenriksdepartementet (2009)*

**Anneks 2:** Dette er et vedlegg til landbruksavtalen i WTO som spesifiserer hvilke tiltak som er å regne som «grønn støtte».

Teksten til landbruksavtalen og til Anneks 2 er å finne på WTOs hjemmeside

[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm#ag](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#ag)

En forenklet forklaring av innhold og krav i Anneks 2 («Grønn boks») finnes på

[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/ag\\_intro03\\_domestic\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro03_domestic_e.htm)

## Perioden 1989 til 2014

Tabell 3.2 viser at totalt jordbruksareal i drift har økt fra innføringen av AK-tilskudd i 1989 fram til slutten av 90-tallet, hvor arealet var på det høyeste.

Tabell 3.2 Utvikling av jordbruksareal i drift fra 1989 til 2015.

År	Jordbruksareal i drift, 1000 dekar	Fulldyrka areal, 1000 dekar	% av jordbruksarealet som er fulldyrka areal	% endring i innmarksbeite og overflate-dyrka areal	% endring i full-dyrka areal siste 5 år
1989	9 911	8 817	89 %		
1995	9 943	8 671	87 %	14 %	-1 %
2000	10 422	8 841	85 %	20 %	2 %
2005	10 354	8 662	84 %	7 %	-2 %
2010	10 060	8 301	83 %	4 %	-4 %
2015	9 837	8 084	82 %	-0,3 %	-3 %

Kilde: Statistikkbanken, SSB

I søknadsomgangen 1997 gikk en over fra termen «gjødsla beite» til «innmarksbeite». Da kravet til gjødsling opphørte, ble en større andel av beitearealene tilskuddsberettiget. Som resultat av dette økte også jordbruksarealet i statistikken.

Første år med jordbruksstøtte utbetalt per arealenhet i form av ordninger kalt areal- og kulturlandskapstillegg for henholdsvis grovfôr og korn var i 1989. Ordningene erstattet produksjonstilleggene for grovfôr og salgsproduksjon av planteprodukter. Produksjonstillegg for salgsproduksjon var basert på normert arbeidsforbruk per dekar. Produksjonstillegg for grovfôr var basert på normert avling per dekar. I realiteten var derfor også disse to tilskuddene basert på areal i drift, hva som ble dyrket og størrelsen på bruket. Overgangen fra de gamle ordningene var derfor ikke så stor for mottakeren av støtte.

### Definisjon av arealkategorier

**Fulldyrket jord:** Jordbruksareal som er dyrka til vanlig pløedybde, kan benyttes til åkervekster eller eng og som kan fornyes ved pløying.

**Overflatedyrka jord:** Jordbruksareal som for det meste er ryddet og jevnet i overflaten slik at maskinell høsting er mulig, men som ikke kan pløyes til vanlig pløedybde.

**Innmarksbeite\*:** Jordbruksareal som ikke kan høstes maskinelt, men kan benyttes til beite. Minst 50 prosent av arealet skal være dekket av kulturgras eller beitetålende urter.

Kilde: Ahlstrøm et al. (2014)

AR5 klassifikasjonssystem bygger på markslagsklassifiseringene som ble gjort som en del av etableringen av Økonomisk kartverk fra 1965 og framover.

Definisjonen på «innmarksbeite» ble introdusert i Markslagsklassifikasjon i Økonomisk kartverk, NIJOS-dokument 16/01. Begrepet ble brukt i tilskuddsammenheng fra 1997.

Tabell 3.3. Hovedtrekkene i utvikling i støtteordningene til grovfôr areal og korn.

	Grovfôr	Korn
1989	Ulike soneinndelinger for vekstene korn eller grovfôr.	
	Areal tilskudd avgrensa til 250 dekar med normert jordbruksareal. Fordelt på fire arealklasser. Vesentlig høyere staser til de første 50 dekar. Kulturlandskapstilskudd avgrensa til 400 dekar. Omregningsfaktorer gjødsla beite 0,7	Areal- og kulturlandskapstilskudd til korn inntil 400 dekar. Ikke støtte for de første 40 dekar.
1990	Krav til bevaring av kulturlandskap.	Engangsutbetaling til alt areal.
1991	AK-grovfôr: Miljø og kulturminner m.m. kommer inn i formålsbeskrivelsen	Tre nivåer for satser – kun engangsutbetaling til areal under 40 dekar. Satsen for kornareal økte vesentlig samtidig som kornprisen falt.
1992		Ingen begrensing med hensyn til tilskuddsberettiget areal med korn.
1993	Endra regelverk for reduksjon ved svak drift.	
1994	Areal- og kulturlandskapstilskudd slått sammen til et tilskudd for ulike vekstgrupper. Sone inndelingen endret til dagens 7 soner. Inndeling i 5 vekstgrupper: Grovfôr, korn, potet, frukt og grove grønnsaker og bær.	
	Satsen varierer med antall dekar: Opp til 100, 101-250 og 250-400 dekar. Det gis ikke Ak-tilskudd til grovfôrareal over 400 dekar. Slutt på ulik sats (vekting) av ulike grovfôrvekster.	AK-tilskudd for korn differensiert mellom areal over og under 400 dekar.
1995	1.1 1995 WTO avtalen trådte i kraft.	
1997	Arealklassen «gjødsla beite» erstattet med «innmarksbeite» (inngjerdet areal med minst 50 prosent kulturgras eller beitetålende urter).	
1999	Krav om vegetasjonssoner mot vassdrag fra 1.1 1999.	
1999	Overflatedyrka areal sidestilt med fulldyrka areal ved utregning av normert areal.	
2002	Ny forskrift om produksjonstilskudd: Forskrift om produksjonstilskudd ble forenklet. "Vanlig jordbruksproduksjon" ble et vilkår for tilskudd.	
	Reduksjon i antall arealklasser med satser for areal under 200 dekar og areal mellom 201 og 400 dekar. Faktor for omregning fra innmarksbeite til normert areal endret (fra 0,7) til 0,6. Innført et tak på antall dekar innmarksbeite per grovfôrdyr. Noen endringer i minimums krav knyttet til dyr per dekar.	Ingen differensiering etter areal i tilskuddssone 1.

2003	Krav om å være registrert som merverdiavgiftspliktig, noe som innebar en omsetning av avgiftspliktige varer på minst kr 30.000. Krav om miljøplan.	
		Ingen differensiering etter areal, alle soner.
2004	Areal- og kulturlandskapstilskuddet delt i en kulturlandskapsdel og en arealdel, som et ledd i "grønnvaskingen". Kulturlandskapstilskuddet var 192 kr/dekar i alle soner, for alt areal.	
	Fortsatt to arealklasser, over og under 200 dekar. Høyest sats for areal under 200 dekar.	
2005	Innføring av regionale miljøprogram (RMP).	
2007		Litt lavere sats til areal over 800 dekar.
	Kravet til minsteomsetning (etablert i 2003) redusert til kr 20 000	
2014	Ingen differensiering etter størrelse (gjelder både grovfôr og korn)	

I Tabell 3.3 er det lagt vekt på utviklingen med hensyn til støtte til grovfôrareal og korn. Arealtilskudd har fra 1993 også vært utbetalt for andre planteprodukter da produksjonstilskudd for salgsproduksjon av planteprodukter ble erstattet av kulturlandskapstilskudd for planteprodukter.

Regionale miljø program (RMP) er en ordning som ble innført i 2005. RMP erstattet en hel rekke andre nasjonale ordninger som tidligere dekket ulike miljøtema. Med RMP kunne virkemidlene i større grad tilpasses regionale behov. For å motta støtte via RMP må foretaket være berettiget produksjonstilskudd og drifta må tilfredsstillende spesifikk krav avhengig av hvilken del av ordningen en søker på. RMP er ikke en del av AK-tilskuddet, men ordningene må sees i sammenheng med hensyn til måloppnåelse med hensyn til miljø og kulturlandskapsmål.

### Avgrensning av tilskuddsberettiget grovfôrareal

I husdyrproduksjonen er antallet dyr antagelig en bedre indikator enn areal for å måle omfanget av driften. For slik produksjon er det derfor relevant å se på regelverket for avgrensning av arealstøtte i forhold til dyretall for ulike dyreslag. Regelverket setter ulike grenser for støtte per dyr (årsku eller vinterfôra sau) i tre regioner (Tabell 3.4).

For å motta arealstøtte for grovfôrareal kreves det at en har egne beitedyr eller kan dokumentere salg av grovfôr. Maksimalt areal med innmarksbeite som kan inkluderes er først begrenset av hvor mange beitedyr av ulike typer en disponerer. Ved beregning av normert grovfôrareal tilsvarte i utgangspunktet 1 dekar innmarksbeite 0,7 dekar fulldyrka areal. Maksimalt normert areal ble deretter satt ut fra hvor mange beitedyr en disponerte og hvor mye grovfôr en kunne dokumentere å ha solgt. Disse reglene for avgrensning var på plass i 1994.

Fra 1994 ble det angitt et normert areal og en fikk bare tilskudd for et areal tilsvarende normert areal delt på 0,4 (dvs. 2,5 ganger det normerte arealet). Dette ble betegnet som maksimum normert grovfôrareal. Tabell 3.4 viser maksimum normert grovfôrareal i perioden 1994-2002.

Tabell 3.4. Maksimum normert grovfôrareal i dekar i perioden 1994-2002.

Dyreslag	Sone 1-4	Sone 5	Sone 6-7
Hest	17,7	18,8	22,2
Ku	20,6	21,8	25,9
Storfe	7,4	7,8	9,3
Geiter	2,3	2,4	2,9
Sau, lama m.m	2,6	2,7	3,3

Ved søknadsomgangen i 2002 ble faktoren for omgjøring fra innmarksbeite til normert areal omgjort til 0,6. Faktoren har ligget fast etter dette.

Fra og med søknadsomgangen 2002 angir veiledningsheftet for søknad om produksjonstilskudd maksimumsareal per dyr. Maksimumsarealet for melkeku, storfe og hest har vært uforandret siden 2002. For sau gikk man i 2003 over fra å telle vinterfôra sauer til å telle sauer over 1 år ved beite-slipp. Samtidig ble maksimumsarealet for sau endret. For mindre vanlige dyreslag, som for eksempel hjort, har det også vært noen endringer over tid.

Fram til 2002 ble det heller ikke differensiert mellom sau som kun går på innmarksbeite og annen sau (som i stor grad går på utmarksbeite). Dette skillet kom først i søknadsomgangen i 2003, se Tabell 3.5.

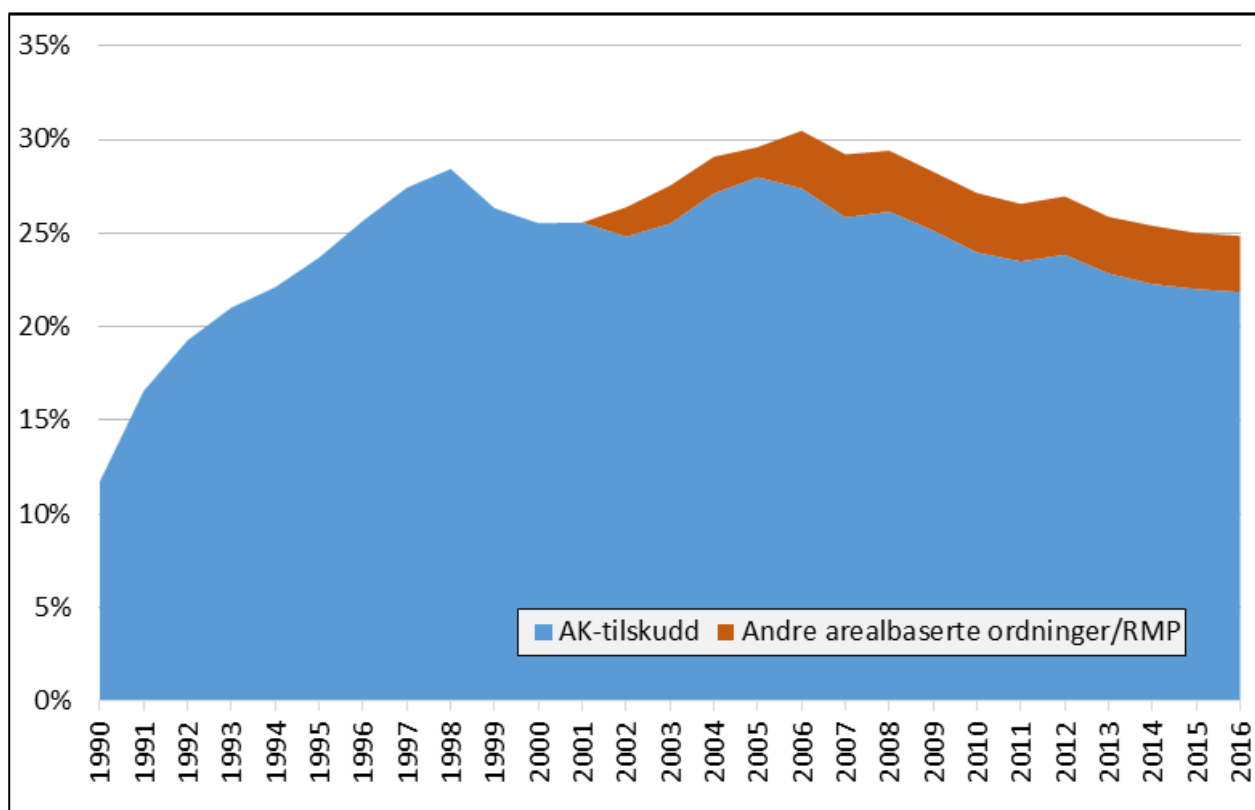
Tabell 3.5. Maksimum normert grovfôrareal i dekar etter 2002.

		Avgrensning av tilskuddsberettiget areal		
	Dyreslag	Sone 1-4	Sone 5	sone 6-7
2002-2015	Hester	12	13	15
2002-2015	Melkeku og ammeku	14	15	18
2002-2015	Storfe, lama, alpakka, esel	5	5,5	6,5
2003-2015	Sauer (> 1 år) på utmarksbeite	1,9	2,2	2,5
2003-2015	Sauer (> 1 år) på innmarksbeite	2,8	3,1	3,6
2002	Vinterfôra sauer	1,75	2	2,25
2002-2015	Melkegeiter og ammegeiter	1,75	2	2,25
2014	Hjort, (som storfe i 2006)	1,75	2	2,25
2002-2015	Utgangersau	1	1,25	1,5
2006-2014	Sau som beiter på innmark på grunn av rovdysituasjonen	3,3	3,6	4,1

## Arealtilskuddenes andel av jordbruksavtalen (kap. 1150)

Figur 3.2 viser andelen arealbaserte ordninger utgjør av statsbudsjettets bevilgning til gjennomføring av jordbruksavtalen. Areal- og kulturlandskapstilskuddene økte sin andel kraftig gjennom nititallet. Deretter har andelen ligget relativt stabilt mellom 25 og 30 prosent av samlede tilskudd, til tross for noe fallende registrert areal. En del av variasjonen mellom år har budsjettekniske forklaringer (bl.a. føres en varierende, og overproporsjonal andel av bunnfradraget i samlede produksjonstilskudd på arealtilskuddsposten, og tilskuddsordninger har vært flyttet inn og ut av Statsbudsjettets kapittel 1150).





Figur 3.2 viser andelen arealbaserte ordninger utgjør av statsbudsjettets bevilgning til gjennomføring av jordbruksavtalen.

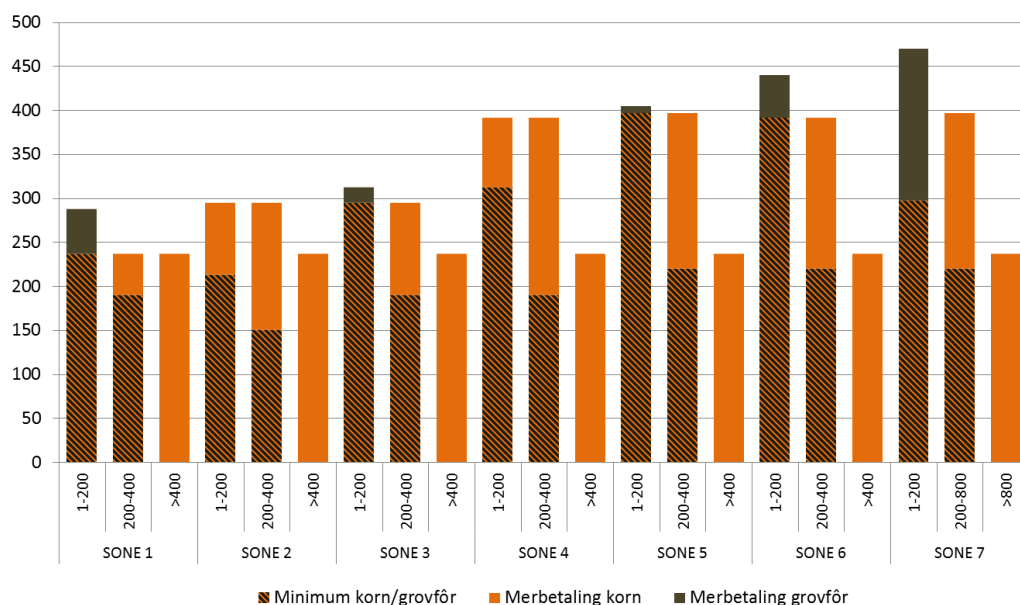
### 3.5 Sammenligning AK-tilskudd til korn og grovfôr

Korn og grovfôr er de dominerende produksjonene i Norge med hensyn til arealbruk. Dette kapitlet gir en sammenstilling av arealtilskudd for areal med korn og grovfôr for noen utvalgte år. Som det går fram av Figurene har det vært mindre variasjon mellom soner for korn enn for grovfôr.

Figur 3.3 viser en sammenstilling av satsene som ble vedtatt i jordbruksoppgjøret i 2000, hvor areal og kulturlandskapstilskuddet utgjorde en samlet sats. For bruk over 400 dekar var det relativt sterke økonomiske insentiver til at noe av arealet skulle være areal med korn.

De skraverte feltene viser beløp utbetalt som arealstøtte uavhengig av om det dyrkes korn eller grovfôr. Over disse vises et oransje felt om det er en merbetaling for korn mens det grå feltet viser eventuell merbetaling for grovfôr.

Kr/dekar 2000

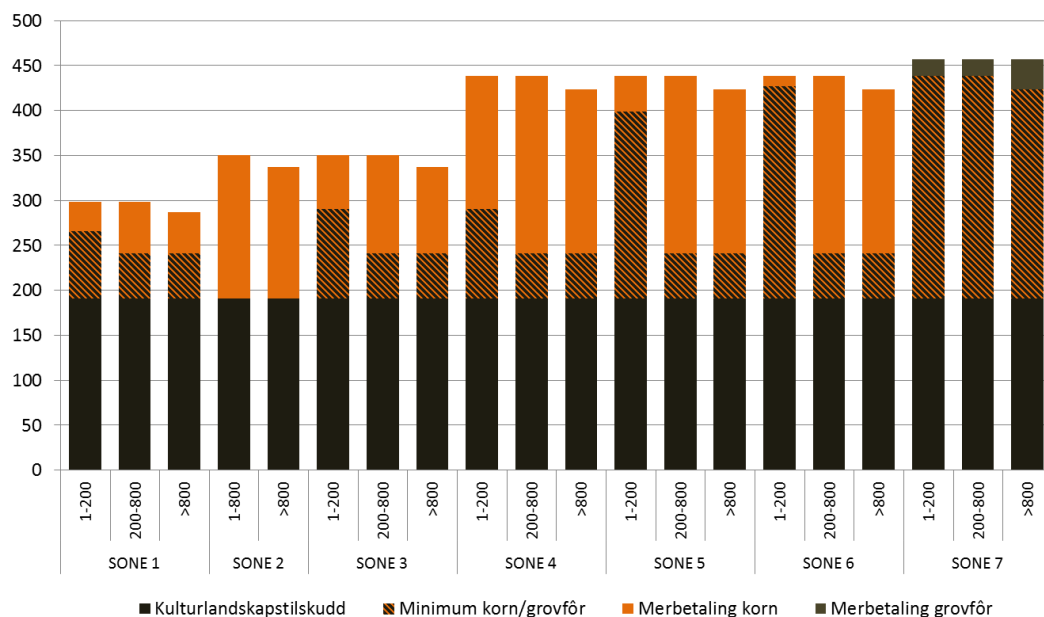


Figur 3.3. Arealtilskudd etter sone og arealstørrelse, satser for 2000.

Figur 3.4 viser satsene for 2010. Det nederste mørke feltet viser kulturlandskapstilskuddet, som er likt for alle områder og alle arealgrupper. Det skraverte feltet viser beløp utbetalt som arealstøtte uavhengig av om det dyrkes korn eller grovfôr. Over disse vises et oransje felt om det er en merbetaling for korn, mens det grå feltet viser eventuell merbetaling for grovfôr.

Satsene for grovfôr var ulike for areal over eller under 200 dekar, og satsene for korn varierte etter om arealet var over eller under 800 dekar. Satsene for korn i 2010 ligger over satsene for grovfôr i sone 1-6, men forskjellen mellom korn og grovfôrareal er betydelig mindre for areal under 200 dekar. Korn er først og fremst et alternativ i sone 1, 3 og 4. Utviklingen i kornproduksjonen etter 2000-tallet har vært forskjellig i sone 1 og 3 kontra sone 4. Kornarealene har økt i Trøndelag (sone 4), men gått tilbake på Østlandet (Stokstad og Skulberg, 2014). Sone 3 og 4 har lik støtte til areal med grovfôr, men korn kommer betydelig bedre ut i Trøndelag. Hvis en kun ser på AK-tilskuddet betyr dette at den relative lønnsomheten for korn, sammenlignet med grovfôr, er størst i Trøndelag. Totalt sett vil også andre faktorer spille inn.

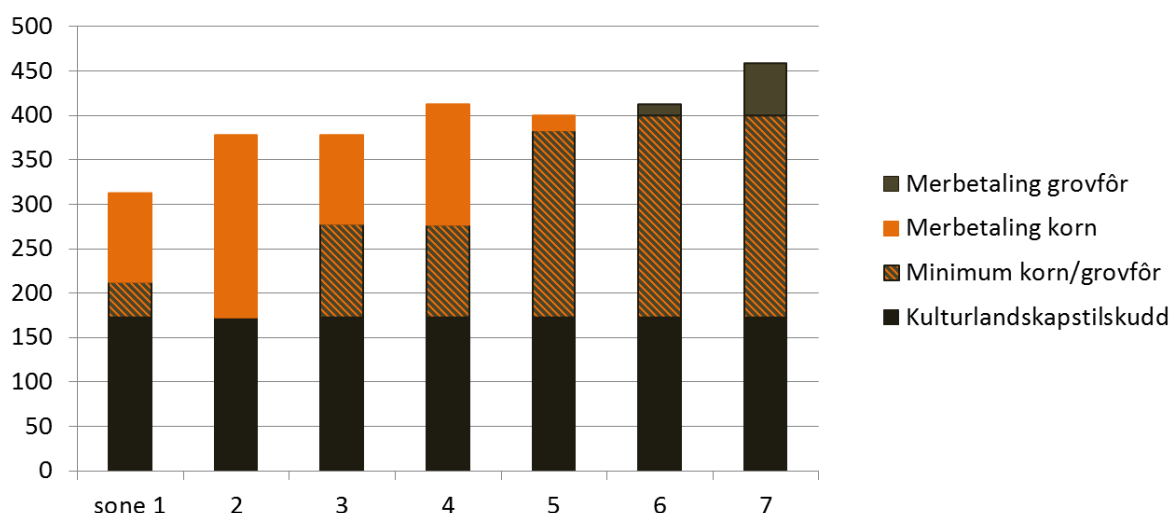
Kr/dekar 2010



Figur 3.4. Areal- og kulturlandskapstilskudd til korn- og grovfôrareal etter sone og arealstørrelse, satser fra 2010.

I 2014 tok differensieringen av arealstøtte på grunnlag av totalt grovfôrareal slutt. Figur 3.5 viser satsene i 2016. For kornproduksjon er det svært liten forskjell mellom sone 2 til 6 i 2015. Variasjonen finner vi først og fremst når det gjelder grovfôrproduksjon. Den største forskjellen mellom grovfôr og korn er i sone 2, der det ikke gis arealstøtte til grovfôrproduksjon, mens støtten til korn er på nivå med andre områder.

Kr/dekar 2016



Figur 3.5. Areal- og kulturlandskapstilskudd til grovfôr og korn, satser fra 2016.

### 3.6 Krav til miljø og kulturlandskap.

I Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket (Lovdata 2014) som trådte i kraft 1.1.2015 knyttet AK-tilskuddet til to miljøkrav. Disse omfatter ett krav om at foretaket ikke skal foreta inngrep som forringer kulturlandskapet og ett krav om å etablere vegetasjonssone mot vassdrag. Disse kravene er nå absolutte vilkår for å være berettiget AK-tilskudd. Tidligere forskrift fra 2002 hadde tilsvarende miljøkrav, men ikke som et absolutt vilkår. Brudd på kravene kunne imidlertid gi grunnlag for avkorting.

#### Miljøplan

I jordbruksavtalen for 1999 ble avgiften på kunstgjødsel tatt bort. Næringa skulle kompensere dette med innføring av et miljøprogram. Krav om Miljøplan ble deretter innført i 2003. Miljøplan skulle systematisere og synliggjøre landbrukets miljøinnsats.

**Miljøplan Trinn 1** besto av

- a) miljøplankart over egen jord og leiejord med registreringer av kulturminner, områder som er viktige for biologisk mangfold og arealer med særskilt miljørisiko. Skjøtselen av registreringene skal omtales i en egen tiltaksplan.
- b) Gjødselplan med jordprøver.
- c) Sprøytejournal for all bruk av plantevernmidler. Den som sprøyter skal også ha gyldig autorisasjonsbevis.
- d) Sjekkliste som dokumenterer en gjennomgang av viktige miljømessige forhold knyttet til foretakets jordbruksdrift (fylles ut innen 15. november hvert år).
- e) Beskrivelse av avvik (noteres i Tiltaksplanen).

**Miljøplan Trinn 2** (ble krevd ved søknad om SMIL midler og for deler av RMP) skulle inneholde en beskrivelse av a) målsetting for det omsøkte miljøtiltaket, b) plan for tiltaket; og c) dokumentasjon på gjennomføring. Dette kunne i praksis inngå i Tiltaksplanen under Trinn 1.

Forskrift om miljøplan ble avvirket fra 2015. Formålet med miljøplanen er videreført gjennom Kvalitetssystemet i landbruket (KSL), forskrift om gjødslingsplanlegging og forskrift om plantevernmidler.

#### Kvalitetssystemet i landbruket (KSL)

KSL er landbruksnæringens felles kvalitetssystem for primærproduksjonen og er anerkjent av Mattilsynet som en nasjonal bransjestandard. Systemet tar utgangspunkt i lover og forskrifter og består av sjekklister med tilhørende veiledere. Disse skal brukes i egenrevisjon på gården. I 2016 besto systemet av 12 ulike sjekklister med veiledere, i tillegg til en medisinstandard.

Journaler og annen dokumentasjon av drifta inngikk tidligere i «Miljøplan trinn 1» (se boks). Krav til Miljøplan trinn 1 kom i 2003. Miljøplan trinn 2 gikk et skritt videre og dreide seg i stor grad om skjøtselstiltak knyttet til SMIL-virkemidler. Landbruksdirektoratet har også hatt sin egen sjekklister som skulle fylles ut årlig og som skulle kunne forevises. Denne dreide seg om flere miljøforhold

ved drifta. Mye av dette var også omfattet av dokumentasjon i Kvalitetssystemet i landbruket (KSL). Fra 2015 ble sjekk av miljøplanarbeidet ivaretatt gjennom KSL egenrevisjonen.

Av de som har etablert KSL er det 33 602 som har søkt produksjonstilskudd. (Det innebærer at 81 % av de som har søkt om produksjonstilskudd har gjennomført KSL egenrevisjon og lukket alle avvik.) I tillegg kommer ca. 600 som har fått purring på å lukke avvik. Andelen som har etablert KSL er lavest blant rene grøvfôrprodusenter, og da spesielt blant produsenter med lite areal. Høyest andel med KSL finner en i produksjoner med høy intensitet som melk, kylling og grønnsaker. Ikke alle som har søkt om produksjonstilskudd er med i KSL, samtidig var det i 2016 1 792 bruk med KSLs egenrevisjon<sup>1</sup> som ikke hadde søkt om produksjonstilskudd

### **Inngrep som forringer kulturlandskapet**

Krav til bevaring av kulturlandskapet kom inn i forskrift om areal- og kulturlandskapstillegg for grovfôr i 1990. Lista over eksempler på tiltak som ikke er tillatt (se nedenfor) kom med i 1991. I 1992 ble formålet med ordningen også utvidet til å inkludere vedlikehold av kulturmark, tradisjonelle ferdselsårer og kulturminner. Samtidig ble det også spesifisert hvordan kravene ikke skulle være til hinder for ulike normale skjøtselstiltak. Lista over enkeltinngrep som kan forringe kulturlandskapet, og som dermed er uønsket, sto i alle de tre forskriftene om areal- og kulturlandskapstillegg (for henholdsvis grovfôr, korn og salgsproduksjon av planteprodukter) i 1993. Denne lista har vært så godt som uforandret siden 1991 fram til i dag. Ordlyden er noe omformulert og kravene nærmere konkretisert, men uten at dette innebærer spesielle endringer fra tidligere regelverk.

I rundskriv 2016-21 (Landbruksdirektoratet 2016b), kapittel 4.8, er begrepet "forringer kulturlandskapet" beskrevet nærmere:

«- Tiltak som griper inn i og forandrer det særegne jordbrukslandskapet. Med kulturlandskapet menes både landskapsbildet, mangfoldet i naturen og kulturhistoriske verdier. Eksempler på inngrep kan være:

- oppdyrking av skogbryn, kantsoner og andre restarealer mot innmark
- fjerning av åkerholmer, steingjerder og gamle rydningsrøyser
- oppdyrking eller fjerning av ferdselsårer
- tiltak i utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven som ikke er i tråd med godkjent tiltaksplan
- planering av jordbruksarealer under 1 daa
- kanalisering og lukking av elver, bekker og grøfter
- sprøyting av kantvegetasjon og åkerholmer, med mindre dette er et ledd i skjøtselen av kulturlandskapet.

Normal skjøtsel av eiendommen regnes ikke som et inngrep som forringer kulturlandskapet. Normal skjøtsel kan blant annet være; regelmessig bunn- og siderensking av elver, bekker og grøfter, - skjøtsel av trær og busker (hogst, tynning, skjæring med videre), - og tiltak for nødvendig kryssing med redskap.»

Fram til og med 2014 måtte søker også forholde seg til disse kravene (om fravær av inngrep i kulturlandskapet) gjennom Landbruksdirektoratets sjekklister som måtte fylles ut årlig. Fra 2015 inng-

---

<sup>1</sup> Basert på informasjon 26.10.2014 fra Bjørn Austad Hvaleby, Fagsjef KSL

år spørsmålene i KSLs egenrevisjonsskjema “Sjekkliste for egnerevisjon, 1 - Generelle krav til gården”.

En rekke andre regelverk regulerer også inngrep i kulturlandskapet, som vannressursloven, plan- og bygningsloven, kulturminneloven, naturmangfoldloven og forurensningsloven. Er ikke inngrepene regulert av annet regelverk, må kommunen ha gitt samtykke i forkant. I *Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket* § 4, tredje ledd, står det: “Det kan ikke gis tilskudd dersom det foretas inngrep som forringer kulturlandskapet. Dersom annet regelverk ikke er til hinder for det, kan kommunen likevel forhåndsgodkjenne inngrepet dersom det avhjelper betydelige driftsmessige ulemper” (Lovdata 2014).

### **Vegetasjonssone mot vassdrag**

Kravet om vegetasjonssone mot vassdrag kom i 1999.

I Landbruksdirektoratets rundskriv 2016-21, kapittel 4.8, er kravet til vegetasjonssone utdypet.

«I områder med åkerdrift og årlig jordarbeiding er det nødvendig å begrense jord- og næringsstofftap til vassdragene. Krav om kantsoner til vassdrag er også berørt i annet regelverk. Derfor er det oppstilt et absolutt vilkår om at foretak med jordbruksarealer mot vassdrag skal ha en vegetasjonssone på minst to meter, og at denne sonen skal være tilstrekkelig bred til å motvirke avrenning, for at foretaket skal være berettiget areal- og kulturlandskapstilskudd» (Landbruksdirektoratet 2016b).

Kravet til vegetasjonssonen er nå presisert slik at sonen må være bred nok til å motvirke avrenning til åpent vann under normal vannføring. Vegetasjonsbeltet kan høstes og beites, men må ikke jordarbeides eller sprøytes.

### **Gjødslingsplan og journal over plantevernmidler**

I *Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket* (Lovdata 2014) er det også krav om at foretaket har gjødslingsplan og fører journal over plantevernmidler. Gjødslingsplanen skal være utarbeidet i samsvar med forskrift om gjødslingsplanlegging. I tillegg må foretaket føre journal over plantevernmidler som brukes, med opplysninger om plantevernmiddelet, tidspunkt for behandling og dosen som er brukt, samt området og veksten som plantevernmiddelet ble brukt på.

Krav om gjødslingsplan og journal over plantevernmidler er ikke absolutte vilkår for å kunne motta AK-tilskudd. Hvis foretaket ikke oppfyller kravene, skal tilskuddet likevel avkortes, jf. forskriftens § 11, annet ledd.

### **Trekk og avkorting**

Landbruksdirektoratet har oversikt over trekk og avkortinger gjort ved den sentrale utbetalingen. Det gir ikke et fullstendig bilde, men det er dette man har samlede opplysninger om.

En oversikt over avkorting etter brudd på den gamle produksjonstilskuddsforskriftens § 8 (inngrep i kulturlandskap og krav om vegetasjonssoner) viser at det i en tiårsperiode fra avtaleår 2004-2005 til 2014-2015 er registrert til sammen 57 foretak med avkorting, med krav på til sammen 678 000 kr. Utviklingen viser imidlertid en økende tendens. I perioden fra avtaleår 2004-2005 til 2009-2010 var det svært få avkortinger, i størrelsesorden 0-2 foretak per år. Mens i perioden 2010-2011

til 2014-2015 var det i størrelsesorden 10-15 foretak med avkorting per år. Landbruksdirektoratet har ikke tilsvarende opplysninger for perioden etter at den nye forskriften ble tatt i bruk i 2015.

Når en ser på antall trekk for manglende miljøplan viser utviklingen derimot en synkende tendens i samme tiårsperiode. Tallene som viser miljøplantrekk er basert på beløp og antall som er effektivert. Avkortingstallene er basert på hva som er registrert. Hele beløpet er ikke nødvendigvis effektivert i alle avkortingssakene. Antall avkortinger og antall trekk vil i hovedsak reflektere antall foretak.

Tabell 3.6 Trekk for manglende miljøplan (2005-2014)

Søknadsomgang	Beløp (kr)	Antall trekk
31.7.2005	7 208 285	858
31.7.2006	4 634 158	561
31.7.2007	3 464 598	422
31.7.2008	3 209 277	394
31.7.2009	3 538 412	413
31.7.2010	3 410 108	403
31.7.2011	3 330 801	385
31.7.2012	3 665 645	406
31.7.2013	3 556 414	400
31.7.2014	3 321 606	383

Dersom det gjennom kontroll har blitt avdekket at foretaket ikke har gjødslingsplan, selv om det i søknaden er opplyst om at gjødslingsplan foreligger, kan foretaket bli avkortet både på grunn av manglende gjødslingsplan (§11) og på grunn av feilopplysninger (§12). Det samme gjaldt med miljøplantrekk. Avkortinger på grunn av feilopplysninger er ikke tatt med.

Tabell 3.7 Avkortinger ved manglende gjødslingsplan og manglende journal over plantevernmidler ved søknadsomgangen 31.7.2015.

Søknader per 31.7.2015		
	Beløp (kr)	Antall avkortinger
Avkorting pga. manglende gjødslingsplan	4 577 233	613
Avkorting pga. manglende journal over plantevernmidler	278 651	28

At det ikke kan gis tilskudd dersom det foretas inngrep som forringer kulturlandskapet er regulert i produksjonstilskuddforskriftens § 4 tredje ledd. Denne kan det ikke dispenseres fra. Men dersom annet regelverk ikke er til hinder for det, kan man få inngrepet forhåndsgodkjent dersom det avhjelper betydelige driftsmessige ulemper. Det er kommunen som kan gi en slik forhåndsgodkjenning. Landbruksdirektoratet har ikke kjennskap til hvor mange saker dette ev. gjelder.

Bestemmelsen om vegetasjonssoner står i forskriftens § 4 fjerde ledd. Den kan det dispenseres fra (i særlige tilfeller). Det er Fylkesmannen som behandler søknader om dispensasjon, Landbruksdirektoratet har ikke noen oversikt over søknader om dispensasjon fra denne bestemmelsen.

Kilde: Grete Hage Hansen, Landbruksdirektorat

## 4 BRUK AV STØTTE TIL AREAL OG KULTURLANDSKAP I ANDRE LAND

Her presenteres en beskrivelse av virkemiddelbruken til areal- og kulturlandskapsformål i EU, Sverige, Østerrike og Sveits. Det gis en generell beskrivelse av virkemiddelbruken til areal- og kulturlandskapsformål i EUs felles landbrukspolitikk fordi denne i stor grad påvirker utformingen av virkemiddelbruken i Sverige og Østerrike. Videre er Sverige, Østerrike og Sveits valgt fordi disse landene har en viss likhet med Norge ved at de er små, har omtrent samme innbyggertall og verdsetter kollektive goder som landbruket kan gi i form av miljø og kulturlandskap.

I beskrivelsen av virkemiddelbruk til areal- og kulturlandskapsformål i andre land legges det til grunn en bred forståelse som inkluderer de fleste tilskudd som utbetales per arealenhet.

Det må påpekes at det er vanskelig å finne gode og sammenlignbar statistikk for situasjonen i dag. En årsak er at landbrukspolitikken i EU (Common Agricultural Policy – CAP) er lagt om. Dagens landbrukspolitikk gjelder for perioden 2014 til 2020. Endringene fra tidligere landbrukspolitikk innføres imidlertid i ulikt tempo i de forskjellige landene. Samtidig har EU-landene fått større frihet med hensyn til hvordan tilskuddsordningene utformes og hvor raskt de blir implementert.

### 4.1 EU

Utvikling av støtteordningene for landbruk i EU fra 1990 til 2020 er vist grafisk i Figur 4.1. Fram til 1992 var EUs landbrukspolitikk i hovedsak basert på prisstøtte. EUs felles landbrukspolitikk (Common Agricultural Policy – CAP) ble introdusert i 1992. Med CAP startet EU en overgang til «Direct payment» dvs betaling direkte til bonden i stedet for prisstøtte. I Figur 4.1 kommer dette til syne som en overgang fra gule og røde søyler (prisstøtte) til blå søyler (direct payment). Samtidig øker også støtteordningene til distriktsutvikling (rural development – lilla søyle), men dette utgjør en mindre andel av støtteordningene.

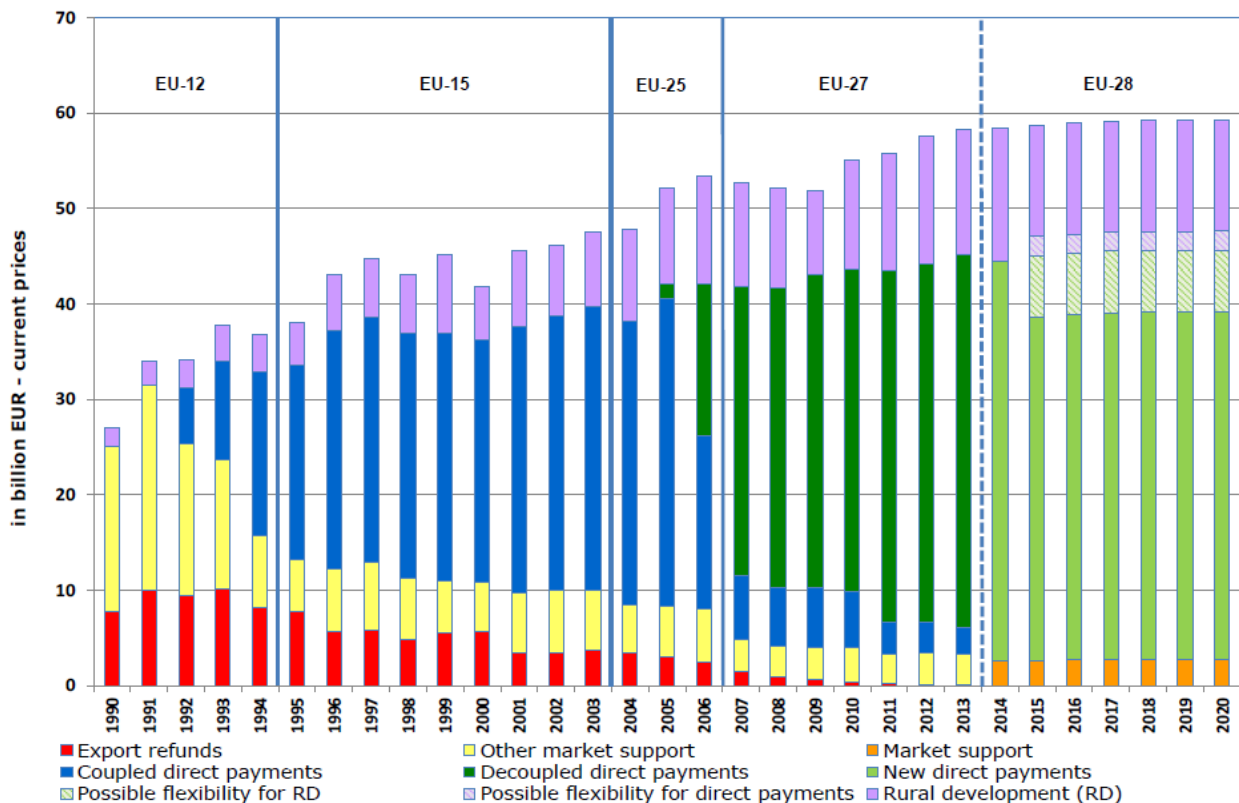
CAP har gjennomgått flere reformer. «Direct payment» besto fra 1992 av en lang rekke støtteordninger knyttet til produksjon av spesifikke landbruksprodukter. I 2003 ble det innført et nytt system (som for alvor trådte i kraft fra 2006) hvor målet var å fjerne koblingen mellom støtte og hvilket landbruksprodukt som ble produsert. Denne prosessen er omtalt som frikobling («decoupling»). Dette kommer til syne i Figur 4.1 ved at blå søyler erstattes av grønne søyler. De grønne søylene (Decoupled direct payment) er betaling direkte til bonden i form av «Single payment scheme» (SPS), som var en støtteordning uavhengig av produksjon.

Parallelt med SPS har EU hatt en egen ordning for nye medlemsstater som gikk inn i unionen ved utvidelsene i 2004 og 2007. På grunn av lav administrativ kapasitet og mangel på nødvendige data fikk disse landene lov å benytte et eget tilskuddsregimne: «Single Area Payment Scheme» - SAPS. Dette er en flat arealstøtte som erstatter ordningene i de øvrige EU landene. SAPS skal fases ut, men de medlemsland som benyttet SAPS i 2014 får fortsette med dette fram til 2020. Tre av de landene som gikk inn i EU i 2004 og 2007 har avskaffet SAPS og skiftet til SPS.

Det foreløpig siste reformarbeidet i EU startet i 2010 og en revisjon av landbrukspolitikken for bruk i årene 2014 – 2020 ble vedtatt i 2013. Endringene medfører en overgang fra SPS til «Basic Payment Scheme» - BPS. Dette fremstår i Figur 4.1 ved at de mørkegrønne søylene erstattes av



lysegrønne søyler. Hensikten med reformene beskrives som «moving from product to producer support and now to a more land-based approach» (EU 2013). BPS gir rom for mer målrettet støtte med mange ulike ordninger tilpasset hvert land (og også til regioner innenfor landene) som hver har egne formål eller funksjon. Denne støtten skal kun gå til «aktive» bønder. De ulike landene har nasjonale regler for hva det innebærer å være «aktiv».



Figur 4.1: Utvikling av støtteordningene for landbruk i EU fra 1990 til 2020 Kilde: EU 2013.

Spesifikke mål som knyttes til den siste reformen er robust matproduksjon, bærekraftig forvaltning av naturressurser, klimahensyn og en balansert territorial utvikling. Disse målene skal nås gjennom styrket konkurransevne, forbedret bærekraft og et mer effektivt virkemiddelsystem.

Virkemiddelbruken i EUs felles landbrukspolitikk deles inn i to Pilarer. The European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) omtales som Pilar 1. Dette omfatter direkte tilskudd (direct support) og markedsregulering (market support). The European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) omtales som Pilar 2. Dette omfatter tiltak til bygdeutvikling (rural development). I høyre ende av Figur 4.1 (for årene 2014 – 2020) består Pilar 1 av lysegrønne («Direct support») og oransje («Market support») søyler, mens Pilar 2 består av de lilla («Rural development») søylene. Som det fremgår av Figuren er det noe fleksibilitet med hensyn til fordeling mellom Pilar 1 og Pilar 2.

CAP utgjør 40,5 prosent av EUS totale forpliktelser i 2014. Dette er tenkt redusert til 34,9 % i 2020. Som det framgår V Tabell 4.1, utgjorde direktetilskuddet (B1) 39 715 mEUR i 2014 (i 2011 priser). Delt på antall hektar utnyttet landbruksareal i EU28 (174 613 000 hektar), utgjør det 227 EURO per hektar eller rundt 200 kr per dekar.

Tabell 4.1 Omfang og fordeling av landbruksstøtte i EU fordelt på ulike typer støtteordninger.

Landbruksstøtte i EU	2014		2020	
	mEUR	Andel (%)	mEUR	Andel (%)
Total CAP: Pilar 1 og 2	54.450	100 %	49.031	100 %
B:CAP-Pilar 1	41.584	76 %	37.605	77 %
B1: Herav direkte tilskudd	39.715	73 %	35.881	73 %
B2: Herav markedsrelatert støtte	2.503	5 %	2.286	5 %
B3: Herav "assigned revenue"	-633	-1 %	-526	-1 %
C. CAP- Pilar 2: Rural development (EAFRD)	12.865	24 %	11.426	23 %

Kilde: Beløp hentet fra :Table I: The CAP in the 2014/2010 multiannual financial framework (EU 28)  
[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.10.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.10.html)

Både direkte tilskudd og de fleste programmer for bygdeutvikling må følge EUs tverrvilkår («cross-compliance»)<sup>2</sup>. Tverrvilkårene representerer grunnleggende regler knyttet til miljø, folke- og dyrehelse, samt dyrevelferd og består av to hovedelementer:<sup>3</sup>

- Lovpålagte krav innen miljø, mattrygghet, dyre- og plantehelse og dyrevelferd som gjelder uavhengig om en mottar tilskudd eller ikke.
- En rekke standarder for landbruk- og miljøforhold som gjelder spesielt for bønder som mottar tilskudd. Disse standardene er knyttet til
  - å hindre jorderosjon, opprettholde jordstruktur og organisk materiale i jorda.
  - biologisk mangfold og bevaring av landskapselementer.
  - vannforvaltning, buffersoner langs vassdrag, restriksjoner for vanning og vern av grunnvann mot forurensning.

EUs virkemidler til areal- og kulturlandskapsformål er både knyttet til direkte tilskudd (innenfor Pilar 1) og til bygdeutviklingstiltak (innenfor Pilar 2). Disse ordningene omtales nå fortløpende.

## Direkte tilskudd<sup>4</sup>

Under Pilar 1 tildeles hvert medlemsland en rammeoverføring for de direkte tilskuddene. EU har fastsatt generelle regler for utbetalingene og medlemslandene må utforme og få godkjent nasjonale regler for utbetalingene innenfor dette rammeverket. For å motta direkte tilskudd kan bonden enten søke på en fast støtte eller på ulike direkte tilskudd som er underlagt gitte krav.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance/index_en.htm)

<sup>3</sup> For mer informasjon om regelverket for EUs tverrvilkår, se Council Regulation 1306/2013, Commission Implementing Regulation 809/2014 og Commission Delegated Regulation 640/2014.

<sup>4</sup> Europa-parlamentets og Rådets forordning (EU) Nr. 1307/2013, url: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1307&from=DA>.

Tabell 4.2 En oversikt og ulike typer av støtteordninger i EU under kategorien direkte støtte under Pilar 1 etter reformen i 2013.

Type støtte	Beløpsbegrensning	Status
1) Basic payment scheme (BPS)	Beløpet per hektar skal harmoniseres over tid, men kan variere mellom områder også innen land.  Maks 68 % av støtten, men fratrukket beløp som er brukt på de frivillige ordningene nedfor.	Obligatorisk
2) Omfordelingsstøtte: Økt støtte for de første 30 hektarene (eller alternative løsninger).	Kan omfatte opp til 30 % av støtten.	Frivillig
3) Områder med naturlige begrensninger/Less favored area (LFA)	Maks 5 % av nasjonal finansiering.	Frivillig
4) Betaling for spesielt utsatte produkter.	Maks 8 % av nasjonal finansiering, men åpning for 13 % i spesielle tilfeller. Inntil 2 % kan i tillegg gå til proteinvekster	Frivillig
5) "Greening": Klima og miljøvennlig praksis, 3 typer ordninger: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Flere ulike plantekulturer (diversifisering)</li> <li>• Bevare permanente grasområder</li> <li>• Vedlikeholde «økologiske fokusarealer»</li> </ul>	Alle land skal bruke 30 % av nasjonal finansiering på denne støtteformen	Obligatorisk, men lokalt tilpassede ordninger
6) Støtte til unge bønder	2 %	Obligatorisk
7) Et forenklet system for mindre bruk.	Maks 10 % av nasjonal støtte	Frivillig

Kilde: [Http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.5.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.5.html)

Tabell 4.2 viser hvilken type ordninger som er etablert innenfor virkemiddelområdet «direkte tilskudd» og som erstatter den gamle ordningen "Single farm payment". De ulike ordningene i Tabellen er beskrevet litt nærmere nedenfor.

#### 1) Basic payment scheme (BPS)

BPS-utbetalingene avhenger av området hvor produksjonen foregår og utbetales per arealenhet. Hvor stor andel av landbruksstøtten som ble utbetalt i form av BPS varierte i 2015 fra 12 % (Malta) til 68 % (Irland, Luxembourg og Nederland). I Østerrike var andel 66 % og i Sverige 55 %.

Støtte under BPS-ordningen utbetales per arealenhet og erstatter enkeltbrukstøtten (SPS). Ved overgangen til BPS er det et mål å jevne ut støtten mellom ulike land og regioner. I 2015 var dette

målet nådd for Tyskland, England, Corsica og Malta. Østerrike, Nederland, Finland, Skottland og Wales forventes å nå målet i 2019, og Sverige i 2020. Av disse er imidlertid England, Wales og Skottland på vei ut av EU. For de øvrige landene er det satt et mål om at utbetaling per arealenhet ingen steder skal ligge under 60 prosent av det gjennomsnittlige nasjonale støttenivået i landet.<sup>5</sup>

For å få tilgang til de øvrige tilskuddene innenfor Pilar 1, må bonden motta BPS. Ordningen med BPS er derfor også obligatorisk i alle medlemsland (alle land må tilby denne ordningen).

## 2) Omfordelingsstøtte

Omfordelingstilskuddet er et arealtilskudd som kan gis for kan gis til de første hektarene på hver gård. Øvre grense er 300 dekar eller opptil gjennomsnittlig bruksareal i landet. For de åtte landene som har innført ordningen varierer gjennomsnittlig bruksareal fra 30 til 520 dekar (OECD 2016). Hensikten med tilskuddet i syv av landene er økt støtte til mindre gårdsbruk, mens Tyskland implementerer ordningen for å motvirke effekten av at det settes et tak på støtte via andre ordninger (EU 2015). Når medlemsland velger å benytte omfordelingstilskudd kan ikke total utbetaling innenfor denne ordningen overstige 30 prosent av den direkte støtten.

## 3) Støtte til marginale jordbruksområder (områder med naturlige begrensninger)

Støtte til marginale jordbruksområder kan gis til områder med naturlige begrensninger for jordbruksproduksjon, slik dette begrepet er definert i regelverket for bygdeutviklingstiltak. Dersom medlemsland velger å benytte denne ordningen, kan inntil 5 prosent av den nasjonale tildeling brukes til dette formålet. Danmark er eneste medlemsland som benytter denne ordningen (EU 2015).

## 4) Betaling for spesielt utsatte produkter

Koblet støtte kan fortsatt gis til spesifikke sektorer og produksjoner som er særlig viktig av økonomiske, sosial eller miljømessige grunner og så lenge slike sektorer eller produksjoner gjennomgår vesentlige utfordringer. Denne ordningen er valgfri for medlemsland. I fire medlemsland gis dette som arealstøtte til bomullsproduksjonen, med ulike satser mellom disse landene (EU 2015).

## 5) "Greening"

I alle medlemsland skal 30 prosent av den direkte støtten knyttes til kriterier som skal sikre et mer miljøvennlig jordbruk, såkalt «Greening». Dette er en obligatorisk støtteordning under Pilar 1, som alle land må tilby. For å kvalifisere til denne støtteordningen må foretaket som søker om støtte: 1) Vedlikeholde permanente gressarealer<sup>6</sup>; 2) Ha flere ulike plantekulturer 3) Minst 5 prosent<sup>7</sup> av gårdens dyrka jord skal være «økologiske fokusarealer», som blant annet kan bestå av hekker, trær, kantlinjer eller brakklagt jord.

Kravet om flere ulike plantekulturer gjelder ikke for gårder som bare dyrker gress, driver økologisk produksjon eller har mindre enn 100 dekar dyrka jord. Gårder med over 100 dekar dyrka jord må dyrke minst to ulike kulturer, mens gårder over 300 dekar dyrka jord må dyrke minst tre ulike kul-

---

<sup>5</sup> Nye medlemsland i EU i 2004 kan bruke generell arealbetalingsordning (Single Area Payment scheme) frem til 31. desember 2020, se artikkel 36 i Europa-parlamentets og Rådets forordning (EU) Nr. 1307/2013.

<sup>6</sup> Med permanente gressarealer menes arealer som anvendes til dyrking av gress eller annet grøntfôr, se Regulation 1307/2013 for en fullstendig definisjon.

<sup>7</sup> Andelen økologiske fokusområder skal øke til 7 prosent etter en gjennomgang av ordningen i 2017.

turer (EU 2015). Hvis ikke medlemslandene har vedtatt annet, kan en drive vekstskifte i stedet for å ha flere ulike plantekulturer samme år. Videre må ikke hovedproduksjonen ved to kulturer overstige 75 prosent av dyrket areal, og dersom det kreves tre plantekulturer kan de to viktigste vekstkulturene samlet ikke overstige 95 prosent av arealet.

Kravet om å sette av 5 prosent av arealet til økologiske fokusarealer gjelder kun for gårder over 150 dekar (EU 2015). Det gjelder heller ikke for gårder hvor planteproduksjonen i hovedsak er gress (OECD 2016). Ordningen med «Greening» er frivillig for den enkelte bonde, men en evaluering av ordningen basert på data fra 2015 viser at 72 prosent av jordbruksarealet i EU tilfredsstillers minst ett av kravene under denne ordningen<sup>8</sup>.

#### 6) Støtte til unge bønder.

Støtten til unge bønder som overtar landbrukseiendommer skal fremme rekrutteringen til landbruket. Ordningen er obligatorisk for alle medlemsland, og maksimumsalder for å være støtteberettiget er 40 år. Støttebeløpet er knyttet til gårdens areal og de fleste land har satt et tak på hvor stort areal det kan utbetales støtte for. Dette taket varierer fra 250 til 900 dekar. Støtten er tidsbegrenset til 5 år (EU 2015).

#### 7) Et forenklet system for små gårdsbruk.

For å minske administrative omkostninger til forvaltning og kontroll med den direkte støtten, har medlemsland mulighet til å opprette en forenklet ordning for små gårdsbruk. Støtten til små gårdsbruk kan være en fast støtte per bruk som er uavhengig brukets størrelse<sup>9</sup>, men kan også knyttes til gårdens areal. Medlemslandene bestemmer støtten til små gårdsbruk, men den årlige utbetalingen til hver gård må være minst EUR 500 eller maksimalt EUR 1 250. Videre kan ikke støtten til små gårdsbruk overstige 10 prosent av samlet støtte innenfor Pilar 1. Dersom støtten overstiger 10 prosent av samlet støtte i Pilar 1, må støttebeløpet reduseres lineært. Støtten til små bruk sparer bønder for mye papirarbeid, men hindrer dem i å søke på andre direkte støtteordninger<sup>10</sup>. Bønder som ikke søker under ordning for små bruk, kan søke om ulike tilskudd i Pilar 1. Ordningen er innført i 15 medlemsland, hvorav to utbetaler denne støtten som et arealtilskudd (EU 2015).

## Bygdeutviklingstiltak<sup>11</sup>

Bygdeutviklingstiltak utgjør Pilar 2 i EU systemet. Hovedhensikten med bygdeutviklingstiltak er å fremme en bærekraftig utvikling av distriktene i hele EU. Bygdeutviklingstiltak implementeres på nasjonalt nivå og/eller gjennom regionale programmer. For at EU skal godkjenne programmene må minst fire av EUs seks felles prioriteringer følges:

---

<sup>8</sup> Kilde: [http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/pdf/2016-staff-working-document-greening-annex-2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/pdf/2016-staff-working-document-greening-annex-2_en.pdf)

<sup>9</sup> Det finnes minimumskrav for å motta direkte betalinger, se artikkel 10 i Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EU) Nr. 1307/2013. Støtten utbetales ikke til bruk som søker om støtte som er under EUR 100 i et kalenderår eller dersom bruket er mindre enn 10 dekar. Medlemslandene kan justere disse grensene så lenge vilkårene i bilag IV overholdes.

<sup>10</sup> Koplett støtte er en frivillig ordning i medlemslandene. Alle gårdsbruk kan søke på koplett støtte så lenge kravene imø så lenge medlemslandet har denne ordningen.

<sup>11</sup> Europa-parlamentets og Rådets forordning (EU) Nr. 1305/2013, url: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1305&from=en>

- 1) Fremme kunnskapsoverføring og innovasjon i landbruk, skogbruk og i distriktene.
- 2) Styrke gårdens levedyktighet og konkurransevne for alle typer landbruk i alle regioner og fremme innovative landbruksteknologier og bærekraftig forvaltning av skogressursene.
- 3) Fremme næringskjedeorganisasjon, og herunder foredling og markedsføring av landbruksprodukter, dyrevelferd og risikostyring i landbruket.
- 4) Gjenopprette, bevare og forbedre økosystemer i tilknytning til jord- og skogbruket.
- 5) Fremme ressurseffektivitet og støtte overgangen til en klimavennlig lavutslippsøkonomi i landbruk- og matsektoren.
- 6) Fremme sosial integrasjon, fattigdomsbekjempelse og økonomisk utvikling i distriktene.

Utover at minst fire av seks prioriteringsområder må følges, må minst 30 prosent av budsjetterte midler til bygdeutviklingstiltak gå til frivillige og lokalt tilpassede tiltak som er gunstige for miljøet og klima. Dette kan blant annet omfatte klima- og miljøfremmende tiltak i jordbruket, støtte til økologisk jordbruk, støtte til marginale jordbruksområder, Natura 2000<sup>12</sup>, tiltak i skogbruksområder samt klima- og miljørelatert investeringsstøtte.

## CAP og betydningen for medlemsland

Direkte tilskuddsordninger og bygdeutviklingstiltak danner utgangspunktet for virkemiddelbruken til areal- og kulturlandskapsformål i hvert enkelt medlemsland i EU. Den direkte støtten kan betraktes som en form for inntektsstøtte til gårdsbruk, men støtte i form av såkalt “greening” er likevel mer innrettet mot kollektive goder. Det er medlemslandene som utformer bygdeutviklingstiltak og dermed også hvordan areal- og kulturlandskapet skal vektlegges innenfor denne ordningen.

Ved reformen av CAP i 2013, ble landbrukspolitikken mer fleksibel for medlemslandenes budsjettering og implementering av virkemidler under CAPs første Pilar. Det er blant annet mulig for medlemsland å overføre midler mellom Pilar 1 og 2, men det finnes regler som hindrer dobbelfinansiering. Flexibiliteten er underlagt regulatoriske og budsjettmessige begrensninger som søker å sikre like vilkår i EU og at felles målsettinger er møtt. Videre går en i retning av at det å motta støtte i større grad er knyttet til å være en aktiv jordbruker enn tidligere.

---

<sup>12</sup> Nortura 200 er det største koordinerte nettverket av verneområder i verden og hovedhensikten er å sikre det biologiske mangfoldet. Verneområdene utgjør over 18 prosent av EUs jordareal og rundt 6 prosent av EUs marine territorium. Selv om verneområdene omfatter naturreservater som er strengt beskyttet, er mesteparten av jordarealet eid av private aktører. Det er medlemslandene som må sikre at områdene forvaltes på en bærekraftig måte og da både med hensyn til økologi og økonomi. url: [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm)

Tabell 4.3. Finansiering av CAP av medlemsstatene Sverige og Østerrike for 2014 i millioner Euro, antall hektar jordbruksareal og antall gårdsbruk.

Millioner Euro	Sverige	Østerrike AT
Direkte støtte (del av Pilar 1)	679,5	695,5
Totalt Pilar 1	693,7	720,6
Pilar 2/Landsbygdsprogrammet	221,3	244,9
Landbruks areal i 1000 hektar	3 035	2 727
Antall gårdsbruk	67 000	140 000

Kilde: Facts Sheets on the European Union -2016.

Når EU-land velger å bruke midler på spesielle produksjoner eller regioner under Pilar 1, går dette på bekostning av alle andre produksjoner (f.eks. BPS). Dermed reduseres konkurransevnen til andre produksjoner i landet på bekostning av de produksjonsformene man prioriterer. Noe som trolig virker begrensende på omfanget av bruken av frivillige ordninger. Kan en bruke virkemidler under Pilar 2 som har flere krav knyttet til seg, så er det til en viss grad mulig å øke rammene ved å legge til noe mere nasjonal finansiering.

### Indikatorer for måloppnåelse: Jordbruks- og miljø indikatorer i EU.

En rekke indikatorer er utviklet eller under utvikling for å overvåke formålene med CAP. 28 ulike indikatorer er tenkt bruk for å følge med på jordbruks og miljø forhold. Noen av disse er i bruk i dag, andre er godt definert men en mangler regionale eller tilvarende data fra flere områder. Det er også indikatorer som ikke er godt definert ennå.

Tabell 4.4 EUs landbruks- og miljøindikatorer (agri-environmental indicators).

Område	Underområde	Nr	Tittel
Respons	Almen politikk	1	Agri-environmental commitments
		2	Agricultural areas under Natura 2000/ Jordbruksarealer innenfor Natura 2000 områder
	Teknologi og kompetanse	3	Farmer's training level and use of environmental farm advisory services / Bønders utdanningsnivå og bruk av rådgivning i miljøspørsmål
	Markedssignaler og holdninger	4	Area under organic farming/ Økologisk jordbruksareal
Drivkrefter	Anvendning av ressurser	5	Mineral fertiliser consumption/ Forbruk av mineralgjødning
		6	Consumption of pesticides/ Forbruk av sprøytemidler
		7	Irrigation/ Vanning
		8	Energy use/ Energibruk
	Arealbruk	9	Land use change/ Arealbruksendringer
		10,1	Cropping patterns/ Vekst mønster/fordeling
		10,2	Livestock patterns/ Dyreholds mønster/fordeling
	Jordbrukssystem	11,1	Soil cover/ Jorddekke av fulldyrka areal (prosent av året arealet er dekket av planter eller planterester). Dette er et eksempel på en uferdig indikator.
		11,2	Tillage practices/ Jordbearbeidingspraksis
		11,3	Manure storage/ Lagring av husdyrgjødsel
	Trender	12	Intensification/extensification Intensifisering/ekstensifisering
		13	Specialisation/ Spesialisering
		14	Risk of land abandonment /Risiko for areal går ut av drift
	Belastning og nytte	Forurensning	15
16			Risk of pollution by phosphorus/ Risiko for forurensning fra fosfor
17			Pesticide risk/ Sprøytemiddelrisiko
18			Ammonia emissions / Amoniakkutslipp
19			Greenhouse gas emissions / Utslipp av veksthusgasser
Utarming av ressurser		20	Water abstraction / Uttak av vann
		21	Soil erosion/ Jorderosjon
		22	Genetic diversity/Genetisk diversitet
Nytte (fordeler)		23	High Nature Value farmland/
		24	Renewable energy production/Produksjon av fornybar energi
Tilstand/ Påvirkning	Biologisk mangfold og livsmiljøer	25	Population trends of farmland birds/ Populasjons trender for kulturlandskapsfugler
	Naturressurser	26	Soil quality/Jordkvalitet
		27,1	Water quality - Nitrate pollution/
		27,2	Water quality - Pesticide pollution
	Landskap	28	Landscape - state and diversity/Landskap- status og diversitet

Kilde: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/agri-environmental-indicators/analytical-framework>



Mye informasjon kan også ligge bak hver enkelt indikator. For eksempel består indikator 28: "Landskap- status og diversitet" av tre hovedkomponenter: Landskapets fysiske struktur, «hemoroby indeks» (hvor mye landskapet skiller seg fra naturlig tilstand (upåvirket av menneske)) og samfunnets oppfatning eller interesse for landbrukslandskapet (basert på opptelling av turisme, kvalitetsprodukter fra landbruket og omfang av landbruk i verna områder).

Indikatorene benyttes til å illustrere variasjon på pan-Europeisk nivå og mange av indikatorene fungerer nok best på et slikt overordnet nivå.

## 4.2 Sverige

Sverige ble en del av EU i 1995 og svensk jordbrukspolitik er basert på EUs felles jordbrukspolitik (CAP). I Sverige brukes direkte tilskudd (Pilar 1) og støtte til bygdeutvikling (Pilar 2) som virkemidler til areal- og kulturlandskapsformål.

Tabell 4.5 Direktestøtte utbetalt i 2014, i svenske kroner.

Direktstöd till jordbruket utbetalade för 2014 millioner svenske kr		
<b>Gårdsstöd</b>	Gårdsstøtte	<b>6113</b>
Kompensationsbidrag	Arealstøtte i LFA områder	713
Nasjonelt stöd norra Sverige	Nasjonal støtte til nord i Sverige	281
<b>Regionala stöd</b>	Regional støtte	<b>994</b>
Betesmarker och slåtterängar	Beite og slåtteenger	779
Natur- och kulturmiljöer	Natur - og kultur miljøer	14
Kulturmiljöer i renkötselområdet	Kulturmiljøer i reindriftsområder	10
Utrotningshotade husdjursraser	Utryddingdtruede husdyrraser	3
Miljöskyddsåtgärder	...	8
Ekologisk produktion	Økologisk produksjon	604
Vallodling	Engproduksjon	717
Minskat kväveläckage	Redusert nitrogen avrenning	44
Våtmarker och småvatten	Våtmarker og dammer	26
Bruna bönor på Öland	Brune bønner på Öland	1
Skydds zoner	..	22
Naturfrämjande insatser på åkermark..		9
<b>Miljöstöd</b>		<b>2237</b>
Extra djuromsorg för suggor	Ekstra velferd for purker	119
Ersättning för kastrering av galtar	Erstatning for kasterering av svin	1
Smittsamma djursjukdomar	Smittsomme sjukdommer	38
<b>Djürvälfärd</b>		<b>158</b>
Summa utbetalade direktstöd	Sum	<b>9502</b>

Kilde: Jordbruksstatistisk sammenstilling 2014.

Tabell 4.5 viser ordninger det ble utbetalt støtte for i Sverige i 2014, før endringene i CAP ble innført for Sverige. Endingen i CAP har ført til en omlegging av støtte, for eksempel innføringen av “forgrønningsstødet” («Greening»). Regelverket har vært og er under endring. I følge Jordbruksverkets hjemmesider er endringer også forventet fra 2016 til 2017.

## Direkte tilskudd under Pilar 1

Direkte tilskudd som brukes til areal- og kulturlandskapsformål er BPS («gårdsstöd»), og grønt tilskudd («greening», på svensk «förgröningsstöd»).

*BPS (gårdsstøtte)* er et arealbasert tilskudd som søker å fremme landbruket gjennom økt konkurransekraft og et tilskudd som søker å opprettholde et åpent landskap. BPS er stort sett produksjonsuavhengig, ble innført i 2005 og erstattet ordningene for arealstøtte<sup>13</sup> og husdyrtilskudd<sup>14</sup> (Jordbruksverket, 2016). For å få tilskuddet, må gårdbrukeren ha støtterett.

En støtterett er et verdibevis som kan omsettes eller leies. Støtterettene tilsvare det arealet gårdbrukeren brukte og rapporterte i 2005, og kan bestå av et grunnbeløp og et tilleggsbeløp. For beitearealet er grunntilskuddet likt i hele Sverige, mens for dyrka jord varierer grunnbeløpet per hektar alt etter hvor i landet gårdbrukeren har sitt areal. I 2020 skal alle støtteretter i Sverige ha samme verdi. Dette innebærer at enkelte støtteretter gradvis kommer til å øke frem mot 2020, mens andre støtteretter kommer til å miste verdi.

For å motta gårdsstøtte («BPS») må gårdbrukeren ha minst 4 hektar jordbruksareal og støtteretter for grasdyrking minst 4 hektar. For å få full uttelling på tilskuddet må gårdbrukeren oppfylle et sett tverrvilkår. Dette innebærer at jordbruksarealet må drives i tråd med forvaltningskrav og virksomhetskrav.

I 2014 ble det utbetalt SEK 6 113 millioner til gårdsstøtte<sup>15</sup>. Gårdsstøtte for søknadsåret 2014 utbetales til og med april 2015.

Alle som søker på gårdsstøtte kan også søke om “greening” tilskudd («förgröningsstöd»). For å motta dette tilskuddet må de såkalt grønne kravene overholdes. Det første kravet er å holde vedlikeholde permanente gressarealer. Permanente gressarealer er beite, slåtteeng og dyrka jord som brukes til grasdyrking eller som har ligget brakk i 5 år. Dette grønne kriteriet er overholdt så lenge gårdbrukeren ikke reduserer det permanente gressarealet med mer enn 5 prosent. Det andre grønne kravet er rettet mot å sikre differensierte avlinger med minst 2 eller 3 plantekulturer på all dyrka jord, utenom areal som er definert som permanent gressareal, eller som jord med flerårige vekster. Det siste grønne kravet er å sikre økologiske fokusområder på minst 5 prosent av gårdens dyrbare jord. Et økologisk fokusområde regnes for å være et område som kan forbedre det biologiske mangfoldet. Dette omfatter ikke areal som regnes for å være permanente gressareal, men kan omfatte areal med nitrogenbindende planter (f.eks. erteplanter og kløver), areal med trær fra vierfamilien («salix», f.eks. pil og selje), areal som ligger brakk, bruk av engvekster i en hovedavling og ubrukte kantsoner til dyrka jord. Alle disse har en omregningsfaktor. For eksempel utgjør 1 hektar

<sup>13</sup> På svensk «arealersättning».

<sup>14</sup> På svensk «djurbidrag».

<sup>15</sup> Gårdsstøtte for søknadsåret 2014 utbetales til og med april 2015.

med nitrogenbindende planter 0,7 hektar økologisk fokusareal.<sup>16</sup> Kravet om økologiske fokusområder gjelder bare gårdsbruk med mer enn 15 hektar dyrbar jord og som har mer enn halvparten av arealet i flate bygder («slåttbygd»), eller i enkelte områder i Götaland og Svealand.

Sertifiserte økologiske gårdsbruk trenger ikke å følge de såkalte grønne kravene for å være tilskuddsberettiget. Det finnes også enkelte unntak fra de grønne kravene, men det omtales ikke nærmere her. På grunnlag av data fra 2013 har en funnet at omtrent på alle gårdsbruk og over 95 prosent av arealet hvor det søkes om direkte støtte tilfredsstillers minst et av kravene for å motta denne typen støtte<sup>17</sup>.

## Pilar 2 Bygdeutviklingstiltak

Bygdeutviklingsprogrammet i Sverige heter «Landsbygdsprogrammet». Programmet ble godkjent av EU-kommisjonen i 2015 og gjelder for perioden 2014 til 2020. Dette programmet skal bidra til å fremme lønnsomme og levedyktige jordbruksforetak, moderne bygder og aktive bønder som sikrer et åpent landskap med beitende dyr. Budsjettet er på rundt SEK 36,1 milliarder for hele perioden (eller litt over 5 millioner SEK per år) og av dette finansieres SEK 14,8 milliarder over budsjettet til EU og SEK 20,6 milliarder skal finansieres over statsbudsjettet og fra andre offentlige finansieringskilder i Sverige.

Innenfor bygdeutviklingsprogrammet brukes virkemidler til areal- og kulturlandskapsformål. De viktigste støtteordningene til dette formålet er det regionale kompensasjonstilskuddet og enkelte tilskudd innenfor miljøkompensasjon. Dette omtales fortløpende.

*Kompensasjonstilskuddet* er et regionalt tilskudd som utbetales i “less favored areas” (LFA). Det utbetales i kroner per hektar og utbetalingen varierer etter område<sup>18</sup> og med driftsform. Tilskuddet gis primært til gårdsbruk med storfe, sau og/eller geit i kombinasjon med eng og beite, men kan også utbetales for korn- og potetareal og til ekstensivt jordbruk. Hensikten er å fremme bruken av jordbruksjord, bidra til å bevare bygdene og å fremme et levedyktig jordbruk.

*Miljøkompensasjon* omfatter en rekke tilskudd som søker å minske jordbrukets miljøbelastning og tre av disse er rettet mot areal- og kulturlandskapsformål; tilskudd til beite og slåtteeng, tilskudd til restaurering av beite og slåtteeng og tilskudd til grovfôrproduksjon. For å kunne motta miljøkompensasjon må gårdsbruk inngå en forpliktelse om å drifte jorda og dyrene i henhold til tilskuddsordningenes vilkår i fem år. I denne forpliktelsesperioden må gårdbrukeren søke om tilskuddet hvert år.

Tilskudd til beite og slåtteeng utbetales per hektar og varierer med ulike typer beitejord og slåtteeng. I 2016 ligger tilskuddet i intervallet SEK 1 000 til 4 500 per hektar. Innenfor denne tilskuddsordningen kan gårdbrukeren også følge flere vilkår og slik få en større utbetaling. Dette kalles for et

---

<sup>16</sup> Omregningsfaktoren er 0,3 for areal med trær fra vierfamilien og for bruk av engvekster og 1 for areal som ligger brakk. Kantsoner ganges med 9 hver meter for å finne det økologiske fokusarealet.

<sup>17</sup> European Commission (2016). Review of greening after one year. Commission staff working document. Part 3/6.

<sup>18</sup> I 2016 er Sverige inndelt i 14 støtteområder, se <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/stod/jordbrukarstod/nationelltstod/kartaoveromradesindelning.106.10f3638d152718c2296db273.html>.

«komplement» og det er fylke som bestemmer om arealet er berettiget et slikt tillegg<sup>19</sup>. Tilskudd til restaurering av beite og slåtteeng er på SEK 3600 per hektar i 2016 og tilskudd til grovfôrproduksjon er SEK 500 per hektar.

### 4.3 Østerrike

Østerrike ble en del av EU i 1995 og jordbrukspolitikken er basert på EUs felles jordbrukspolitikk (CAP). I Østerrike brukes direkte tilskudd (Pilar 1) og støtte til bygdeutvikling (Pilar 2) som virkemidler til areal- og kulturlandskapsformål.

#### Direkte tilskudd<sup>20</sup>

I Østerrike trådte endringene for direkte tilskudd i CAP-reformen i kraft i 2015.<sup>21</sup> Reformen innebærer et skifte til en enkelt regional modell og denne skal fases inn mot 2019.

Direkte tilskudd som brukes til areal- og kulturlandskapsformål i den nye modellen er BPS («Basisprämie»), «greening» («Greening-Zahlung») og koblet støtte til dyr på beite. I tillegg har Østerrike innført betalingsstøtte for små gårdsbruk («Kleinerzeugerregelung»). Disse ordningene skal nå gjennomgås, men først presenteres finansieringsrammen.

I perioden 2014 til 2020 er det budsjettert EUR 4,85 milliarder til direkte tilskudd.<sup>22</sup> Sammenlignet med perioden fra 2007 til 2013 representerer dette en nedgang på 3,4 prosent. I gjennomsnitt kan Østerrike bruke EUR 692,3 millioner på direkte tilskudd hvert år. Av dette benyttes rundt 67 prosent (EUR 464 millioner) til utbetaling av BPS-tilskuddet.

*Ordning for små gårdsbruk* er en enkel og særegen ordning for små gårdsbruk som utbetales som et årlig engangsbeløp. Tilskuddsbeløpet er uavhengig brukets størrelse, men for å være tilskuddsberettiget må gården være minst 1,5 hektar. Gårdsbruk som søker tilskudd i denne ordningen er fritatt kravene som inngår i grønn støtte og tverrvilkårene (Cross Compliance-Sanktionen). Denne ordningen kan spare gårdsbruk for mye papirarbeid, men hindrer dem i å søke på andre direkte og produksjonsuavhengige støtteordninger. I 2015 var støttebeløpet til små gårdsbruk maksimalt EUR 1 250.

*Basic area paymet (BPS)* er et arealbasert tilskudd. Tilskuddet utbetales per hektar til dyrka jord, eng, jord som brukes til spesialkulturer (f.eks. frukt), vingårdsteiger, fellesbeite og beitejord («Beweidung von Almen»). For å motta arealstøtten, må gårdbrukeren ha støtterett («Zahlungsansprüchen»). En støtterett er et verdibevis som er knyttet til området bonden er lokalisert i. I 2015 fikk alle gårdbrukere tildelt nye støtteretter. Bakgrunnen er at alle områder skal ha lik verdi i 2019. Dette innebærer at enkelte støtteretter gradvis kommer til å øke frem mot 2019, mens andre støtteretter kommer til å miste verdi. Innen 2019 er det ventet at alle støtteretter i Østerrike har en verdi

<sup>19</sup> Tillegget gjelder blant annet for høyhåndtering og fjerntliggende areal m.m., se

<http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/stod/jordbrukarstod/miljoersattningar/betesmarkerochslatterangar/ersattningforkomplement.4.4dfd5d3a1526082877c7e42f.html>

<sup>20</sup> [https://www.ama.at/getattachment/45d78376-3fb4-4b20-8046-d2ec690447a4/Merkblatt\\_DIZA2015\\_151102.pdf](https://www.ama.at/getattachment/45d78376-3fb4-4b20-8046-d2ec690447a4/Merkblatt_DIZA2015_151102.pdf)

[https://www.ama.at/getattachment/c7ec5252-f1bc-4a00-a097-29c8119064d1/Merkblatt\\_DIZA\\_20160314\\_online.pdf](https://www.ama.at/getattachment/c7ec5252-f1bc-4a00-a097-29c8119064d1/Merkblatt_DIZA_20160314_online.pdf)

<sup>21</sup> <https://www.bmlfuw.gv.at/land/eu-international/gapreform2020/GAP-DZ.html>

<sup>22</sup> <https://www.bmlfuw.gv.at/land/eu-international/gapreform2020/GAP-DZ.html>

på EUR 195, dvs. at det utbetales EUR 195 per hektar samme hvor i landet gårdsbruket er lokalisert.

Tilskudd til «greening» mottas i tillegg til BPS så lenge de såkalt grønne kravene overholdes. Det første kravet er å holde vedlike permanente gressarealer. Dette kriteriet er overholdt så lenge gårdbrukeren ikke reduserer det permanente gressarealet med mer enn 5 prosent. Det andre grønne kravet er rettet mot å sikre å sikre differensierte avlinger med minst 2 eller 3 plantekulturer på all dyrka jord. Gårdsbruk med 10 til 30 hektar dyrka jord må dyrke 2 plantekulturer og hovedkulturen kan ikke overstige 75 prosent av arealet. For gårdsbruk over 30 hektar må det dyrkes 3 plantekulturer, hovedkulturen kan ikke overstige 75 prosent av arealet og de to mest brukte kulturene kan ikke overstige mer enn 95 prosent av arealet. Det siste grønne kravet gjelder å sikre et økologisk fokusareal på fem prosent av all dyrka jord for gårdsbruk over 15 hektar. Økologisk fokusareal kan blant annet bestå av hekker, trær, kantlinjer eller brakklagt jord. I 2019 er det ventet at grønt tilskudd utgjør rundt 45 prosent av grunntilskuddssatsen (rundt EUR 88 per hektar).

*Koblet støtte til dyr på beite* kan gis til storfe, sau og geit som er på beite i minst 60 dager. Dette tilskuddet kommer i tillegg til grunntilskuddet. Støtten utbetales i form av en enhet per grovfôrforbrukende husdyr («raufutterverzehrende Großvieheinheit»- RGVE). For søyer og voksne geiter er RGVE-satsen EUR 62, mens RGVE-satsen for resten er EUR 31. Ikke alle husdyr har samme RGVE-verdi. Lam og geitekillinger har en RGVE-verdi på 0,07, mens kalver under 6 måneder har en RGVE-verdi på 0,4.<sup>23</sup> Disse omregningsverdiene til RGVE innebærer f.eks. at et lam som beiter i minst 60 dager har en RGVE-sats på EUR 2,17<sup>24</sup>. Taket for å motta koblet støtte til dyr på beite er 124,714 RGVE for kyr, 149,262 RGVE for annet storfe, 12,871 RGVE for søyer og voksne geiter og 3,153 RGVE for øvrig sau og geit.

## Bygdeutviklingstiltak<sup>25</sup>

I Østerrike er bygdeutviklingstiltak det mest sentrale elementet i landbrukspolitikken. Programmet søker å stimulere til et moderne, effektivt og bærekraftig landbruk, men søker også støtte regionene og lokalsamfunn. Frem mot 2020 er det årlig budsjettet EUR 1,1 milliarder til bygdeutviklingstiltak og godt halvparten er finansiert av EU.

Landsdekkende prosjekter eller prosjekter av nasjonal betydning inkluderer program for et miljøvennlig landbruk og program for marginale jordbruksområder.

*Program for et miljøvennlig landbruk*<sup>26</sup> (ÖPUL) søker å fremme naturlige habitater, samt også et miljøvennlig og ekstensivt landbruk. I tillegg til å bevare areal- og kulturlandskapet, søker programmet å fremme en bærekraftig distriktsutvikling og å svare på det økte behovet for miljøtjenester i befolkningen. Programmet er omfattende og består av 22 tilskuddsordninger<sup>27</sup>. I 2015 ble det budsjettet EUR 455 millioner til ÖPUL-programmet og av dette brukes EUR 112 millioner til øko-

<sup>23</sup> Kalver over 6 måneder har en RGVE-verdi på 0,6 og kyr over 24 måneder har en RGVE-verdi lik 1.

<sup>24</sup> Regnestykket RGVE-satsen til lammet er  $31 \cdot 0,07 = \text{EUR } 2,17$ .

<sup>25</sup> [https://www.bmlfuw.gv.at/land/laendl\\_entwicklung/leprogramm.html](https://www.bmlfuw.gv.at/land/laendl_entwicklung/leprogramm.html)

<sup>26</sup> [https://www.bmlfuw.gv.at/land/laendl\\_entwicklung/foerderinfo/sonderrichtlinien\\_auswahlkriterien/srl\\_oepul.html](https://www.bmlfuw.gv.at/land/laendl_entwicklung/foerderinfo/sonderrichtlinien_auswahlkriterien/srl_oepul.html)  
[https://www.bmlfuw.gv.at/dam/jcr:c736b60d-c6a9-4fed-893c-d203c90587c2/SRL\\_OEPUL\\_2015.pdf](https://www.bmlfuw.gv.at/dam/jcr:c736b60d-c6a9-4fed-893c-d203c90587c2/SRL_OEPUL_2015.pdf)

<sup>27</sup> [https://www.bmlfuw.gv.at/dam/jcr:2bb91924-d87b-4661-bc85-8082c01750ed/150605%C3%96PUL2015-%C3%9Cbersicht\\_EN.pdf](https://www.bmlfuw.gv.at/dam/jcr:2bb91924-d87b-4661-bc85-8082c01750ed/150605%C3%96PUL2015-%C3%9Cbersicht_EN.pdf)

logisk landbruk. Halvparten ble finansiert av EU og resten ble finansiert gjennom nasjonale midler (60 prosent føderale midler og 40 prosent fra provinsene).

*Program for marginale jordbruksområder* («Sonderrichtlinie Ausgleichszulage»- AZ) søker å kompensere områder som er begrenset av naturlige forhold eller av andre spesifikke grunner.<sup>28</sup> Dette gjelder blant annet fjellområder og kupert områder som strukturelt preges av mindre gårdsbruk. Bygdeutviklingstiltak som er rettet mot marginale jordbruksområder søker å kompensere for dårligere jordbruksforhold slik at landbruket og areal- og kulturlandskapet opprettholdes da dette igjen kan bidra til bosetting og infrastruktur i slike områder. Marginale landbruksområder utgjør rundt 80 prosent av Østerrikes totale areal. Videre utgjør fjellområder godt 50 prosent av det totale landbruksarealet som er i bruk, mens andre marginale jordbruksområder utgjør rundt 14 prosent av totalt landbruksareal.

#### 4.4 Sveits<sup>29</sup>

I Sveits styres landbrukspolitikken ut fra fireårige planer som blant annet fastsetter ulike tilskudd og den finansielle rammen. Inneværende plan gjelder i perioden 2014 og frem til 2017 («*Agrarpolitik 2014-2017*»).

I Sveits er målene for landbrukspolitikken fastsatt i artikkel 104 i den føderale grunnloven. Viktige mål for landbrukspolitikken er; å sikre matforsyningen (å opprettholde selvforsyningen på dagens nivå og da på rundt 60 prosent); å ivareta kulturlandskapet; effektiv og bærekraftig utnyttelse av naturressursene; og å opprettholde en desentralisert bosetting. For å sikre effektiv måloppnåelse er de direkte tilskuddsordningene knyttet opp mot de landbrukspolitiske målene.

I fireårsperioden fra 2014 til 2017 er det bevilget CHF 15,67 milliarder til ulike støtteordninger, se Tabell 4.6. Av dette utgjør rammen til direkte tilskudd 82 prosent (CHF 11,26 milliarder), mens støtte til grunnleggende forbedringer og sosiale tiltak utgjør rundt 5 prosent (CHF 0,64 milliarder) og produksjons- og salgssøtte utgjør 13 prosent (CHF 1,78 milliarder).

---

<sup>28</sup> <https://www.bmlfuw.gv.at/en/agriculture/Rural-development/Mountainfarmers.html>

<sup>29</sup> Omtalen om Sveits bygger på informasjon fra nettsidene til den føderale landbruksmyndigheten i Sveits (Bundesamt für Landwirtschaft) og OECD (2015) «Review of Agricultural Policies Switzerland».

Tabell 4.6 Finansieringsrammen 2014-2017, i millioner sveitsiske frank (CHF)

	2014	2017	Totalt 2014-2017
<b>Finansieringsrammen</b>			
Grunnleggende forbedringer og sosiale tiltak	159	160	638
Produksjons- og salgssøtte	442	447	1 776
Direkte tilskudd	2 814	2 814	11 256
<b>Finansieringsrammen, totalt</b>	<b>3 415</b>	<b>3 421</b>	<b>13 670</b>
<b>Direkte tilskudd:</b>			
Forsyningssikkerhetstilskudd	1 094	1 094	4 376
Kulturlandskapstilskudd	511	511	2 044
Tilskudd til biologisk mangfold	295	338	1 264
Landskapskvalitetstilskudd	20	90	210
Tilskudd til ulike produksjonssystemer	361	403	1 526
Tilskudd til ressurseffektivitet	52	73	256
Overgangstilskudd	482	306	1 579
<b>Direkte tilskudd, totalt</b>	<b>2 814</b>	<b>2 814</b>	<b>11 256</b>

\* Tilskuddene er avrundet til nærmeste heltall.

Virkemiddelbruken til areal- og kulturlandskapsformål er knyttet til de direkte tilskuddene. Disse er inndelt i syv hovedprogrammer som igjen innehar ulike delprogrammer. Enkelte tilskudd er nye i perioden fra 2014-2017, mens andre ble implementert i foregående periode («AP 2011» som gjaldt fra 2008 til 2013). Disse tilskuddene omtales nå fortløpende.

*Forsyningssikkerhetstilskudd* består av tre delprogrammer som alle er nye i AP 2014-17, og dette er; basistilskudd («Basisbeitrag»); tilskudd til produksjon under vanskelige forhold («Produktion-serschwernisbeitrag»); og tilskudd til dyrka jord og permanent avlinger («Beitrag für offene Ackerflähe und Dauerkulturen»). Alle delprogrammene utbetales per hektar per år. Basistilskuddet<sup>30</sup> og tilskudd til dyrka jord og permanente avlinger består av et enkelt beløp som ikke skiller på område gården er lokalisert i, mens tilskuddssatsen til produksjon under vanskelige forhold varierer etter inndelte områdesoner.

*Kulturlandskapstilskudd* skal bidra til å holde landskapet åpent. Å ivareta kulturlandskapet er et viktig landbrukspolitisk mål i Sveits (OECD, 2015). Kulturlandskapet er blant annet viktig for å opprettholde turistnæringen i landet, men er også betraktet som et viktig gode for befolkningen.

Det finnes seks ulike delprogrammer som skal sikre kulturlandskapet, og dette er; tilskudd til åpent landskap («Offenhaltungsbeitrag»); brattlendt tilskudd («Hangbeitrag»); tilskudd til veldig brattlendt gårdsdrift («Steillagenbeitrag»); brattlendt tilskudd til vinproduksjon («Hangbeitrag für Rebflächen»); tilskudd til beiting i alpine områder («Alpungsbeitrag»); og tilskudd til sommerbeite («Sömmerungsbeitrag»). Alle delprogrammene utbetales per hektar per år, men tilskuddssatsen kan variere etter inndelte områdesoner, driftsform og/eller etter arealets helningsgrad.

<sup>30</sup> Dersom gården er over 60 hektar reduseres grunntilskuddet med en gitt prosentsats for ulike arealstørrelsesgrupper. Videre er grunntilskuddet noe lavere (CHF 450 per hektar) enn ordinær sats (CHF 900 per hektar) dersom det også mottas tilskudd for permanente gressarealer under hovedprogrammet tilskudd til biologisk mangfold.

*Tilskudd til det biologiske mangfoldet* søker å fremme det biologiske mangfoldet og det finnes tre delprogrammer som skal sikre dette; kvalitetstilskudd til biologisk mangfold, nivå 1 og 2 («Qualitätsbeiträge I, II»); og støtte til å danne nettverk med rikt biologisk mangfold («Vernetzungsbeitrag»). Sistnevnte delprogram forutsetter at kantonen har et regionalt nettverksprosjekt og at nettverksbyggingen samsvarer med kravene i kantonens regionale prosjekt.

Tilskudd til det biologiske mangfoldet er i større grad rettet mot å støtte spesifikke tiltak i jordbruksdriften. Slik sett er tilskuddene i større grad produksjonsorientert enn hva tilfellet er i andre programmer.

*Landskapskvalitetstilskudd* søker å fremme et mangfoldig landskap og ordningen er rettet mot regionale utfordringer og landskap som anses å ha kulturell verdi. Dette kan for eksempel være støtte til å opprettholde kastanjelunder og å fremme seterdrift m.m. De regionale programmene utvikles av kantonene og finansieres over føderale budsjetter og av kantonene.

*Tilskudd til ulike produksjonssystemer* søker å fremme miljø- og dyrevennlige produksjonssystemer. I dette hovedprogrammet inngår tilskudd til økologisk landbruk, ekstensivt jordbruk (korn og raps), gressbasert melke- og kjøttproduksjon og til dyrevelferd. Tilskuddene utbetales årlig per hektar.

*Tilskudd til ressurseffektivitet* søker å fremme spesifikke jordbruksteknikker som fremmer bærekraftig og effektiv bruk av naturressursene. Dette inkluderer blant annet tilskudd til teknikker som begrenser forurensing, bevarer jordkvaliteten og til teknikker som fremmer presis bruk av plantevernmidler m.m.

*Overgangstilskudd* søker å kompensere gårdbrukere for tapte direkte tilskudd som følge av endringer fra AP 2011 til AP 2014-2017. Disse utbetalingene går gradvis ned over tid.

## 4.5 Sammenligning mellom Norge og andre land

### Norge og EU

De norske ordningene AK-tilskudd, RMP og SMIL samsvarer i stor grad med tilsvarende ordninger i EUs landbrukspolitikk. Kulturlandskapstilskuddet er et flatt tilskudd per arealenhet og ligner EUs ordninger med direkte tilskudd basert på areal (Pilar 1: »Basic Payment Scheme(BPS)» og «Greening»). Det norske Arealtilskuddet, som varierer mellom produksjoner og geografiske soner, ligner EUs ordninger med arealtilskudd differensiert etter hva som produseres (Pilar 1: «Voluntary coupled support» og «Redistributive payment»). Både i EU og i Norge er ordningene knyttet til dokumentert tilgang til og bruk av jordbruksareal («entitlements» i EU og «Landbruksregisteret» i Norge) og forutsetter at den som mottar støtte faktisk driver jorda og oppfyller en serie nærmere spesifiserte miljøkrav. Denne beskrivelsen er imidlertid ikke entydig, idét EUs BPS ordninger kan være differensiert geografisk og EUs «Voluntary coupled support» kan være uavhengig av areal.

Fordelingen mellom ulike støtteordninger varierer mye mellom EU-landene. Typisk er imidlertid at støtte i form av BPS ordninger utgjør en større andel enn støtte i form av «Voluntary coupled support». I Norge finner vi tilsvarende fordeling i tilskuddssone 1 til 3, mens arealtilskuddet utgjør en større andel av disse tilskuddene i Norge enn i EU for sonene 4 til 7. Man skal imidlertid være forsiktig med å trekke konklusjoner på dette sammenligningsgrunnlaget. I de mest sentrale jord-



bruksregionene i Norge ligner fordelingen mellom Kulturlandskapstilskudd og Arealtilskudd på tilsvarende fordeling i EU. Det er i de mer marginale jordbruksområdene at Norge har en større vektlegging av differensierte enn flate tilskudd innenfor ordningen AK-tilskudd. Slik er det også i EU, men andelen av jordbruksarealet som faller innenfor slike mer marginale områder er antagelig høyere i Norge enn i mange av EU landene og i EU samlet.

De norske ordningene med RMP og SMIL kan i hovedsak sammenlignes med EUs ordning for bygdeutvikling (Pilar 2: «Rural development»). EU ordningen på dette området er langt mer omfattende, men ett av seks satsingsområder innenfor ordningen er «restoring, preserving and enhancing ecosystems related to agriculture and forestry».

Innenfor EU er det mål om at 30 % av støtteordningene innenfor «Direct payment» i årene fremover skal utbetales i kategorien «greening» (Pilar 1: «Greening»). Dette er et arealtilskudd knyttet til mål om å opprettholde grasarealet, diversifisere vekstbildet og sette til side 5 % av jordbruksareal på bruk over 150 dekar som «økologiske fokusarealer». Ordningen har sterke likhetstrekk med det norske kulturlandskapstilskuddet. Miljømålene er imidlertid bare delvis sammenfallende i Norge og EU. Dette må forstås i lys av at miljøutfordringene kan være noe ulike i Norge og i EU.

Et av målene i EUs kategori «greening» er å opprettholde andelen grasareal. Medlemslandene velger selv om dette målet skal oppfylles på gårdsnivå, regionalt nivå eller nasjonalt nivå, slik at kravet om grasareal kan være utformet ulikt i forskjellige regioner. Det er ikke noe absolutt krav til grasareal på det enkelte gårdsbruk, ut over å bidra til å opprettholde andelen av jordbruksarealet som er grasdekt.

Det andre målet i EUs kategori «greening» er å diversifisere vekstbildet. Foretak over 100, men under 300 dekar, må ha minst to vekster. Foretak over 300 dekar må ha minst tre vekster for å være støtteberettigede. Ikke i noen tilfeller kan en av vekstene utgjøre mer enn 75 % av foretakets areal. Kravet om flere vekster faller bort for gårder som i hovedsak driver med grasproduksjon. Det er ikke knyttet tilsvarende betingelser til norske støtteordninger.

Det tredje målet i EUs kategori «greening» er å sette av 5 % av jordbruksarealet på bruk over 150 dekar som «økologiske fokusarealer». Dette kan for eksempel innebære å ta vare på kulturlandskapselementer som kantsoner, hekker, tre-rekker, gårdsdammer og åkerholmer. Det kan også være erosjonshindrende tiltak og tiltak mot avrenning fra jordbruksareal. Retningslinjene skal utformes av nasjonale myndigheter, som kan velge fra en «meny» av mulige tiltak (EU 2015). Slike krav ligger allerede inne som forutsetninger for å motta AK-tilskudd i Norge, men uten å knytte dette til et krav om at 5 % av arealet skal inngå. Det er imidlertid verdt å merke seg at kravet om «økologiske fokusarealer» i EU systemet frafaller for foretak som drives økologisk eller har stor andel permanent grasareal, fordi dette i utgangspunktet ansees som miljømessig nyttig areal.

I Norge er AK-tilskuddet knyttet opp mot klart formulerte miljøkrav som er kompatible med EUs krav til økologiske fokusarealer. De norske kravene er formulert i § 4 i Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket (FOR-2014-12-19-1817). Forskjellen mellom EU og Norge er at EU krever at 5 % av arealet settes av til økologiske fokusarealer, mens den norske forskriften slår fast at det ikke kan gis tilskudd dersom spesifikke arealer (som faller inn under EUs definisjon av økologiske fokusarealer) forringes. Det kan i Norge ikke gis tilskudd dersom det foretas inngrep som forringer kulturlandskapet, ei heller dersom det ikke er etablert vegetasjonssoner mot vassdrag med årssikker vannføring. I EU summeres isteden arealene som settes av til kulturlandskapsformål, vegetasjonssoner mot vassdrag, kantsoner, areal tilplantet med nitrogenbindende planter

og en serie andre formål. Denne summen må utgjøre minst 5 % av arealet med mindre arealet drives økologisk, har under 150 dekar jordbruksareal, eller i hovedsak benyttes til grasproduksjon.

Den viktigste forskjellen mellom AK-tilskuddet og EUs ordning med «Greening» er EUs krav om at det skal være flere vekster på fulldyrka areal der det ikke drives grasproduksjon eller økologisk jordbruk. Noe tilsvarende krav finnes ikke i den norske ordningen.

### Sammenligning av støtte i utvalgte land og Norge

Med fare for å sammenligne beløp som egentlig ikke er helt sammenlignbare, kan man sette sammen støtte til ulike formål for de tre andre landene og Norge. Norge og Sveits ligger betydelig høyere enn land som Sverige og Østerrike i total støtte per arealenhet. Støtten er målt i forhold til sum jordbruksareal. For Norges del er det gått ut fra at sum støtte var 14 415 millioner kroner, som tilsvarte 1 725 millioner Euro. Markedsordningen for korn som utgjør 7,12 millioner Euro er ikke inkludert i totalsummen.

Tabell 4.7 Jordbruksstøtte og jordbruksareal i Sverige, Østerrike, Sveits og Norge. Det er usikkerhet knyttet til om dette er direkte sammenlignbare beløp mellom EU-land og Sveits og Norge. EU-landenes beløp inkluderer ikke midler som brukes sentralt i EU.

	Millioner Euro i 2014, vekslingskurs fra 2014			
	Sverige	Østerrike	Sveits	Norge
Direkte støtte (del av Pilar 1)	679,5	695,5	2 317,1	1 010,6
Markeds relaterte utgifter (del av Pilar 1)	14,2	25,1		
Pilar 2-Landsbygdsprogrammet	221,3	244,9		
Produksjons og salgsstøtte			363,9	
Pristilskudd				304,0
Grunnleggende forbedringer og sosiale tiltak			130,9	
Utviklingstiltak og velferdsordninger				224,8
Sum	915	965,5	2 811,9	1 725,6
Direkte støtte i % av total støtte	74 %	72 %	82 %	59 %
Direkte støtte per hektar jordbruksareal, euro	222	242	1 521	1 013
Sum støtte per hektar jordbruksareal, euro	298	337	1 846	1 729
Jordbruksareal, 1 000 hektar (SSB, Statistisk årbok 2013)				
Fulldyrket jord	2 610	1363	404	817
Flerårige vekster	9	65	24	4
Varig beite	447	1441	1095	177
Sum jordbruksareal	3 066	2 869	1 523	998

Kilder: Se Tabell 4.3 og 4.6.

## Jordbruksstøtte i Norge kontra andre utvalgte land – med vekt på AK-tilskudd

I Norge er Areal- og kulturlandskapstilskudd, sammen med tilskudd til dyr på beite, Regionale miljøprogram (RMP) og Spesielle miljøtiltak i kommunen (SMIL), tilskudd som virker direkte inn mot kulturlandskapet. Gjennomgangen av ordninger i EU, Sverige, Østerrike og Sveits, viser at også andre land har en bred tilnærming til håndteringen av kulturlandskapet. En fellesfaktor er trolig at miljøtiltak i økende grad blir prioritert.

I Norge på 80-tallet ble først kulturminner og estetiske verdier i kulturlandskapet vektlagt, men etter hvert ble også biologiske verdier inkludert. Slik har det oppstått et tett samarbeid mellom landbruks- og miljøforvaltningen i Norge<sup>31</sup>. For areal- og kulturlandskapstilskuddet er imidlertid ikke miljøprofilen uttrykt i delmålene. Delmålene til arealtilskudd er å jevne ut inntekter mellom produksjoner og distrikt, mens delmålet til kulturlandskapstilskuddet er å sikre skjøtsel, vedlikehold og utvikling av kulturlandskapet gjennom aktiv drift. Slik sett er miljøhensyn mindre profilert som begrunnelse for disse ordningene. Miljøhensyn er i stedet tatt inn i kravene for å få utbetalt tilskudd. Dette innebærer en rekke miljøhensyn, tilsvarende de vi finner i EUs tverrvilkår og i betingelsene for støtteordningen «greening». Stor sett finner vi de samme krav og begrensinger for norsk landbruk som i EU. Det gjelder både de lovpålagte kravene, men også i stor grad standarder for landbruks- og miljøforhold som gjelder spesielt for bønder som søker tilskudd. Vi finner rett nok ikke noe krav i Norge om begrenser vanning, men overforbruk av vann er heller ikke noe problem i Norge. Mens krav til kantsoner mot vassdrag er et eksplisitt krav for å motta tilskudd både i Norge og EU.

Areal- og kulturlandskap bidrar, sammen med tilskudd til dyr på beite, til bevaring av kulturlandskapet generelt sett. Spesielle skjøtselstiltak og mer miljøretta tiltak innenfor avgrensa områder er likevel lagt til andre ordninger som RMP og SMIL. BPS-tilskuddet, utjevningstilskuddet og ordning for små gårdsbruk i EU kan også betraktes som å være til dels generelle virkemidler, men 30 prosent av den direkte støtten for perioden 2014-2020 likevel bundet opp i støtte til «greening». Dette er tiltak som søker å sikre et mer miljøvennlig jordbruk.

Den generelle innretningen av de direkte tilskuddene i EU er med andre ord tettere knyttet opp mot uttrykte miljømål enn det som er tilfellet i Norge. Videre er det verdt å merke seg at i EU finnes det enkelte valgfrie direkte støtteordninger som har en inntektsprofil, som f.eks. omfordelings-tilskuddet og støtte til marginale jordbruksområder. Selv om ordningen har en inntektsprofil, er ikke hensikten å utjevne inntekten mellom produksjoner, men å jevne ut forskjeller mellom distrikt ved å støtte bruk i områder med naturlige begrensinger for jordbruksproduksjon. I Norge er også målene med arealtilskuddet ikke bare miljø- og kulturlandskapsmål, men også mål om å styrke og utjevne inntekter mellom ulike produksjoner og mellom distrikt. I EU kan slike valgfrie, direkte støtteordninger også inngå i ordning for bygdeutviklingstiltak som i større grad er rettet mot spesielle områder og utfordringer.

I Sveits er det hovedsakelig tilskuddene som er knyttet til forsyningsikkerhet som er av en mer generell karakter, mens de resterende programmene er mer innrettet mot spesielle områder, regionale utfordringer og av hensyn til det biologiske mangfoldet.

---

<sup>31</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/a15b7e5e87ee4c4a930e31427d17653f/rapport-gjennomgang-av-miljovirkemidler-i-jordbrukspolitikken.pdf>

Når et tilskudd innrettes på en slik måte at det har få krav har en lik sats i hele landet, innebærer dette (oftest) at ordningen er enkel å administrere for offentlig forvaltning. Kulturlandskapstilskuddet i Norge har en enkelt sats i hele landet. Det samme har to av tre delprogrammer i Sveits, under ordning for forsyningssikkerhet. I EU kan medlemsland utarbeide en enkelt sats for mindre gårdsbruk, mens det er et mål at BPS skal ha en lik sats innen 2020. Alle land, også Norge, har imidlertid også utformet ordninger som er mer rettet mot spesielle hensyn og områder i landet.

Endringene i EUs støtteordninger for perioden 2014 til 2020 fortsetter en utvikling der landbruksstøtten gjøres mer produksjonsuavhengig og det legges større vekt på produksjon av samfunns- og miljø og kulturlandskap. De sentrale retningslinjene forenkles, mens medlemslandene får større frihet til å utforme nasjonale ordninger innenfor de overordna rammene.

## 5 MÅLOPPNÅELSE FOR AK-TILSKUDET

Med hensyn til de målene som er satt for ordningen med AK-tilskudd er det vanskelig å finne indikatorer som gir informasjon om måloppnåelse samtidig som indikatorene kan knyttes spesifikt til dette virkemidlet. Ved siden av AK-tilskuddet er det også andre faktorer – inkludert andre tilskuddsordninger og reguleringer – som bidrar til å nå de samme målene. Ingen av indikatorene vi benytter er i stand til å isolere effekten av enkeltordninger. Det er derfor ikke mulig å fastslå hvor stort bidrag til måloppnåelse AK-tilskuddet gir i forhold til bidraget fra andre ordninger. Tilsvarende er det vanskelig å konkretisere hvordan areal- og kulturlandskapstilskuddet virker sammen med, og forskjellig fra, andre typer virkemidler med hensyn til å sikre miljøverdier (herunder redusere næringsstofftap til omgivelsene), slik det er bedt om i oppdragsbeskrivelsen. Vurderingen av måloppnåelse blir derfor i hovedsak en kvalitativ vurdering, basert på analyse av tilgjengelige data vurdert i lys av økonomisk teori.

### 5.1 Holde jordbruksareal i drift

Totalt jordbruksareal i drift økte fra innføringen av AK-tilskudd fram mot slutten av 1990-tallet, hvor arealet var på det høyeste. Registrert fulldyrka jordbruksareal i drift nådde en topp i 2001, men har likevel gått ned som andel av det samlede jordbruksarealet i hele perioden siden 1989 fordi andre typer jordbruksareal har økt mer. Tabell 5.1 viser en stor økning i registrert innmarksbeite og overflatedyrka areal mellom 1995 og 2000. Dette skyldes blant annet en overgang fra bruken av termen «gjødsla beite» til «innmarksbeite» fra søknadsomgangen i 1997. Fordi kravet til gjødsling opphørte ble en større andel av beitearealene tilskuddsberettiget.

Tabell 5.1 Utvikling av jordbruksareal i drift fra 1989 til 2015, samt fordeling fulldyrka areal og overflatedyrka jord/innmarksbeite

År	Jordbruksareal i drift, 1000 dekar	Fulldyrka areal, 1000 dekar	% av jordbruksarealet som er fulldyrka areal	% endring i innmarksbeite og overflatedyrka areal	% endring i fulldyrka areal siste 5 år
1989	9 911	8 817	89 %		
1995	9 943	8 671	87 %	14 %	-1 %
2000	10 422	8 841	85 %	20 %	2 %
2005	10 354	8 662	84 %	7 %	-2 %
2010	10 060	8 301	83 %	4 %	-4 %
2015	9 837	8 084	82 %	-0,3 %	-3 %

Kilde: Statistikkbanken, SSB

Nedgangen i jordbruksareal etter 2005 skyldes blant annet overgang til bruk av kart som kontrollgrunnlag. I Jordbruksavtalen 2002 ble det bestemt at ajourførte kart skulle legges til grunn for kontroll av søknader om arealbaserte tilskudd i jordbruket. De nye kartene ble gradvis tatt i bruk ved kontroll av søknadene fra 2004. I 2012 hadde alle kommuner oppdaterte gårdskart og de fleste hadde tatt kartene i bruk som kontrollgrunnlag. Det er først og fremst perioden mellom 2005 og 2010 at denne omleggingen påvirket arealstatistikken. I følge Landbruksdirektoratet viser arealmålingene fra nytt kartverk i perioden 2005–2013 at omleggingen innebar en gjennomsnittlig reduksjon

sjon i arealet på ca. 3,3 prosent i de kommuner der kartverket ble tatt i bruk<sup>32</sup>. Nedgangen de siste fem årene avspeiler i hovedsak reelle endringer.

I vedlegg 7.2 er og strukturutviklingen for ulike produksjoner og de ulike AK-sonene siden 2000 nærmere illustrert og diskutert. Mens vedlegg 7.1 viser produksjonsfordelingen mellom sonene på ulike måter.

## Indikator 1: Jordbruksareal i drift innen ulike soner for AK- tilskudd

Tabellen nedenfor er basert på data fra søknad om produksjonstilskudd, og arealet er tilordnet den AK-sonen hvor driftssenteret for jordbruksforetaket er plassert.

Tabell 5.2. Jordbruksforetak og jordbruksareal i drift fordelt på AK-soner for årene 2004 og 2014, med prosentvis endring over 10 år

Jordbruksforetak	2004	2014	% endring over 10 år
AK-soner:1	7101	5708	-20 %
2	2057	1619	-21 %
3	7950	6450	-19 %
4	4385	3566	-19 %
5	26564	21409	-19 %
6	4076	3110	-24 %
7	613	447	-27 %
<b>SUM</b>	<b>52746</b>	<b>42309</b>	<b>20 %</b>

1000 dekar	2004	2014	% endring over 10 år
AK-soner: 1	1862	1779	-4 %
2	424	398	-6 %
3	1898	1832	-3 %
4	991	946	-5 %
5	4109	3911	-5 %
6	825	764	-7 %
7	133	125	-6 %
	<b>10242</b>	<b>9753</b>	<b>-5 %</b>

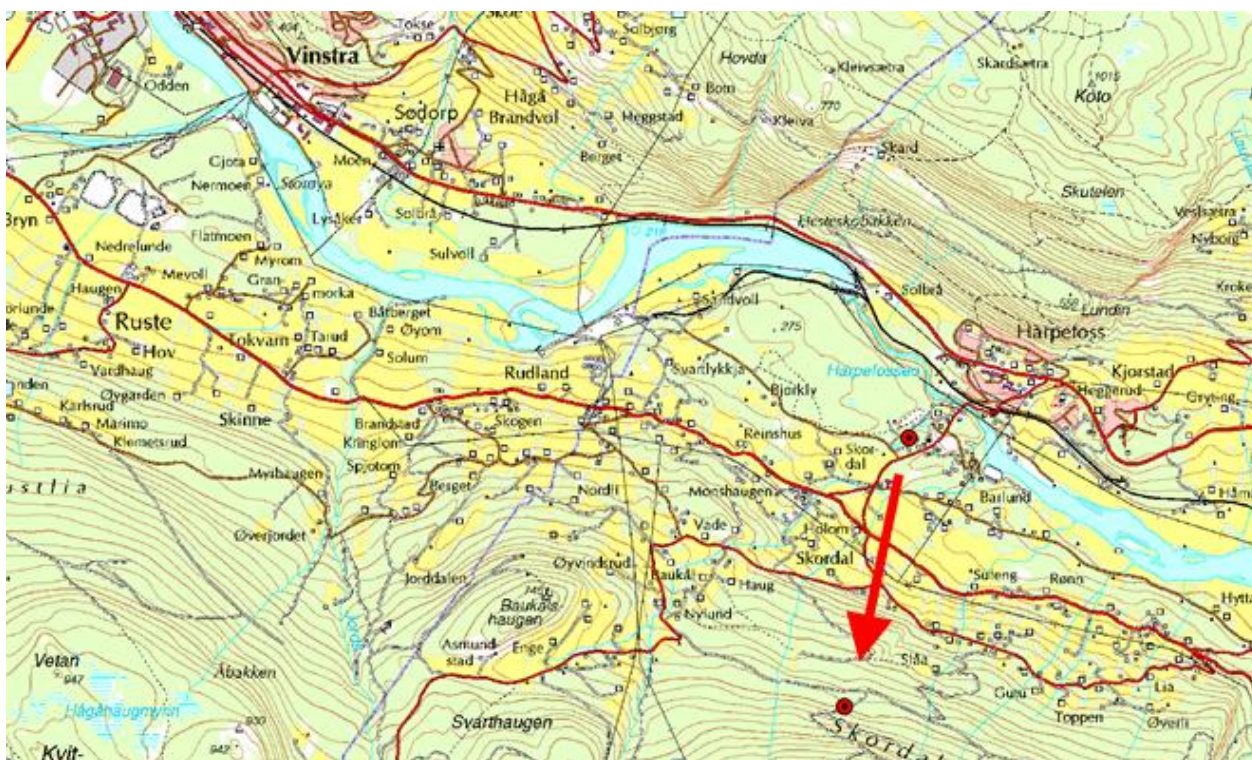
Tabell 5.2 viser at det har blitt færre jordbruksforetak og mindre jordbruksareal i samtlige soner i perioden fra 2004 til 2014. Nedgangen i antall jordbruksforetak og jordbruksareal har vært prosentvis størst i Nord-Norge (Sone 6 og 7), men vi ser at det også har vært en relativt sterk reduksjon i jordbruksarealet på Jæren (Sone 2). I de sentrale jordbruksområdene er avgangen oftere et resultat av nedbygging av dyrka jord, mens i de marginale områdene er hovedårsaken at areal går ut av drift.

Indikatoren viser at reduksjonen i jordbruksareal er langt lavere enn reduksjonen i antall foretak. Det innebærer at mye jordbruksareal holdes i drift selv om antallet foretak reduseres. Utviklingen

<sup>32</sup> <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/statistikk/utvikling/jordbruksareal>

er dermed et uttrykk for effektivisering innenfor sektoren. I den grad driften også da opprettholdes på mer marginalt areal, kan dette leses som et uttrykk for at AK-tilskuddet bidrar til å holde jordbruksareal i drift ved å gi grunnlag for drift på marginalt areal innenfor rammene av et landbruk med færre driftsenheter. Indikatoren viser samtidig regionale forskjeller, med en sterkere tilbakegang i Nord-Norge. Det kan tolkes som at det er utfordrende å opprettholde et aktivt jordbruk over hele landet. Hvis jordbruksaktiviteten opphører helt i enkelte distrikter kan dette utgjøre en trussel mot landskaps- og miljøverdier som er avhengige av aktiv drift.

Figur 5.1 viser hvordan tyngdepunktet for det norske jordbruksarealet flyttet seg om lag 2 km sydover i perioden 2001 til 2011. Hvis man forestiller seg jordbruksarealet som et kart som bare viser jordbruksareal, er tyngdepunktet det stedet som representerer balansepunktet til dette kartet hvis man forsøker å få kartet til å balansere på en spiss gjenstand. Utviklingen er forskjellig for kornarealet (hvor tyngdepunktet flyttes nordøstover) og grasarealet (hvor tyngdepunktet flytter seg sydover). Slike endringer viser at det skjer regionale forskyvinger av arealbruken i det norske landbruket.



Figur 5.1: Det geografiske tyngdepunktet for jordbruksarealet i Norge flyttet seg om lag 2 km sydover i perioden 2001 – 2011. (Strand 2013. Bakgrunnskart © Norge digitalt).

## Indikator 2: Grovfôrareal per grovfôrdyr

Ved innføring av AK-tilskuddet var både overproduksjon og avrenning fra jordbruksdrifta en utfordring. I en slik situasjon kan overgang fra prisstøtte til arealstøtte være tjenlig gjennom å gi intensiver til mer ekstensiv drift gjennom mindre gjødsling og dermed lavere produksjon per areal-enhet. Denne formen for ekstensivering motvirker både avrenning og overproduksjon. Mer ekstensiv drift innebærer samtidig at mer areal må benyttes for å opprettholde samme produksjon i de

tilfellene overproduksjon ikke er et problem. Effekten kan være at driften opprettholdes på mer marginale arealer, som ellers ville vært tatt ut av drift. På det viset er det også grunn til å anta at AK-tilskuddet bidrar til å holde marginalt jordbruksareal i drift i deler av landet.

Ekstensivering vil, slik begrepet benyttes her, føre til at det benyttes flere dekar jordbruksareal per dyr. Dette kommer først og fremst til syne i forholdet mellom grovfôrarealet og antall grovfôrdyr, noe som kan måles med indikatoren «Grovfôrareal per grovfôrdyr». Vedlegg 7.4 dokumenterer hvordan denne indikatoren er beregnet. Grovfôrdyr er angitt i form av Live Stock Units (LSU). LSU er antall grovfôretende dyr omregnet til standardiserte enheter etter en metodikk utarbeidet av Eurostat. Grovfôrarealet er basert på produksjonstilskuddsdata, med innmarksbeite vektet med en faktor på 0,6 i forhold til dyrket fôrareal.

Resultatet er vist i Figur 5.2 hvor hver linje representerer utviklingen av indikatoren «Grovfôrareal per grovfôrdyr» innenfor én tilskuddssone. Enhetene er dekar grovfôrareal per LSU, som er beregnet for årstallene 1989, 1999, 2004, 2009 og 2014. Kilden de første to årene er SSB, de senere årene er data hentet fra søknader om produksjonstilskudd.

Figuren viser en generell, langsiktig økning i areal per grovfôrdyr innenfor alle tilskuddssonene. I sone 5 (som utgjør mye av Sør-Norge) og sone 6 (Nordland og Troms) har utviklingen av forholdstallet flatet ut mot slutten av perioden. I sonene 1, 3 og 4 (kornområder, i hovedsak på Østlandet og i Trøndelag) viser figuren en nedgang i areal per grovfôrdyr fram til 1999, fulgt av oppgang i forholdstallet i årene etter 1999. Utviklingen i Figur 5.2 viser at det benyttes mer areal per grovfôrdyr.

Indikatoren viser lavest nivå for sone 2 (Jæren). I denne tilskuddssonen gis det kun kulturlandskapstilskudd og ikke arealtilskudd for grovfôrproduksjon. Det er klare nivåforskjeller mellom tilskuddssonene. Disse nivåene speiler en logisk sammenheng med tilskuddsnivået, i form av at høyere satser gir økt arealbruk per grovfôrdyr. Vekstsesongens lengde og regionalt avlingsnivå vil imidlertid, sammen med det faktum at det er satt ulike grenser for hvor mye areal det kan gis tilskudd for per dyr, bidra til å forsterke bildet.

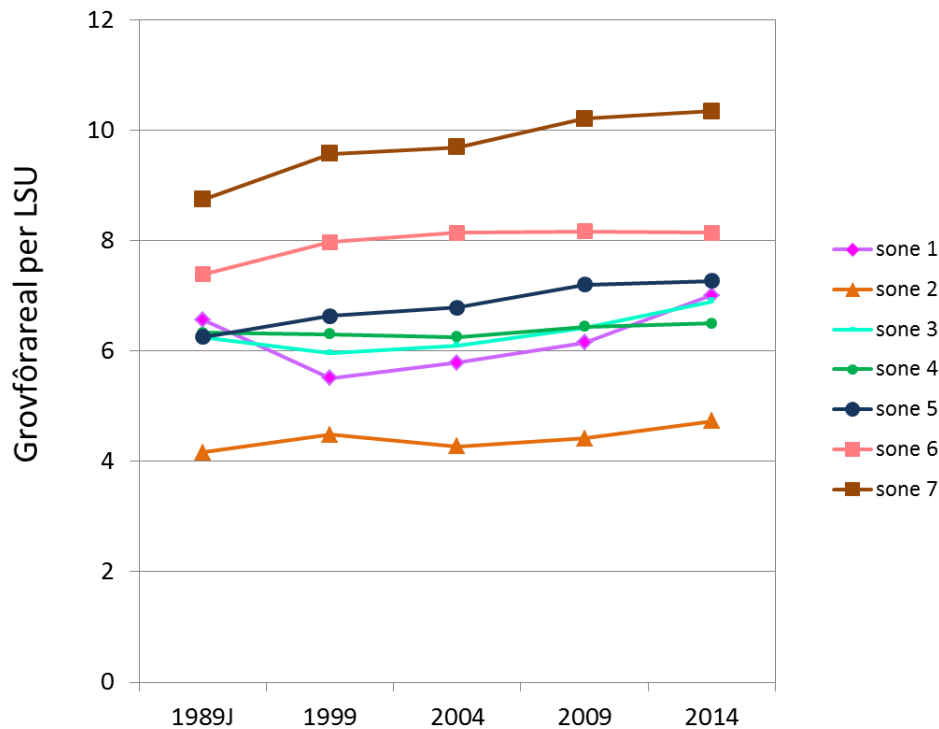
Grensene for tilskuddsberettiget areal per dyr er like i sonene 1- 4. Tilskuddene per arealenhet er imidlertid ulike. I sone 2 gis det, innenfor AK-tilskuddet, kun kulturlandskapstilskudd. I de øvrige tre sonene gis det også arealtilskudd for grovfôrproduksjon, med noe lavere sats i sone 1 enn i sonene 3 og 4. Når sone 2, med de laveste tilskuddene, viser et betydelig lavere forholdstall mellom areal og grovfôrdyr enn de andre tre sonene i denne gruppen, er det en indikasjon på at AK-tilskuddet har betydning for bruken av arealene og at jordbruksarealet holdes i drift. Forholdet mellom sonene 1, 3 og 4 er også som forventet, hvis det er slik at AK-tilskuddet faktisk har betydning i denne sammenhengen.

Tilsvarende setter regelverket samme grense for tilskuddsberettiget areal per dyr i sonene 6 og 7. Forskjellen mellom disse sonene er igjen at satsene for AK-tilskudd er noe høyere i sone 7 enn i sone 6. Som forventet er da også forholdstallet mellom areal og antall grovfôrdyr høyere i Sone 7. Noe av dette kan skyldes at det er mer tilgjengelig areal i sone 7 enn i sone 6. Uansett gir disse resultatene en klar indikasjon på at AK-tilskuddet gir et faktisk bidrag til å holde mer jordbruksareal i drift.

Innenfor alle sonene er det en utvikling i retning av at det benyttes mer areal per grovfôrdyr gjennom perioden fra 1989 til 2014. Dette kan imidlertid ikke knyttes til noen tilsvarende økning i AK-tilskuddet. Forholdstallet påvirkes imidlertid også av andre støtteordninger. Gjennom RMP opp-



fordres det til redusert gjødsling langs vassdrag og på andre steder som er utsatt for avrenning av næringsstoffer. Økologisk landbruk eller økt bruk av ugjødsle beite og innmark som er relativt svakt gjødsle er også mulige drivere. På den andre siden kan lavere kraftfôrpriser gi mindre insentiver til å benytte arealer til grasdyrking. Viktig har det kanskje også vært at det i mange områder har blitt mere areal tilgjengelig for en relativt lav leiepris ettersom mange har gitt seg med landbruksproduksjon (Tabell 5.2).



Figur 5.2. Grovfôrareal per grovfôrdyr (LSU).

Endringene i Figur 5.2 er oppsummert i Tabell 5.3. Dette gir grunnlag for å beregne hvor mye av arealet som er i drift i 2014 som drives på grunn av at det benyttes mer areal per LSU. Samlet anslås om lag 580 000 dekar å være i drift på grunn av denne endringen i forholdstallet mellom grovfôrareal og antall grovfôrdyr.

Indikatoren Grovfôrareal per grovfôrdyr viser en endring av landbruksdrifta i retning av å bruke mer areal per grovfôrdyr innenfor alle tilskuddssoner. AK-tilskuddet bidrar til å gjøre dette mulig fordi tilskuddet utmåles etter areal og ikke etter produsert mengde.

Det er selvsagt endel feilkilder ved denne type sammenligninger, men de trekker i ulike retninger. Eksempler er revisjon av kartene som benyttes som kontrollgrunnlag i tilskudd i jordbruket, endringer i antall hester og salg av grovfor til hestehold utenfor næringa.

Tabell 5.3 Endring i dekar per LSU fra 1989 - 2014

	Endring i dekar per LSU		Sum endring i arealbruk per LSU, 1989-2014	Estimert areal (dekar) i drift i 2014, grunnet endring i arealbruk per LSU siden 1989.
	Endring 1989-1999 Jordbrukstelingene	Endring 1999-2014 Søknad om PT		
sone 1	-0,8	1,5	0,7	40 000
sone 2	0,2	0,2	0,4	29 800
sone 3	-0,3	0,9	0,6	51 600
sone 4	-0,2	0,2	0,0	-3 100
sone 5	0,3	0,6	0,9	399 100
sone 6	0,4	0,2	0,6	52 000
sone 7	0,8	0,8	1,5	17 700
Sum				587 100

### Indikator 3: Marginalt jordbruksareal i drift

Økonomisk teori tilsier at AK-tilskuddet vil bidra til å holde marginalt jordbruksareal i drift fordi tilskuddet ikke er bestemt av hvor mye som produseres på arealet. Det stilles imidlertid krav til vanlig jordbruksproduksjon, noe som innebærer en viss produksjon, men produksjonen kan være ekstensiv. En indikator vil da være å se andelen av jordbruksarealet som holdes i drift i sammenheng med hvor marginalt jordbruksarealet er. Dette er gjort ved hjelp av NIBIOs driftsvanskeindeks for kommuner.

For hver kommune er det beregnet jordbruksareal i drift i 2015 (jordbruksareal det er søkt om produksjonstilskudd for som andel av totalt tilgjengelig jordbruksareal registrert i AR5). Et utilsiktet (og kanskje uheldig) effekt av metoden er at enkelte kommuner rapporteres å ha over 100 prosent av jordbruksarealet i drift<sup>33</sup>. Dette skyldes leieforhold over kommunegrensene og etterslep i ajourholdet av AR5. Feilkilden antas ikke å være systematisk.

Videre er det beregnet en arealveid driftsvanskeindeks for hver kommune. Denne er basert på hvor lettdrevet jordbruksarealet er. Dette gjøres ved å kombinere hellingsgrad med form og størrelse på

<sup>33</sup> Kommuner som rapporteres med mer enn 100% jordbruksareal i drift er Nøtterøy (117 %), Sande i Vestf. (108 %), Nesodden (107 %), Sørum (105 %), Ås (104 %), Eide (103 %), Rakkestad (102 %), Re (102 %), Namsskogan (101 %), Tydal (101 %) og Namdalseid (101 %)

jordstykkene i kommunen og beregne et arealveid gjennomsnitt. Resultatet er vist i Figur 5.3. Jo høyere indeks, desto vanskeligere er arealene å drive.

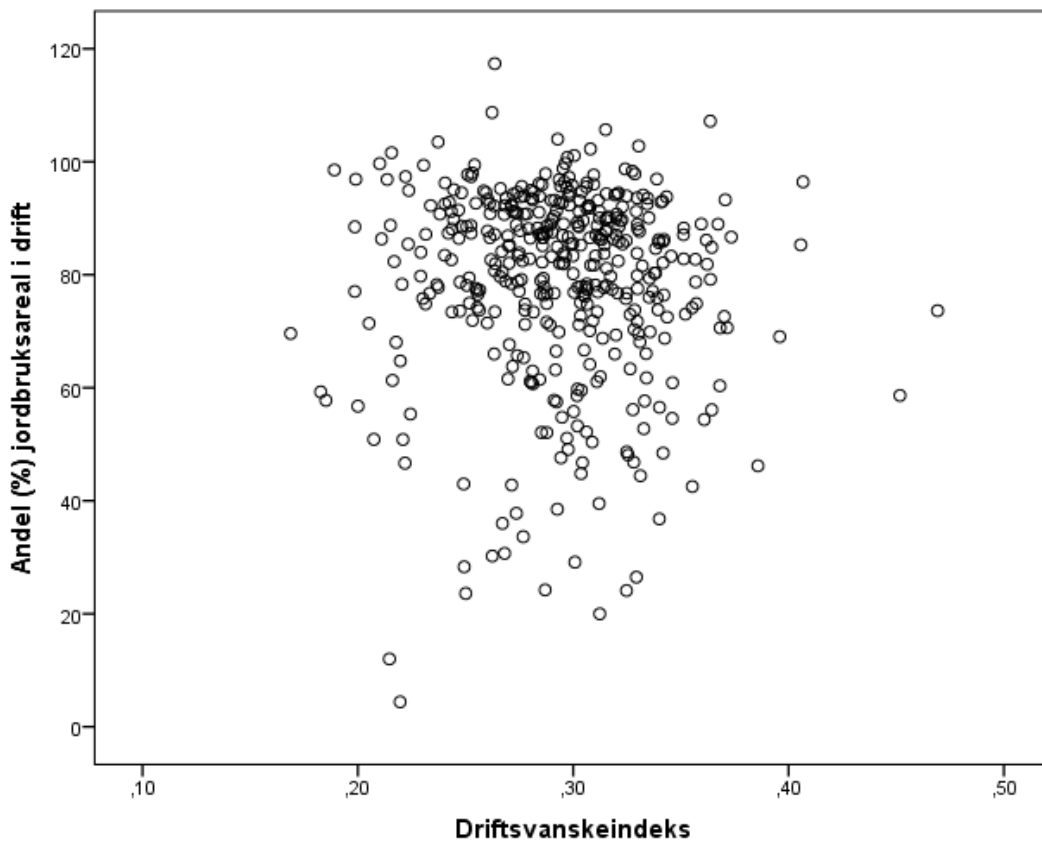
Økonomisk teori tilsier at det bør være en sammenheng mellom driftsvansker og andelen jordbruksareal i drift med mindre det gis arealstøtte uavhengig av produksjon. Arealstøtte vil bidra til å motvirke denne sammenhengen. Figur 5.3 viser at det er svært liten sammenheng mellom driftsvansker og andelen jordbruksareal som er i drift. Det er en svak, men statistisk signifikant tendens til at noe mindre andel av arealet holdes i drift ved høyere driftsvanske. Den arealveide regresjonen er

$$y = 94,1 - 26,3 x$$

hvor  $y$  er andelen jordbruksareal i drift og  $x$  er driftsvanskeindeks. Stigningskoeffisienten (-26,3) er signifikant forskjellig fra 0.0 ( $p < 0,01$ ), noe som viser at sammenhengen mellom driftsvansker og andelen jordbruksareal i drift fortsatt er tilstede. Den har imidlertid liten selvstendig forklaringskraft ( $R^2 = 0,008$ ) Figur 5.3 gir derfor en indikasjon på at jordbruksareal holdes i drift på tross av driftsvansker. Det er grunn til å tro at AK-tilskuddet bidrar til dette.

Uten krefter som virker til å oppheve den antatte sammenhengen mellom driftsvansker og jordbruksareal i drift, ville man forvente at figuren i større grad viste ei samling omkring ei linje skrånende nedover mot høyre. Dette representerer et klarere bilde av at mer jordbruksareal går ut av drift når driftsvanskene øker.

Tilsvarende øvelse ble også utført for hver enkelt tilskuddssone. Den eneste tilskuddssonen hvor resultatene avviker fra det nasjonale bildet er sone 2, Jæren. Blant kommunene i sone 2 er det en klarere sammenheng mellom driftsvanskeindeks og andelen av jordbruksarealet som holdes i drift. I denne sonen gis det ikke Arealtilskudd til grovfôrproduksjon. Sonen omfatter imidlertid få kommuner, med liten variasjon i driftsvanskeindeks.



Figur 5.3. Sammenheng mellom driftsvansker og andelen jordbruksareal i drift. Enhet kommune.

## 5.2 Bidra til et aktivt jordbruk over hele landet

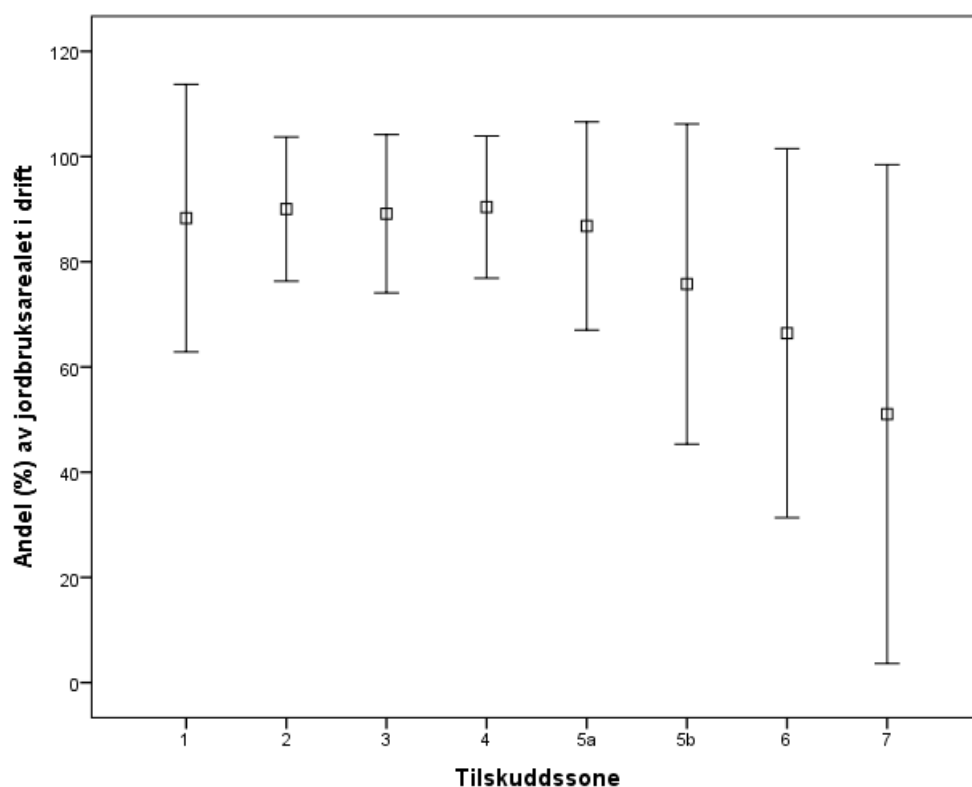
Søknadene om produksjonstilskudd viser at det drives aktivt jordbruk i de aller fleste av landets kommuner. AK-tilskuddet bidrar antagelig til dette, idet tilskuddet også gjør det økonomisk fornuftig å holde mindre produktive arealer i drift (se kapittel 5.1). For å undersøke målsettingen om å bidra til et aktivt jordbruk over hele landet må man imidlertid også se på om aktivitetsnivået holdes oppe på et jevnt nivå over hele landet.

### Indikator 4: Geografisk fordeling av andelen jordbruksareal i drift

På landsbasis ble det i 2014 søkt om produksjonstilskudd for 86 % av det registrerte jordbruksarealet (basert på tall fra søknader om produksjonstilskudd og AR5). Spørsmålet om måloppnåelse blir da et spørsmål om hvorvidt denne andelen ville vært lavere uten AK-tilskuddet.

Indikatoren «Geografisk fordeling av andelen jordbruksareal i drift» benytter samme datagrunnlag som Indikator 2 (kapittel 5.1): Jordbruksareal i drift (2015) som andel av totalt jordbruksareal. Feilkildene er også de samme som i Indikator 3. I Indikator 3 er andelen jordbruksareal i drift i kommunene fordelt på tilskuddssoner. I tillegg er sone 5 delt i to regioner: 5a og 5b. 5a er de delene av sone 5 som ligger i innlandsfylkene Buskerud, Hedmark og Oppland, samt i de to Trøndelagsfyl-

kene. 5b er delene av sone 5 som ligger i kystfylkene i sør og vest, fra Telemark til Møre og Romsdal.



Figur 5.4. Andel jordbruksareal i drift innenfor de ulike tilskuddssonene. Enheten er kommune.

For hver tilskuddssone viser Figur 5.4 fordelingen av andel jordbruksareal i drift i kommunene innenfor tilskuddssonen. Gjennomsnittet i hver tilskuddssone er markert med en firkant. For eksempel er i gjennomsnitt 88 % av jordbruksareal i drift i kommunene innenfor sone 1. «Vingene» over og under gjennomsnittet representerer to standardavvik. Dette er et bilde på spredningen innenfor tilskuddssonene. Lange «vinger» er et uttrykk for store forskjeller mellom kommunene innenfor hver sone. Det fremgår at forskjellene er minst innenfor sone 2 og 4, og størst i sone 7. Med unntak av sone 1, er det minst forskjell mellom kommunene innenfor de tilskuddssonene som i snitt har høyest andel jordbruksareal i drift (2 til 5a) forskjellene øker innenfor de tilskuddssonene som i snitt har lavere andel jordbruksareal i drift (5b til 7). Sone 1 er utypisk i den forstand at snittet ligger høyt, men det er større forskjeller innenfor denne sonen enn innenfor andre soner hvor snittet ligger høyt.

Figur 5.4 gir i utgangspunktet et øyeblikksbilde av situasjonen i 2015. Figuren beskriver imidlertid også en utvikling i den forstand at jordbruksareal som ikke er i drift nå, har vært i drift på et tidligere tidspunkt. Når kommuner og soner har lav andel jordbruksareal i drift skyldes det at jordbruksareal har gått ut av bruk.

Årsakene til at jordbruksareal tas ut av drift er antagelig sammensatt, men AK-tilskuddet (og andre støtteordninger) er ikke tilstrekkelig til å opprettholde virksomheten i områdene der dette skjer. Utfordringen øker nordover, selv om de graderte støtteordningene gir høyere tilskudd i disse sone-

Indikator 3 viser en tydelig geografisk struktur der jordbruksaktiviteten opprettholdes i en gruppe tilskuddssoner (1 til 5a), men avtar i de øvrige tilskuddssonene (5b til 7). Forfallet er størst i de tilskuddssonene som har de høyeste satsene for det differensierte arealtilskuddet. Indikatoren viser at med unntak av Rogaland og jordbruksbygder i Trøndelag, er jordbruket i kyst- og Nord-Norge i tilbakegang. AK-tilskuddet bidrar ventelig til å dempe denne tilbakegangen, som man basert på økonomisk teori kan anta ville vært større uten AK-tilskudd. AK-tilskuddet er imidlertid, på tross av differensierte satser med høyere tilskudd i de utsatte områdene, ikke tilstrekkelig til å stanse denne utviklingen.

Denne forklaringen kan knyttes til drivkrefter knyttet til avstand og tid. Det generelle inntrykket er at når et foretak legger ned virksomheten, blir driften av jordbruksarealet ofte videreført av andre foretak. Avstand og tidsforbruk vil imidlertid være en begrensende faktor for hvor interessant det å overta driften av et jordbruksareal. I regioner med spredte arealer og få foretak kan avstandene fort bli store når det tynnes ut blant foretakene, og insitamentene til fortsatt drift i form av AK-tilskudd eller andre ordninger er åpenbart ikke tilstrekkelig til å motvirke dette.

### 5.3 Styrke og utjevne inntekter mellom ulike produksjoner og mellom distrikt

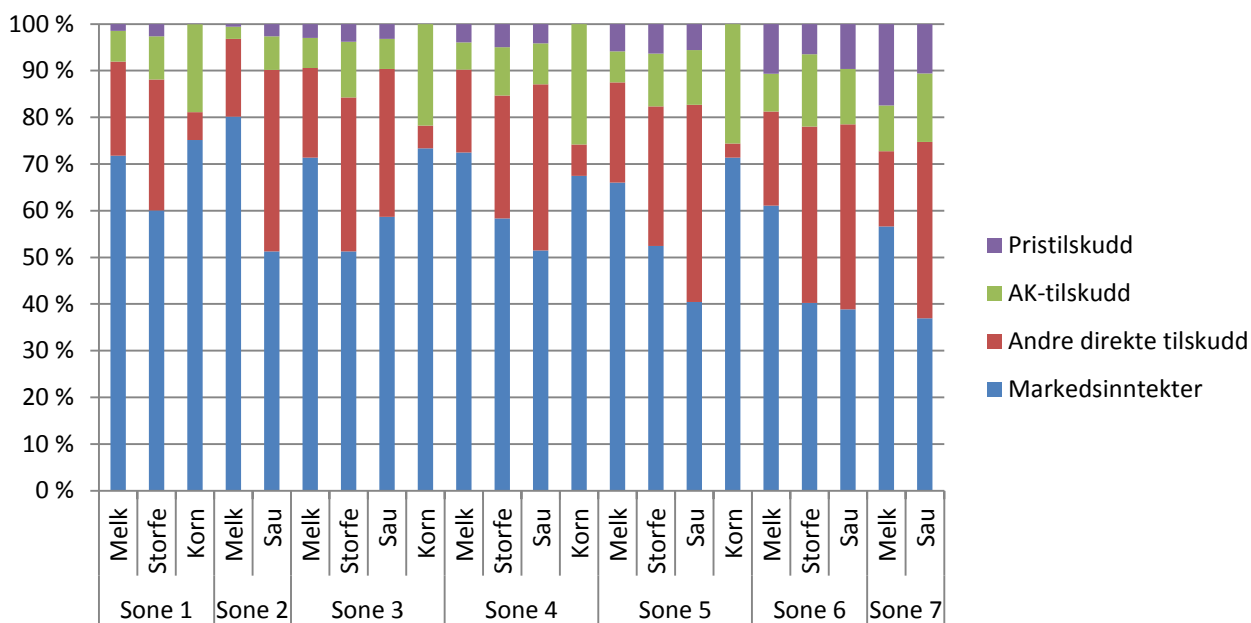
Soneinndelingen med differensierte tilskuddssatser og ulike krav til areal bak hvert grovfôrdyr må nødvendigvis bidra til å jamne ut forskjeller mellom regioner når de høyeste satsene gis til de regionene som uten tilskudd ville hatt de laveste inntektene. Differensieringen (målt i kr/dekar) er imidlertid blitt redusert over tid, noe som svekker utjevningssfunksjonen.

Figur 5.5 viser den relative fordelingen mellom ulike tilskuddstyper og markedsinntekter i de sju tilskuddssonene, fordelt på de fire driftsformene melk, storfekjøtt, sau og korn i 2014. Tallene er hentet fra driftsgranskingene<sup>34</sup> for regnskapsåret 2014, og finnes i Vedlegg 7.3. Antall bruk som er med i hver sone framgår av Tabell 7.9 i samme vedlegg. Tilskuddene er delt i pristilskudd, areal- og kulturlandskapstilskudd og andre direkte tilskudd, der mesteparten utgjøres av dyretilskudd for de tre driftsformene med husdyr.

Figur 5.5 viser at AK-tilskuddet utgjør en større andel av totalinntektene i kornproduksjonen enn i grovfôrproduksjonen. Dette gjelder både i prosent og i kroner. For kornbrukene er areal- og kulturlandskapstilskuddet det dominerende tilskuddet, mens for husdyrbrukene utgjør andre direkte tilskudd, først og fremst produksjonstilskudd til husdyr, gjennomgående en større del av inntektene enn areal- og kulturlandskapstilskuddet. I tillegg bidrar pristilskudd og andre direkte tilskudd i form av beitetilskudd, miljøtilskudd, driftstilskudd og avløsertilskudd til de samlede inntektene hos grovfôrprodusentene

---

<sup>34</sup> Driftsgranskingene i jord- og skogbruk er en årlig utvalgstilling basert på jordbruksregnskap fra ca. 900 gårdsbruk. Utvalget omfatter gårdsbruk med en standard omsetning på minst 150 000 kroner i året.



Figur 5.5. Relativ fordeling av inntekter og tilskudd på driftsformer i alle soner i 2014. Prosent.  
Kilde: Tall fra driftsgranskingene, NIBIO.

### Indikator 5: Vederlag for arbeid per time

Utjevningseffekten av AK-tilskuddet kan undersøkes ved å se på lønnsomhet (målt som betaling for arbeid per time) med og uten tilskuddet. Driftsgranskingene gir anledning til dette, ved at AK-tilskuddene kan fjernes fra regnskapene. Dette er gjort i Tabell 5.4 – 5.7.

Tabell 5.4 viser antall jordbruksforetak i hver gruppe fordelt etter produksjon og tilskuddssone. For å få relativt like jordbruksforetak i hver gruppe er først alle bruk med melkeku plukket ut i gruppen «Har melkekyr». Deretter er jordbruksforetak som bruker over 50 % av tiden på kornproduksjon og alle jordbruksforetak som bruker over 50 % av tiden på sau skilt ut som ytterligere to grupper. Resten faller i gruppen «Andre jordbruksforetak» som består av jordbruksforetak med ulike kombinasjoner av produksjoner, men uten melkeku. Beregningene benytter data fra Driftsgranskingene i årene 2012 – 2014. Kombinasjoner med færre enn fire jordbruksforetak er fjernet fra tabellene.

Tabell 5.4 Antall jordbruksforetak i datamaterialet (Driftsgranskingene) med data for 2012, 2013 og 2014, fordelt på produksjonstyper og tilskuddssoner

AK-sone	1	2	3	4	5	6	7
Har melkekyr	28	34	32	41	233	53	12
Korn > 50 % av arbeidstid	46	0	26	15	4	0	0
Andre jordbruksforetak	33	6	16	9	38	4	2
Sau > 50 % av arbeidstid	1	2	4	4	65	12	4

Tabell 5.5 viser gjennomsnittlig vederlag per time for familienes arbeid. Dette er kalkulert på grunnlag av gjennomsnittlig driftsoverskudd i jordbruket for tre år 2012-2014, fratrukket avkast-

ning på kapitalen som er satt til 3 %. Dette beløpet (driftsoverskuddet) er delt på antall arbeidstimer (familiens arbeid).

Tabell 5.5 Betaling per time (Kr.) for familiens arbeid. Gjennomsnittlig beløp for årene 2012-2014

AK-sone:	1	2	3	4	5	6	7
Har melkekyr	129	175	136	134	135	143	167
Korn > 50 % av arbeidstid	-5		-32	105	-79		
Andre jordbruksforetak	153	362	111	220	205	134	
Sau > 50 % av arbeidstid			-1	175	76	124	132

Tabell 5.6 Betaling per time (Kr.) for familiens arbeid når AK-tilskudd er fratrukket. Gjennomsnittlig beløp for årene 2012-2014

	1	2	3	4	5	6	7
Har melkekyr	60	151	69	86	86	84	91
Korn > 50 % av arbeidstid	-195		-230	-133	-242		
Andre jordbruksforetak	72	330	28	144	166	97	
Sau > 50 % av arbeidstid			-57	143	28	60	49

Tabell 5.6 viser samme data som Tabell 5.5, men med AK-tilskuddet trukket fra på jordbruksforetakene inntekter. Differansen mellom Tabellene 5.5 og 5.6 angir dermed forskjellen i betaling per time med og uten AK-tilskudd. Denne differansen er gjengitt i Tabell 5.7.

Tabell 5.7. Differanse i betaling per time (Kr.) med og uten AK-tilskudd. Gjennomsnittlig beløp for årene 2012-2014

AK-sone	1	2	3	4	5	6	7
Har melkekyr	70	24	67	48	49	60	76
Korn > 50 % av arbeidstid	190		198	238	163		
Andre jordbruksforetak	81	32	83	76	38	37	
Sau > 50 % av arbeidstid			56	32	48	63	83

Tabell 5.7 viser forskjell i vederlag for arbeid per time (målt i kr.) med og uten AK-tilskudd. Resultatene er fordelt på fire produksjonstyper og syv tilskuddssoner. Stor variasjon i beløpene innenfor en rad i Tabellen tolkes som et uttrykk for at AK-tilskuddet har en utjevne effekt mellom regioner for den produksjonen raden representerer. Tilsvarende tolkes stor variasjon innenfor en kolonne i Tabellen som at AK-tilskuddet har en utjevne effekt mellom produksjoner innenfor den tilskuddssonen kolonnen representerer. Kontroll av at tolkningen er korrekt, skjer ved referanse til Tabell 5.5 og 5.6 hvor man kan se at forskjellene faktisk øker når AK-tilskuddet fjernes fra inntektsgrunnlaget til jordbruksforetakene.



**Utjamning mellom produksjoner:** AK-tilskuddet har betydning med hensyn til å utjamne inntekt mellom produksjoner, men betydningen varierer mellom sonene. I soner der det produseres korn har AK-tilskuddet særskilt stor betydning med hensyn på å minske forskjellene mellom kornproduksjon og andre produksjoner. AK-tilskuddet har liten betydning med hensyn til å jamne ut inntekt mellom melkeproduksjon og saueproduksjon. AK-tilskuddet har noen grad av utjammende effekt i forhold til andre produksjoner, men det er svært variabelt hva denne kategorien inneholder.

**Utjamning mellom regioner:** AK-tilskuddet har en klar effekt i retning av å bidra til utjamning mellom regioner. Innenfor alle produksjoner er det en regional variasjon i differansen i betaling per time med og uten AK-tilskudd. Variasjonen når opp i en faktor på 3,2 for melkebruk. Innenfor melkeproduksjonen er det først og fremst forskjellene mellom sone 2 (Jæren) og landet for øvrig som jammes ut av AK-tilskuddet, men tilskuddet bidrar også til et løft for melkeproduksjonen i sone 1 og 3. Tilsvarende finner man en utjamning mellom regionene med hensyn til både kornproduksjon og sau, men med en lavere utjammingsfaktor enn for melkeproduksjon.

I tillegg til den direkte inntektsutjammende funksjonen fungerer AK-tilskuddet også som en «forsikringsordning» for den mer sårbare planteproduksjonen. AK-tilskuddet sikrer jordbruksforetaket et minimum av inntekt selv om produksjonen svikter.

Resultatene fra Driftsgranskningene viser ikke noen klare forskjeller mellom flere av regionene med hensyn til lønnsomhet. Dette kan tyde på at total støtte bidrar til utjamning mellom regioner. Annen produksjon som inneholder fukt, bær og grønnsaker i tillegg til større besetninger med gris og fjørfe kommer totalt sett noe bedre ut enn andre produksjoner, men er ujevnt fordelt mellom regionene. Inntektsvariasjoner mellom jordbruksforetak kommer først og fremst til syne som stor variasjon i lønnsomhet per time. En regresjonsanalyse av datamaterialet viser at jordbruksforetak med sau og korn ligger lavere enn jordbruksforetak med melkeproduksjon. Generelt sett ligger lønnsomheten per time noe lavere i region 1 og 3, Samtidig er det slik at lønnsomhet per time øker noe med antall kyr, antall sauer og dekar korn, så effekten av å drive et større bruk kan til dels kompensere for relativt sett lavere lønnsomhet.

## 5.4 Skjøtte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift

AK-tilskuddet vil i en kulturlandskapskontekst først og fremst bidra til at jordbruksareal holdes i drift, se kapittel 3. Det er imidlertid knyttet flere skjøtselskrav til tilskuddet, disse kravene har vært omtrent uforandret siden de ble innført i 1992 (se kapittel 3.6). Mange av kravene er formulert som en form for konservering av kulturlandskapet.

For å undersøke målsettingen om å skjøtte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet har vi hentet indikatorer fra programmet for overvåking av jordbrukets kulturlandskap (3Q).

I 3Q-programmet har en resultater fra to perioder. Den første perioden ser på endringer i en 5-års periode fra ca. 2000 – 2005. Den andre perioden ser på endringer i en 5-års periode fra ca. 2007 - 2012. Som grunnlag for registreringene er det brukt flybilder. Siden det ikke finnes flybilder tatt

for hele landet samme år, vil bildene som danner grunnlag for situasjonen i «2000» være tatt i tidsrommet ca. 1998-2002. Tilsvarende vil bildene som danner grunnlag for situasjonen i «2012» være tatt i tidsrommet ca. 2010-2014.

## Indikator 6: Endring i jordstykkestørrelse

I rundskriv 2016-21 (Landbruksdirektoratet 2016b) nevnes flere inngrep som forringer kulturlandskapet. Flere av inngrepene (som oppdyrking av skogbryn, kantsoner, og restareal, fjerning av ferdselsårer og åkerholmer) vil kunne registreres som endringer i jordstykkestørrelse. Med færre aktive foretak (se Tabell 7.2 vedlegget), spesialiserte produksjoner og større andel leiejord er det ikke urimelig å forvente av en vil registrere større jordstykkestørrelse over tid.

Tabellen 5.8 viser endring er i jordstykkestørrelse per fylke over 5 år (Aust- og Vest-Agder er samlet til Agder). Til venstre i Tabellen vises endringer som gjelder perioden fra rundt 2000- til 2005. Siste 5-års periode gjelder endringer fram til rundt 2012. Datainnsamlingen er designet for å gi gode estimat for Norge. Resultatene per fylke blir derfor usikre, spesielt for fylker med relativt lite jordbruksareal. Hovedtrenden er likevel klar, det er en økning i jordstykkestørrelsen over det meste av Norge. Resultatene fra siste periode viser at det nå har vært en økning i jordstykkestørrelse for Akershus, mens Telemark fortsatt har en liten, men negativ endring i jordstykkestørrelse. Hordaland, som hadde en svært liten økning i første perioden, er i den siste perioden registrert med en svak nedgang i jordstykkestørrelse. Den samme tendensen ser en også så langt i de kartlagte områdene av Sogn og Fjordane. Dette er områder med mange relativt små jordstykker.

Til tross for en trend med økning i jordstykkestørrelse er det ikke alltid slik at størrelsen av det enkelte jordstykket øker. De fleste steder går utviklingen i retning av færre jordstykker. De minste jordstykkene får karakter av å være «teknologisk impediment» i den forstand at de ikke lar seg drive på en hensiktsmessig måte med moderne landbruksmaskiner. Om de minste stykkene tas ut av drift, vil gjennomsnittlig jordstykkestørrelse øke uten at størrelsen på de individuelle jordstykkene har økt. Det er for øvrig en tendens til at jordstykker først og fremst blir større der det er store jordstykker i utgangspunktet.

En del jordstykker blir også mindre. Ofte forsvinner areal i hjørner som et resultat av større redskap og dårligere tid, men veibygging o.l. kan også føre til mer oppdeling og mindre jordstykker.

I de fleste områder er det en klar tendens til at det er mindre reduksjon i fulldyrka jordbruksareal i aktiv drift i siste periode enn i den første perioden. Det virker også som om økningen i jordstykkestørrelse i den andre perioden er noe mindre enn i den tidligere perioden. Endring i siste periode i Troms ligger imidlertid relativt høyt. Her er også nedgangen i jordbruksareal større enn i de andre kartlagte områdene.

Tabell 5.8 Jordstykke størrelse per fylke, og endringer i jordstykke størrelse over 5 år i to ulike perioder i 3Q

	Første endringsperiode			Andre endringsperiode		
	Antall dekar per jordstykke	Endring i dekar per jordstykke over 5 år	Prosent endring over 5 år	Endring i dekar per jordstykke over 5 år*	Prosent endring over 5 år	Siste registrerte jordstykke størrelse
Østfold	20	1,0	5 %	0,8	4 %	21
Akershus og Oslo	21	-0,8	-4 %	1,1	5 %	23
Hedmark	14	0,5	4 %	økning		
Oppland	12	0,3	3 %	økning		
Buskerud	11	0,6	5 %	økning		
Vestfold	15	2,2	15 %	0,8	5 %	18
Telemark	8	-0,2	-3 %	-0,1	-0,7 %	9
Agder	5	0,0	1 %			
Rogaland	9	0,5	6 %	0,5	4 %	11
Hordaland	4	0,03	1 %	liten reduksjon		
Sogn og Fjordane	6	0,2	3 %	-0,1	-0,9 %	8
Møre og Romsdal	8	0,4	5 %			
Sør-Trøndelag	11	0,8	7 %			
Nord-Trøndelag	14	0,9	6 %	økning		
Nordland	6	0,9	14 %			
Troms	5	0,7	14 %	0,5	9 %	6
Finnmark	8	0,2	2 %			

\*For fylker hvor en relativt stor andel av rutene er kartlagt er det angitt retning på endringen i jordstykke størrelse.

\*\* Estimatene fra første og andre endringsperiode er basert på registreringer fra ulike områder. Derfor vil ikke endring og forskjell mellom observerte størrelse nødvendigvis stemme helt da det er usikkerhet med begge estimatene.

Større jordstykker er på den ene siden i tråd med ønsker om rasjonell drift, større arealer, bedre arrondering og mulighet for økt produksjon. Dette er forhold som vil gi bedre økonomi for bonden gjennom økt inntekt eller reduserte kostnader. På den andre siden kan større jordstykker også medføre at biologisk interessante kantsoner forsvinner. Noen steder kan det også føre til redusert tilgjengelighet gjennom at mindre veier og tråkk forsvinner.

## Indikator 7: Åkerholmer og steingjerder

Et av inngrepene som ansees å forringe kulturlandskapet er fjerning av åkerholmer, steingjerder og gamle rydningsrøyser. Totalt for landet er det i 3Q registrert en netto nedgang i antall åkerholmer på 2,5 prosent over 5 år. Størst nedgang finner vi fylker hvor det er lite eller ingen kornproduksjon. På Østlandet er det registrert en økning i antall åkerholmer.

Et visst tap og tilgang av åkerholmer er naturlig siden noen åkerholmer ikke er permanente. De kan for eksempel skyldes værforholdene ved tidspunktet for våronn eller høsting, kombinert med dårlig grøftetilstand. Åkerholmer kan også «forsvinne» ved at (deler av) det omkringliggende jordbruksareal blir borte. Litt under 10 prosent av åkerholmene forsvinner i løpet av 5 år og blir til jordbruksareal, men nesten like mange kommer til i løpet av 5 år.

Av nettotapet på 2,5 prosent skyldes noe at åkerholmer i større grad blir borte på grunn av endringer i arealet rundt. Den største forklaringen på nettotapet skyldes at det er flere åkerholmer som blir oppdyrket (9 %) enn som kommer til fra oppdyrket areal (litt under 8 %). Dette kan indikere at også mer permanente åkerholmer blir fjernet, da det er liten grunn til å tro at grøftetilstanden skal ha forbedret seg i løpet av perioden.

Steingjerder finner vi bare i deler av landet. De får stort sett stå i fred, men det er registrert en svak nedgang på nasjonalt nivå. I Rogaland, som er steingjerdefylket, viser tall fra siste overvåkingsperiode et tap på rundt 2 prosent. Det er imidlertid også slik at steingjerder langs vei i større grad ser ut til å bli restaurert, og at slike gjerder også nyetableres. Gjerdene som forsvinner er oftest knyttet til areal som er bygd ned, men noen steingjerder mellom jordstykker med fulldyrka jordbruksareal er også blitt fjernet.

### Indikator 8: Vannveier i jordbrukslandskapet

Lukking av grøfter og bekker er også inngrep som anses å forringe kulturlandskapet. Miljøkravet knyttet til vannveier blir i stor grad overholdt. Den vanligste endringen i vannveier i jordbrukslandskapet er en økning i antall grøfter/kanaler. De tapene av vannveier som er registrert skyldes ikke at bekker har blitt lagt i rør på grunn av jordbruksdrift, men annen utbygging og til dels oppdemming som medfører endringer i terrenget. Fordi også dammer i jordbrukslandskapet stort sett bevares eller til en viss grad nyetableres, går det mot mer åpent vann i jordbrukslandskapet. Resultatene tyder på at det er få inngrep knyttet til lukking av bekker og grøfter slik at dette miljøkravet i stor grad ser ut til å bli ivaretatt.

Tabell 5.6 Prosentvis netto endring i sum lengde på bekker, kanaler, grøfter og elver i jordbrukets kulturlandskap (jordbruksareal + en 100 meters buffer rundt jordbruksarealet)

	Endring i lengde av grøft, kanal, bekk, elv	
	Første periode	Andre periode
Østfold	-1 %	3,2 %
Akershus	3 %	0,4 %
Hedmark	-1 %	
Oppland	2 %	
Buskerud	2 %	
Vestfold	-3 %	4,6 %
Telemark	14 %	0,1 %
Agder	5 %	
Rogaland	-1 %	2,3 %
Hordaland	1 %	
Sogn og Fjordane	2 %	-0,3 %
Møre og Romsdal	2 %	
Sør-Trøndelag	2 %	
Nord-Trøndelag	3 %	
Nordland	4 %	
Troms	3 %	1,0 %
Finnmark	5 %	
<i>Norge</i>	<i>3 %</i>	

## Indikator 9: Ferdelsårer

Stier og veier er viktige for ferdsel i jordbrukslandskapet. For smale stier er det en relativt lav, men likevel klart negativ trend. Bilveier og opparbeidede gangveier tenderer til å øke. For stier og traktorveier, dvs. ferdselsveier som ikke er tilrettelagt for rullestol og barnevogner, er det registret liten netto endring.

## Indikator 10: Forurensing fra jordbruksareal

Resultater fra program for jord- og vannovervåking i landbruket (JOVA) som startet i 1992 viser at endringer i avrenning i stor grad kan knyttes til endringer i arealbruk (gjødslingsnivå). Det er stor variasjon i nitrogentap mellom områder, men man har ikke funnet noen signifikante trender i utvikling av nitrogentap i overvåkingsperioden (Bechmann et al. 2014). Det samme gjelder avrenning av fosfor, det er stor variasjon mellom områder og mellom år. Imidlertid har gjødslingen med fosfor gått ned etter 2008. I 2008 reduserte man anbefalingene med hensyn til fosforgjødsling og det ble fulgt opp av nye gjødselsorter med mindre fosfor. Mindre åpen åker og mer eng, er bra for å redusere fosforavrenning.

Driftsform og areal med åpen åker er også viktig for omfanget av bruken av sprøytemidler. I perioden 1995 til 2012 ble det heller ikke funnet noen klare trender i utviklingen av funn av plantevernmidler i felter dominert av korn, imidlertid skriver Bechmann et al. (2014) at det er indikasjoner på en økning i soppmidler. I et grasdominert felt ble det ikke funnet noen trend mellom 2000 og 2012. Videre skriver de: "Selv om trendanalysen tilsier at det er en positiv utvikling i enkelte av overvåkingsfeltene, må vi konkludere med at resultatene totalt sett indikerer en miljøbelastning fra plantevernmiddelbruk som kan gi uønskede effekter i vannmiljø."

## Konklusjon med hensyn til skjøtsel av kulturlandskap

Med færre foretak og større andel leiejord er det ikke urimelig å forvente at større og ofte spesialiserte enheter vil gi et mere ensartet landskapsbilde. Vi registrer at jordtykketørrelser per flate ofte blir større, men kanskje mest at de endres. Noe som kan føre til tap av smale kantsoner, noen som blir borte, og noen som til en viss grad blir bredere.

Hovedkonklusjonen basert på data fra overvåkingsprogrammet for jordbrukets kulturlandskap er at det er relativt små endringer i de kulturlandskapselementene som er nevnt i miljøkravene knyttet til AK-tilskuddet. Det betyr at miljøkravene i AK-tilskuddet i stor grad er fulgt, men at smale kantsoner mellom jordstykker og driftsveier som ikke lenger er i bruk er noe utsatt.

## 6 ENDRET INNRETNING AV AK-TILSKUDET?

Det er generelt vanskelig å vurdere betydningen og effekten av AK-tilskuddet opp mot betydningen av andre faktorer – inkludert andre tilskuddsordninger – som påvirker måloppnåelse for ordningen. Gjennomgangen har vist at jordbruksareal holdes i drift på tross av nedgangen i antall foretak i landbruket. Det er grunn til å tro at AK-tilskuddet bidrar til dette. Det er likevel slik at areal går ut av drift i noen regioner, mens nytt areal kommer til i andre regioner.

Det er også observert en økning i grovfôrareal per grovfôrdyr, som tyder på at det i virkeperioden til tilskuddsordningen har vært en ekstensivering av arealbruken i jordbruksdrifta. Marginalt jordbruksareal blir også i større grad holdt i drift enn man kanskje skulle vente i lys av strukturendringene i landbruket. Resultatet er delvis at jordbruksareal som uten AK-tilskudd ville bli nedlagt, blir holdt i drift. Men AK-tilskuddet kan også ha bidratt til at jordbruksareal som uansett ville vært i drift blir brukt mer ekstensivt i den forstand at det produseres mindre enn arealet gir grunnlag for om det ble benyttet mere innsatsfaktorer, for eksempel i form av mer gjødsel.

Det er også grunn til å konkludere med at AK-tilskuddet bidrar til utjevning av inntekt mellom produksjoner og mellom regioner. Målformuleringen setter ingen etterprøvbare mål for størrelsen på denne utjevningseffekten.

Tilskuddet er ikke tilstrekkelig til å opprettholde samme aktivitet over hele landet. Langs kysten og i Nord-Norge er en større andel av jordbruksarealet ute av drift enn i landet for øvrig. Det antas at dette er knyttet til kombinasjonen av alternativ sysselsetting og mer spredt bosetting som ved uttynning av foretak fører til lengre avstander til det ledige jordbruksarealet. I tillegg ser vi at eiendomsstrukturen med mange svært små enheter i kyst- og fjordbygdene i Nordland og Troms, gjerne kombinert med uklare eiendomsforhold, også er faktorer som bidrar til å redusere areal i drift.

Med hensyn til geografisk differensiering er det ikke bare forskjeller i måloppnåelse mellom tilskuddssonene, men også innenfor enkelte soner. I den grad det er stor variasjon i status og utvikling innenfor enkelte tilskuddssoner, kan det være grunn til å se nærmere på soneinndelingen. Det er spesielt i tilskuddssone 5 at det er markerte forskjeller mellom kystområdene og innlandet, men det er også stor variasjon innenfor sonene 1, 6 og 7.

Med hensyn til miljø- og kulturlandskapsmål viser overvåkingsprogrammene at dette er hensyn som i mange henseende ivaretas i de regionene der jordbruksdriften opprettholdes. En av årsakene kan være de miljøkravene som settes til utbetaling av AK-tilskudd. Samtidig vil RMP også bidra til måloppnåelse på dette området. I områder der jordbruksdriften opphører vil gjengroing være en utfordring. Når beitedyra forsvinner, gror også beitemarka til. I følge Artsdatabanken er det 685 arter som påvirkes så negativt av gjengroing at de står i fare for å dø ut. Dette utgjør 29 % av artene på den norske rødlista. Denne vurderingen omfatter kun de truede artene. I tillegg kan det være andre arter som forsvinner fra de tidligere beiteområdene uten at dette er kritisk for artens overlevelse. Uansett endres landskapspreget i de områdene der beiteaktiviteten tar slutt.

Det norske AK-tilskuddet ligner på mange måter deler av de tilskuddsordningene EU har iverksatt for perioden 2014 – 2020. EU har tidligere dreid landbruksstøtten fra pristilskudd over til direkte tilskudd. Denne dreiningen fortsetter, nå i økende grad mot produksjonsnøytrale tilskudd. Det innebærer blant annet satser utmålt etter areal, som i AK-tilskuddet. Samtidig øker miljøkravene knyttet til tilskuddsordningene i EU og det legges vekt på betaling for produksjon av fellesgoder i

form av miljø og kulturlandskap. Vekstvariasjon, økt grasareal og økologiske fokusarealer er sentrale miljømål i EU. I tillegg gir EU medlemslandene økt mulighet til å tilpasse utforming og sammensetting av støtteordningene til behovene i det enkelte medlemsland, dog innenfor et felles rammeverk.

Bortsett fra usikkerheten knyttet til størrelsen på bidraget, er det ikke påvist noen grunnleggende svakheter ved AK-tilskuddet med hensyn til måloppnåelse. Evalueringsrapporten gir derfor i seg selv ikke grunnlag for å foreslå store omlegginger. Det kan imidlertid være mulig å gjøre ordningen mer treffsikker.

## 6.1 Justeringer av eksisterende ordning

Det kan vurderes om måloppnåelsen for AK-tilskuddet kan økes gjennom justeringer som gjør ordningen mer treffsikker. Tre alternativer er endringer i soneinndelingen, økt differensiering og omdisponering av ressurser mellom den udifferensierte og den differensierte delen av tilskuddsordningen.

### Endringer i soneinndeling

Det er forskjeller i måloppnåelse innenfor enkelte av tilskuddssonene som benyttes ved utmåling av AK-tilskuddet. Dette illustreres blant annet av Figur 5.3 hvor det går fram at det er stor spredning med hensyn til jordbruksareal i drift innenfor sonene 1, 5, 6 og 7. En mer detaljert geografisk differensiering gir mulighet til å kanalisere midler mer presist til regioner med svak måloppnåelse. Dette gjelder både med hensyn til å opprettholde aktivitet og å oppnå spesifikke miljømål. Det foreligger imidlertid ikke resultater som gir grunnlag for klare råd om hvordan en justert soneinndeling skal utformes.

### Økt differensiering

Justering av soneinndeling kan være et tiltak for økt differensiering. Andre differensierende tiltak er å knytte tilskuddssatsene til arealtrinn, produkter eller driftsforhold. Slike differensierende tiltak benyttes i EUs tilskuddsordninger og er nærmere omtalt i kap. 6.2 nedenfor. Økt differensiering kan, om dette utformes på en hensiktsmessig måte, resultere i bedre måloppnåelse. Ved bruk av ny teknologi kan ordningene også forvaltes på en kostnadseffektiv måte.

Eksempler på lokal differensiering er driftsvansketilskudd basert på en driftsvanskeindeks; tilskudd knyttet til avstand til nærmeste jordbruksforetak for å stimulere til bruk av ledig areal i områder uten aktive bruk; eller tilskudd til fortsatt drift av areal i områder hvor jordbruket er i sterk tilbakegang. En slik differensiering med fordeling av arealtilskuddet etter spesifikke, lokale kriterier kan bidra til økt måloppnåelse ved å kanalisere ressurser dit hvor de har størst effekt. Økt differensiering kan imidlertid være i konflikt med intensjonene i Meld. St. 11 (2016-2017), hvor det legges opp til færre ordninger og et mer oversiktlig virkemiddelapparat (LMD 2016).

### Omfordeling fra kulturlandskapstilskudd til arealtilskudd

En omfordeling av støtteordningene fra Kulturlandskapstilskudd til økt Arealtilskudd kan føre til økt måloppnåelse. Dette gjelder i den grad differensieringen i utmåling av Arealtilskudd benyttes for å kanalisere de økte ressursene til produksjoner og regioner hvor de fører til økt måloppnåelse i form av å holde areal i drift og utjevne inntekter. Omfordeling av tilskuddsmidlene med større

vektlegging av Arealtilskuddet kan kombineres med økt differensiering av tilskuddet (jfr. beskrivelsene ovenfor).

## 6.2 Tilnærming til EUs tilskuddsordninger

Som beskrevet i kap 4.5.1 er AK-tilskuddet en tilskuddsordning som er i tråd med de tilskuddsordningene som EU har iverksatt for perioden 2014 til 2020. Den sentrale trenden i EUs støtteordninger er arealbaserte tilskudd som for deler av tilskuddet er knyttet til spesifikke miljøkrav. Samtidig lar EU medlemslandene tilpasse utforming og sammensetting av støtteordningene til behovene i det enkelte medlemsland. Fleksibiliteten innebærer at det norske AK-tilskuddet kan betraktes som en utforming av støtteordningene «Basic Payment Scheme» (BPS) og «Voluntary coupled support» under Pilar 1 i EU. Andre arealtilskuddsordninger i EU som det kan være aktuelt å vurdere for bruk i Norge er betaling for miljøtjenester («Greening»); tilskudd til unge bønder; støtte til landbruk i områder med særskilte naturlige utfordringer; støtte til små bruk; og omfordelingstilskudd. Disse er beskrevet i kap. 4, men omtales også kort nedenfor.

### Betaling for miljøtjenester («Greening»)

Betaling for miljøtjenester («Greening») er et arealtilskudd knyttet til spesifikke miljøkrav. I EU er 30 % av de direkte tilskuddene knyttet til denne ordningen, knyttet til krav om å opprettholde grasareal, sette av «økologiske fokusarealer» og (hvis gården er over 100 dekar) ha flere vekster på åpen åker der det ikke dyrkes gras. Gårdsbruk som drives økologisk eller benytter mer enn 75 % av arealet til grasproduksjon er automatisk tilskuddsberettiget. Andre gårdsbruk må opprettholde andelen grasareal og oppfylle kravene om «økologiske fokusarealer» og flere vekster. I Norge kan dette utformes et arealtilskudd med lignende krav med sikte på å styrke ordningens miljøprofil. Mest aktuelt er det antagelig med «økologiske fokusarealer» og flere vekster. «Økologiske fokusarealer» synes imidlertid å være lite forenlig med intensjonene om forenkling av tilskuddsordningene (LMD 2016) fordi det krever omfattende ekstra dokumentasjon fra bondens side. Krav om flere vekster vil være enkelt å innføre, i og med at det er planlagt å benytte kartverktøy i løsningen for produksjonstilskuddssøknader fra søknadsåret 2018.

### Tilskudd til unge bønder

Tilskudd til unge bønder er en ordning som benyttes i alle medlemslandene i EU. Ordningen er i realiteten et arealtilskudd som bare gis til bønder under 40 år og bare kan gi de første fem årene etter overtagelse av gården. Det er også satt et tak på hvor stort areal det kan gis slik støtte for. I både Sverige og Finland er taket satt ved 900 dekar. Ordningen kan øke rekrutteringen til landbruket ved å bidra til å utjevning ved å oppstartskostnadene ved overtagelse av et landbruksforetak. Ordningen kan også styrke målene om å holde jordbruksareal i drift og opprettholde landbruk over hele landet ved å gjøre det enklere å ta over gårdsbruk.

### Støtte til landbruk i områder med særskilte naturlige utfordringer

Støtte til landbruk i områder med særskilte naturlige utfordringer er i de fleste EU landene utformet som distriktsstøtte (CAP Pilar 2). Det er imidlertid også åpnet for å ha slik støtte i form av arealstøtte. Utenfor EU har Sveits en rekke ordninger som kan karakteriseres som støtte til landbruk i områder med særskilte naturlige utfordringer. I Norge kan et eventuelt driftsvansketilskudd være et slikt tilskudd. Om et areal er støtteberettiget kan da avgjøres ved å beregne en driftsvanske-



indeks basert på hvor lettrevet jordbruksarealet er. Et eksempel på en slik indeks er benyttet i kapittel 5.1. ovenfor. Beregningene kan utføres uavhengig av søknadsprosessen, slik at søker i søkeprosessen blir informert om muligheten til å få driftsvansketilskudd.

### Støtte til små bruk

Støtte til små bruk er en støtteordning som, med litt ulike utforminger, benyttes i 15 EU land. Ordningen tar sikte på å forenkle administrasjonen for både bonde og forvaltning, samtidig som den skal stimulere til fortsatt drift på små gårdsbruk (opp til 50 dekar). I to av landene (Latvia og Portugal) er denne ordningen utformet som et arealtilskudd. Støtte til små bruk kan bidra til å oppnå mål om å holde jordbruksareal i drift og jordbruk over hele landet ved å stimulere til fortsatt drift på små bruk. Dette kan også bidra til å holde kulturlandskapet ved like.

### Omfordeling etter arealstørrelse

Omfordeling av et arealtilskudd kan skje ved å sette en maksimalgrense for støtteberettiget areal, eller ved å tildele en større andel av tilskuddet til de første dekarene et foretak disponerer. Slik fordeling etter arealstørrelse ble benyttet ved innføring av AK-tilskuddet, men har gradvis blitt avvirket i Norge. Begge ordningene er tillatt i EU og benyttes i flere av medlemslandene. I EU har 14 land et tak på hvor mye støtte som kan utbetales til hver enkelt bonde («Degresivity/Capping» i EU-terminologi) og åtte land har økte satser for de første dekarene. (Hva som regnes som de første dekarene varierer fra 200 dekar i Kroatia til 520 dekar i Frankrike). Omfordeling etter arealstørrelse kan styrke økonomien i mindre foretak og slik bidra til utjevning mellom distrikter hvis det er systematiske geografiske forskjeller i størrelse på foretakene. På den andre siden kan slik omfordeling føre til at mindre jordbruksareal holdes i hevd fordi store foretak mister noe av insitamentet til å holde marginalt areal i drift. Det er altså mulig, men på ingen måte gitt, at denne omfordelingsmekanismen vil bidra til økt måloppnåelse. En ulempe med en slik ordning er at ved utstrakt samarbeid kan det også være vanskelig å skille hva som er et lite bruk fra hva som er tilskuddstilpasset samarbeid.

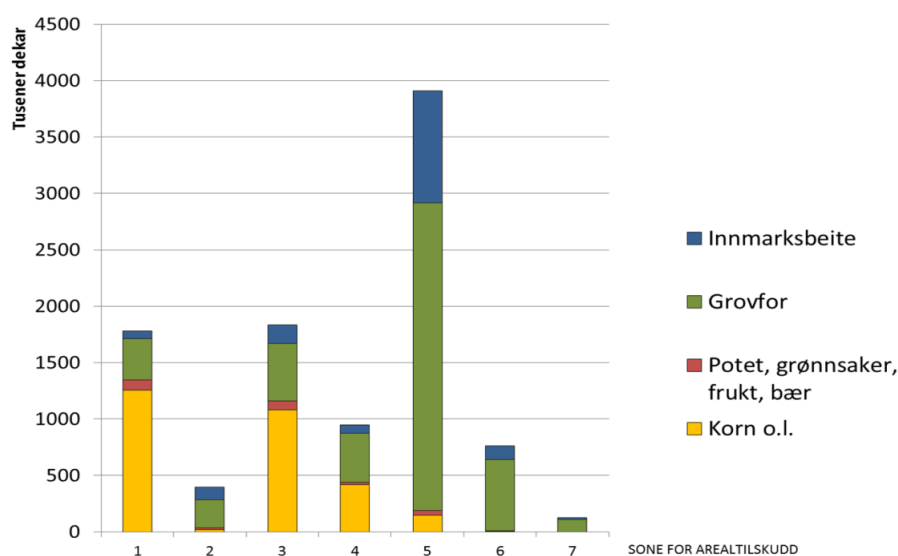
## 6.3 Forenkling

Det er et mål å forenkle tilskuddsordningene i landbruket (LMD 2016). En måte å forenkle på er å lage færre ordninger og mindre differensierte satser. En annen måte er å ta i bruk informasjonsteknologi både hos de som søker tilskudd og i forvaltningen av tilskuddsordningene. Ved bruk av informasjonsteknologi kan differensierte tilskuddsordninger forvaltes i systemer som fortsatt gjør det enkelt både å søke om og administrere disse ordningene. Slike systemer vil også kunne gi god forutsigbarhet med hensyn til kombinerte kostnader når satser og differensieringsordninger justeres. Økt bruk av informasjonsteknologi i tilskuddsforvaltningen kan derved være et forenklingstiltak som åpner for mer målrettede tilskuddsordninger, uten at dette går på bekostning av målet om en enklere og mer effektiv forvaltning.

## 7 VEDLEGG

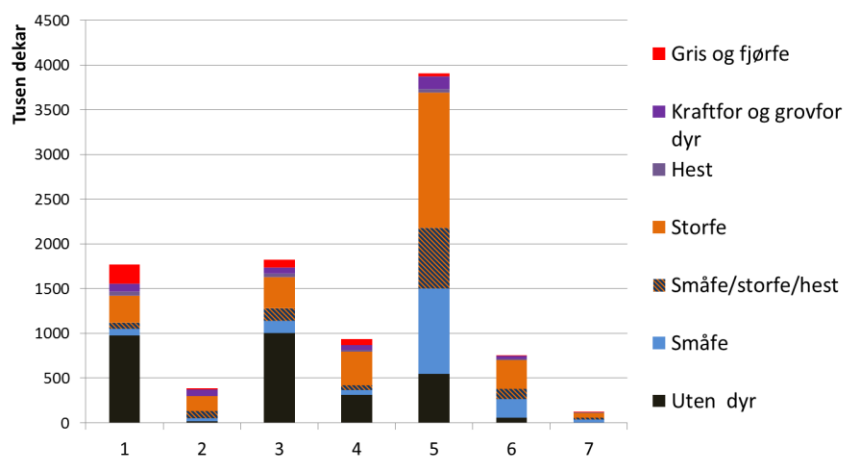
### 7.1 Arealbruk

Figur 7.1 viser hvordan arealet er benyttet i de ulike AK-sonene. Korn og annen frøproduksjon er først og fremst viktig på Østlandet (sone 1 og 3) og i lavlandet i Trøndelag (sone 4). Grovfôrproduksjon utgjør mye areal i alle soner, men den er spesielt viktig i de resterende sonene. Potet, grønnsaker, frukt og bær er økonomisk viktige produksjoner, men Figuren illustrer at de til sammen utgjør lite av det totale jordbruksarealet i alle sonene. Høyden på søylene i Figur 7.1 og 7.2 viser arealbruk i de ulike AK-sonene i 2014.



Figur 7.1. Arealbruk fordelt på AK-soner, data fra 2014.

Søylene i Figur 7.2 viser også jordbruksareal i de ulike sonene, men arealet er inndelt etter fordelt på driftsformen på foretaket.



Figur 7.2. Areal som disponeres av jordbruksforetak med ulike driftsformer, inndelt etter type dyrehold av et visst omfang, data fra 2014.

I sone 1 og 3 disponeres over halvparten av arealet av jordbruksforetak uten, eller med svært lite omfang, på dyreholdet. For eksempel skal det minst 3 hester til for å være definert som bruk med hest. Kategorien småfe inneholder sau, geit og lama. Kategorien småfe/storfe/hest inneholder areal fra bruk med kombinert dyrehold, først og fremst en kombinasjon av småfe og storfe, men også hest i større omfang kan forekomme som den andre eller tredje typen dyrehold.

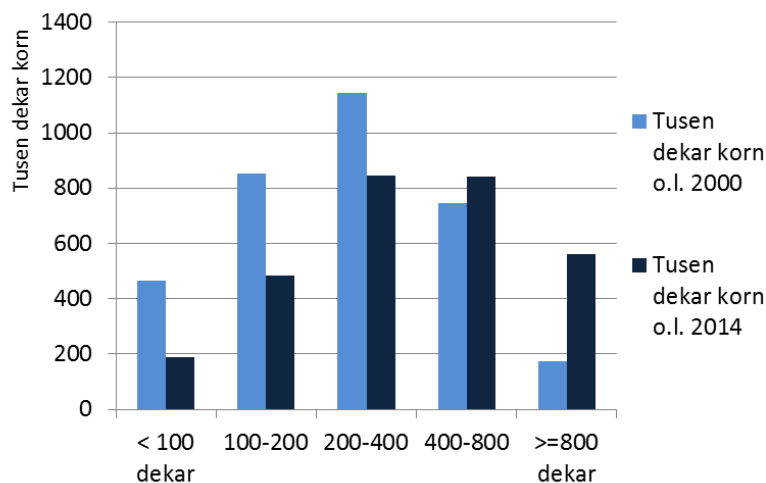
Bruk med småfe og bruk med hest er vesentlig mindre enn bruk med storfe eller kombinasjoner av ulike dyreslag. En del av brukene med gris og fjørfe er relativt små i sone 2, 5, 6 og 7. Bruk uten dyr er i snitt noe større i kornområdene (sone 1, 3, og 4), da dette ofte er kornbruk. Men de er gjennomgående mindre i sone 5, 6 og 7, hvor dette oftere er bruk med kun grasdyrking.

## 7.2 Strukturutvikling for utvalgte driftsformer over år

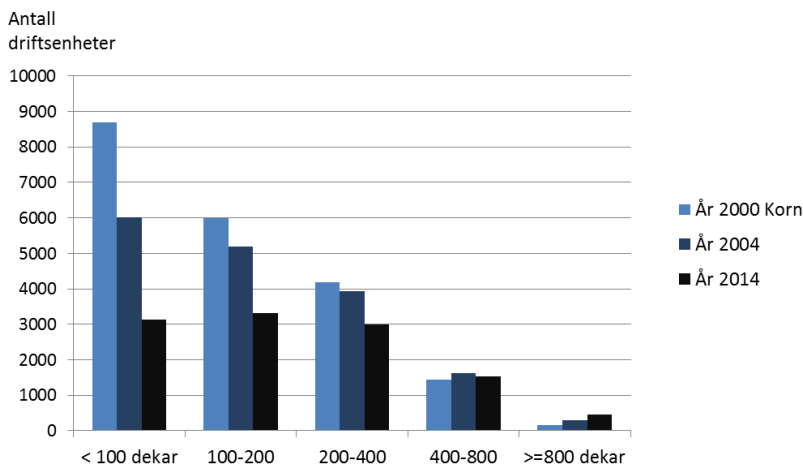
Tallene i dette kapitlet er hentet fra søknad om produksjonstilskudd. Areal tall og antall dyr er tilordnet den AK-sonen som jordbruksforetaket er lokalisert i.

### Korn

Når vi brukere betegnelsen “korn” i dette kapitlet omfatter dette alle kornslag inkludert korn til krossing, oljevekster, belgvekster og såfrøproduksjon. Areal med korn er redusert med 14 prosent mellom 2000 og 2014. Antall jordbruksforetak med korn er imidlertid redusert med 44 prosent på landsbasis. Figurene under illustrer at mer av kornarealet drives i større enheter, men fortsatt driver relativt mange foretak under 400 dekar med korn, og dette utgjør en stor andel av kornarealet, (Figur 7.4).



Figur 7.3. Kornareal fordelt på ulike bruksstørrelser i 2000 og 2014.



Figur 7.4. Antall jordbruksforetak med korn fordelt på ulike bruksstørrelser i 2000, 2004 og 2014.

Tabell 7.1 viser at kornproduksjon finner vi først og fremst i sone 1, 3 og 4. Med unntak av sone 4, flatbygdene i Trøndelag, så har andelen kornbruk og kornareal gått ned i alle soner. Det betyr at relativt sett færre jordbruksforetak har kornproduksjon. Kornproduksjon er noen steder erstattet med grønnsaksproduksjon, men i første rekke er mere fulldyrka areal benyttet til grasproduksjon (Stokstad og Skulberg, 2014).

Tabell 7.1 Kornareal og andel kornbruk fordelt på AK-soner i 2000 og 2014. Prosent av jordbruksforetak i sonen som dyrker noe korn eller lignende vekster

	Dekar med korn		Endring mellom 2000-2014	% av foretak med korn.	
	2000	2014		2000	2014
sone 1	1459071	1256369	-14 %	86 %	74 %
sone 2	43419	17762	-59 %	31 %	11 %
sone 3	1253713	1078260	-14 %	74 %	61 %
sone 4	412406	418122	1 %	58 %	58 %
sone 5	209562	147053	-30 %	7 %	5 %
sone 6	4241	2415	-43 %	1 %	1 %
sone 7	362	109	-70 %	2 %	1 %

Tabell 7.1 viser at de større brukene bruker i snitt mere av arealet til kornproduksjon. På bruk under 100 dekar blir korn ofte brukt i vekstskifte eller som dekkvekst for gjenlegg av gras. I sone 2 er korn i liten grad hovedproduksjonen, kun 37 % av det fulldyrka arealet benyttes til korn i 2014.

Tabell 7.2 viser totaleffekten for kornbrukene innen sonen, det ser ut til å være en større andel av arealet som disponeres som benyttes til korn. Dette skyldes først og fremst at det blir flere av de større foretakene, som har størst andel korn og ikke at de mindre brukene generelt sett tar i bruk mere av arealet til korn, se Tabell 7.5.

Tabell 7.2 Andel fulldyrka kornareal på kornbruk fordelt på AK-soner i 2000 og 2014.

AK-sone	Prosent av disponert areal som er i bruk til korn o.l.	
	2000	2014
sone 1	84 %	83 %
sone 2	35 %	37 %
sone 3	81 %	81 %
sone 4	64 %	69 %
sone 5	50 %	55 %
sone 6	22 %	27 %
sone 7	11 %	8 %

Tabell 7.3 Andel fulldyrka kornareal på kornbruk fordelt på etter arealstørrelse for alle AK-soner i 2000 og 2014

Areal med korn o.l.	% korn av det fulldyrka areal i 2000	% korn av det fulldyrka areal i 2014
< 100 dekar	46 %	41 %
100-200	77 %	73 %
200-400	85 %	81 %
400-800	89 %	86 %
>=800 dekar	90 %	88 %

Arealstøtte påvirker det relative prisforholdet mellom korn og grovfôr, noe som kan gi såkalte substitusjonseffekter. Høy kornpris er virkemidlene i den såkalte kanaliseringspolitikken, som er et sentralt element i den norske landbrukspolitikken. Dette påvirker prisforholdene mellom korn og grovfôr, mellom korn og kraftfôr, mellom norskprodusert og importert korn, mellom kraftfôr og grovfôr. Hensikten med kanaliseringspolitikken er å gjøre det relativt mer lønnsomt å produsere korn i de beste jordbruksområdene, som et grunnlag for å kanalisere grasproduksjonen til andre deler av landet.

Ekspertgruppen for korn<sup>35</sup> (2013 s. 27) pekte på at innretningen på AK-tilskuddet var en faktor som kunne forklare forskjeller i utviklingen av kornarealet på Østlandet og i Trøndelag. Tabellen nedenfor viser forskjellene i AK-tilskudd til korn og grovfôr i de fem sonene som har korndyrking. Jæren (sone 2) og sentrale Trøndelag (sone 4) er de to områdene som har størst forskjell i AK-tilskudd i favør korndyrking, med henholdsvis 192 og 117 kroner i forskjell i 2015. Sone 1 og 3 (Østlandet)

<sup>35</sup> Ekspertgruppen for korn. 2013. *Økt norsk kornproduksjon. Utfordringer og tiltak*. Rapport fra ekspertgruppe 1. februar 2013.

hadde forskjeller på henholdsvis 53 og 82 kroner. En bonde i sentrale Trøndelag får dermed over dobbelt så mye areal- og kulturlandskapstilskudd med korn i jorda framfor å dyrke gras, som en bonde på sentrale Østlandet.

Tabell 7.4 Satser og differanse etter jordbruksavtalen 2015

Satser i 2015	AK-sone				
	1	2	3	4	5
Areal- og kulturlandskapstilskudd Korn	313	378		413	
Areal- og kulturlandskapstilskudd Grovfôr	261	186	296		396
Differanse korn og grovfôr	53	192	82	117	17

Nedgangen på Østlandet (sone 1 og 3) var på 14 prosent, mens sentrale Trøndelag (sone 4) er det eneste området med en liten økning (1 prosent) i kornarealet i denne perioden. Det er sannsynlig at forskjellen i AK-tilskudd er ett bidrag til at kornarealet har holdt seg i de beste jordbruksområdene i Trøndelag, mens det er blitt redusert i de beste områdene på Østlandet. Imidlertid blir dette bildet noe forstyrret av at den største nedgangen var på Jæren, med 59 prosent mindre kornareal i 2014, samtidig som at sone 2 hadde langt høyere differanse mellom korn og grovfôr enn Trøndelag. På den annen side kan det være andre mekanismer som gjør seg gjeldende på Jæren, og det er også langt mindre areal som brukes til korn.

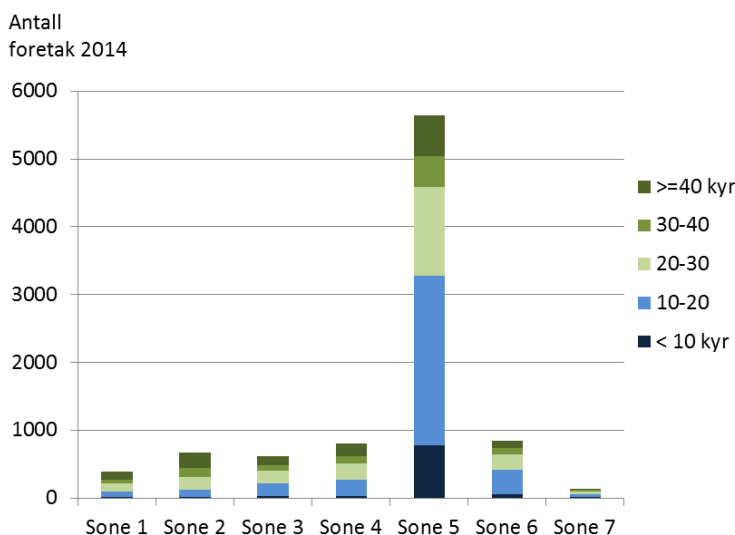
Tabell 7.5 viser at differansen mellom korn og grovfôr har økt betydelig fra 2015 (Tabell 7.4) i sone 1, ellers er det en svak eller ingen økning i differansen. I den grad innretningen på tilskuddet påvirker arealbruken mellom korn og gras, bør nedgangen i kornareal for sentrale Østlandet begrenses som følge av den siste endringen. På den annen side så har ikke tilskudd til korn økt, det er tilskudd til grovfôr som er redusert. Lønnsomheten i kornproduksjonen har vært lav for de fleste, så alternative produksjonsformer kan fortsatt være interessante.

Tabell 7.5 Satser og differanser etter jordbruksavtalen for 2016

Satser i 2016	AK-sone				
	1	2	3	4	5
Areal- og kulturlandskapstilskudd Korn	312	377		412	399
Areal- og kulturlandskapstilskudd Grovfôr	212	172	277		382
Differanse korn og grovfôr	100	205	100	135	17

## Melk

I perioden mellom 2000 og 2014 ble andelen melkebruk redusert fra 31 til 21 prosent. Nedgangen i melkebruk har med andre ord vært større enn nedgangen i antall jordbruksforetak totalt.



Figur 7.5. Antall jordbruksforetak med melkekyr fordelt på AK-sone, fargekode viser antall kyr i driftsenheten.

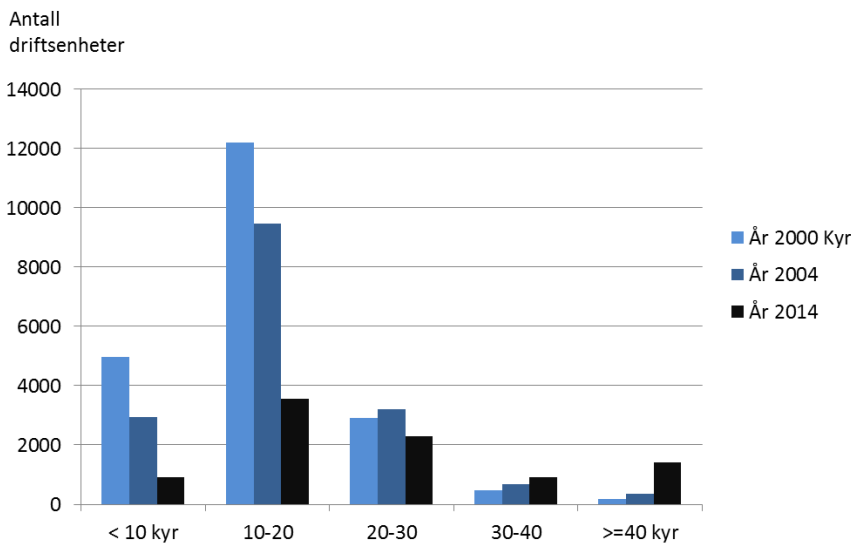
Tabell 7.6 viser at det i 2014 var registrert 9103 jordbruksforetak med minst ei melkeku, en nedgang på over 11600 bruk fra 2000. 62 prosent av jordbruksforetakene med melkekyr var i sone 5, mens omtrent 9 prosent ligger i sone 4 og 6.

Tabell 7.6 Antall jordbruksforetak med melkekyr fordelt på AK-soner i 2000 og 2014

Jordbruksforetak med melkekyr	Sone 1	Sone 2	Sone 3	Sone 4	Sone 5	Sone 6	Sone 7	Sum
Antall 2000	858	1385	1348	2017	12860	1968	274	20 710
Antall 2014	393	665	612	809	5647	841	136	9103
Gjenværende jordbruksforetak	46 %	48 %	45 %	40 %	44 %	43 %	50 %	44 %

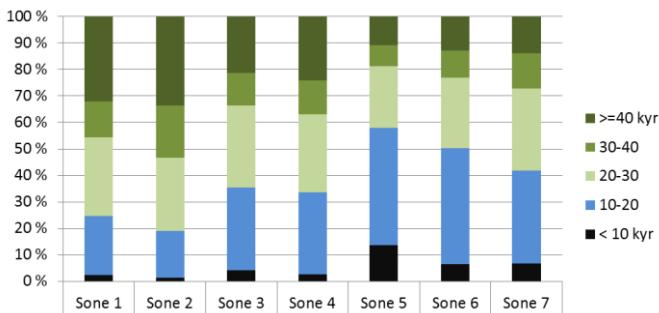
Antall besetninger med melkekyr i 2014 utgjorde på landsbasis 44 prosent av besetningene i 2000. Andelen med gjenværende jordbruksforetak med kyr i 2014 varierer mellom 40-50 prosent sammenlignet med antall melkebruk i 2000. Størst reduksjon har det vært i sone 4, mens nedgangen har vært minst i sone 7. I sone 3 disponerer jordbruksforetak med melkekyr 62 prosent av det full-dyrka arealet, så her er melkeproduksjon svært viktig for jordbruksdrifta i sonen.

Figur 7.6 viser antall jordbruksforetak med melkekyr i 2000, 2004 og 2014. På landsbasis ble antall besetninger med under 10 melkekyr redusert med 82 prosent mellom 2000 og 2004. Antall jordbruksforetak med besetninger mellom 10 og 20 melkekyr ble redusert mest (71 prosent), minst prosentvis nedgang var det i sone 5 (67 prosent) mens bruk med 20-30 melkekyr i 2014 er redusert til 21 prosent av antall besetninger i 2000.

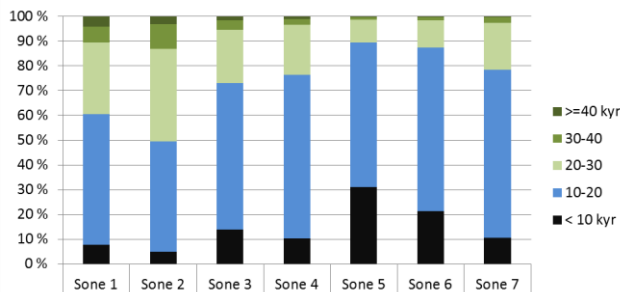


Figur 7.6. Antall jordbruksforetak med melkekyr fordelt på besetningsstørrelse i 2000, 2004 og 2014.

Figur 7.6 viser antall besetninger med melkekyr innenfor ulike besetningsstørrelser totalt sett for Norge i 2000, 2004 og 2014. Figuren illustrer at det er antall besetninger under 20 kyr som har hatt størst reduksjon.



Figur 7.7. Relativ forekomst av antall kyr per jordbruksforetak i 2014.



Figur 7.8. Relativ forekomst av antall melkekyr per jordbruksforetak i 2000.

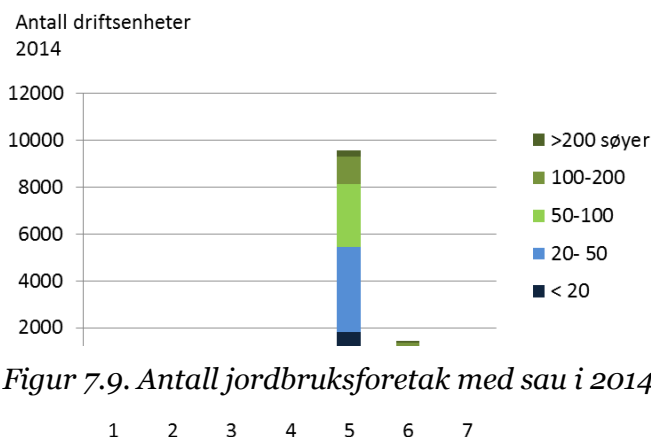
Salget av melkekvoter er begrensa av sonene for melkekvoter, dette hindrer flytting av melkeproduksjon mellom de ulike kvote-sonene. Imidlertid er det klart at melkeproduksjon er blitt flyttet fra små til større bruk, både som følge av bruksnedlegging og fordi de gjenværende melkebrukene har blitt større. Dette er en utvikling som øker behovet for grovfôrareal innenfor avgrensa områder.



## Sau

Omfanget i saueproduksjonen er målt ved å bruke opplysninger om søyer over 1 år ved beiteslipp (fra søknad om produksjonstilskudd). Dette tilsvarer omtrent antall vinterføra sau, som er en vanlig måte å måle besetningsstørrelse på.

Figur 7.9 viser at de aller fleste sauebrukene finnes i sone 5. I 2014 var 68 prosent av sauebrukene og 64 prosent av søyene i denne AK-sonen.



Figur 7.9. Antall jordbruksforetak med sau i 2014 per AK-soner.

I 2000 hadde 33 prosent av jordbruksforetakene sau. I 2014 er antallet sauebruk redusert til 66 prosent av antallet i 2000 (se Tabell 7.7) og antall sauer er redusert med 12 prosent (se Tabell 7.8). Antallet foretak med sau utgjør imidlertid fortsatt den samme andelen av antall jordbruksforetak (33 prosent) i 2014 som i 2000.

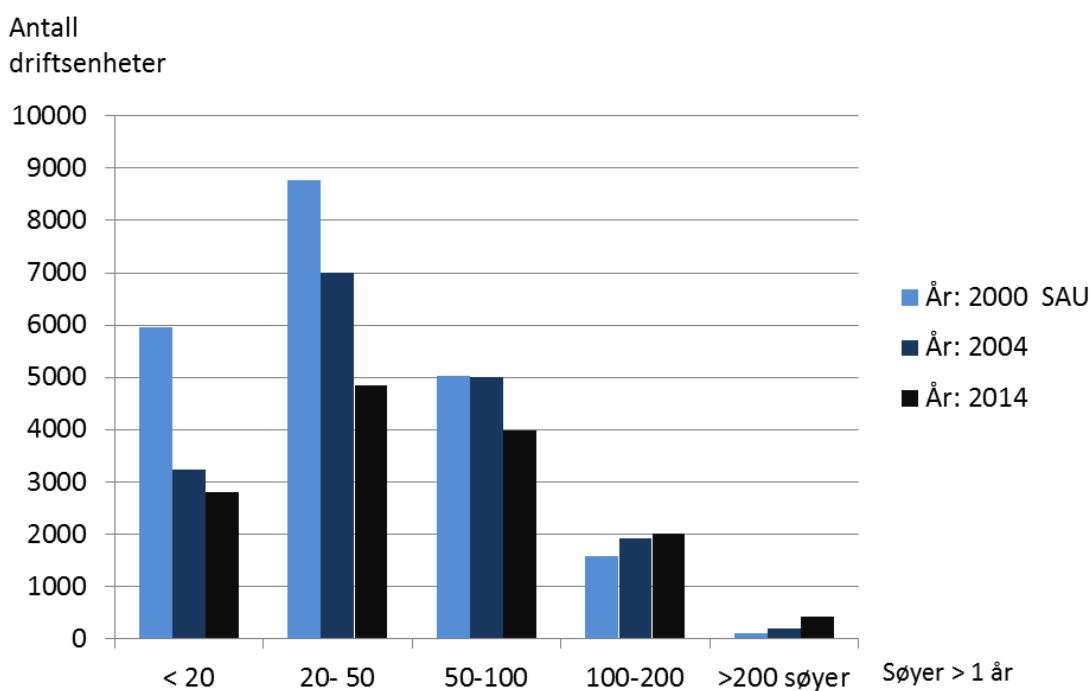
I 2003 ble det innført krav om momspiktig omsetning på minst 30 000 kroner for å motta produksjonstilskudd. Denne endringen førte til en stor nedgang i registrerte sauebruk, spesielt i Nord-Norge. Senere ble imidlertid dette kravet redusert til kr 20 000. Jordbruksforetak med noe under 20 søyer på beite er avhengig av en annen produksjon i tillegg til saueholdet for å få høy nok momspiktig omsetning til å kunne søke om produksjonstillegg. I sone 2, hvor sau ofte kommer i tillegg til en annen produksjon, førte kravet om momspiktig omsetning til svært liten endring i antall besetninger med sau mellom 2000 og 2004. Men på landsbasis gikk antall jordbruksforetak med under 20 sau vesentlig ned mellom 2000 og 2004, se Figur 7.10.

Tabell 7.7 Antall jordbruksforetak med sau i 2000, 2004 og 2014 og prosent gjenværende foretak i 2014 i forhold til 2000 per sone og totalt for Norge

Jordbruksforetak med sau (søyer)	Sone 1	Sone 2	Sone 3	Sone 4	Sone 5	Sone 6	Sone 7	Sum
Antall 2000	751	717	1583	653	14895	2432	408	21439
Antall 2004	635	710	1408	539	11918	1877	291	17378
Antall 2014	593	608	1219	492	9557	1438	184	14091
Gjenværende i 2014 av ant. i 2000	79 %	85 %	77 %	75 %	64 %	59 %	45 %	66 %

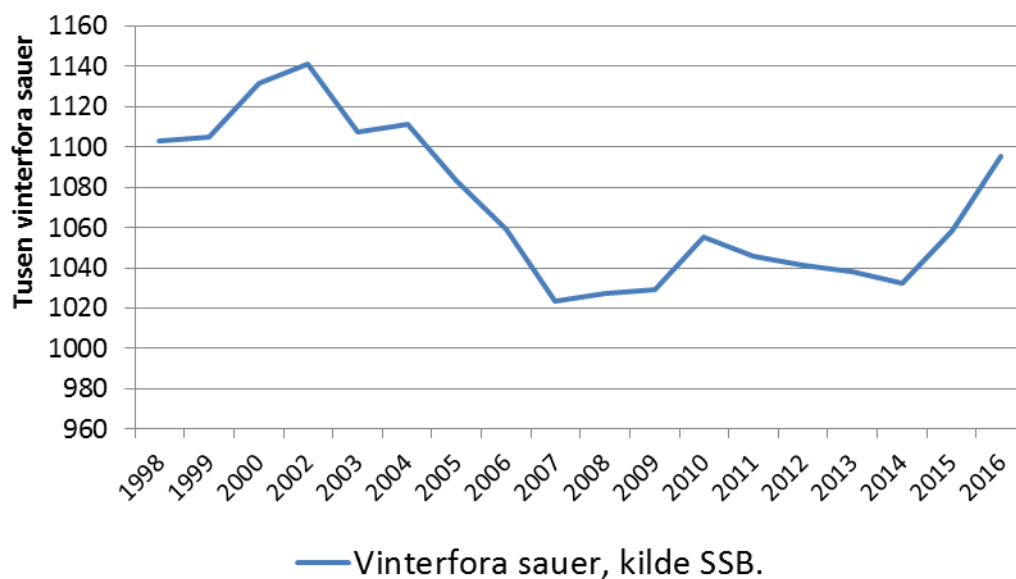
Tabell 7.8 Antall søyer i 2000 og 2014 per AK-sone i 2000 og 2014, fordeling av sau mellom sonene og prosent endring fra 2000 til 2014 i antall søyer

	Antall søyer 2000	Antall søyer 2014	% av antall søyer i 2014	Endring
Sone 1	26 342	28 534	3 %	8 %
Sone 2	32 705	38 374	5 %	17 %
Sone 3	77 173	76 191	9 %	-1 %
Sone 4	27 978	27 555	3 %	-2 %
Sone 5	619 055	547 488	64 %	-12 %
Sone 6	124 953	118 659	14 %	-5 %
Sone 7	20 118	15 184	2 %	-25 %
<i>Landet</i>	<i>928 324</i>	<i>851 985</i>	<i>100 %</i>	<i>-12 %</i>



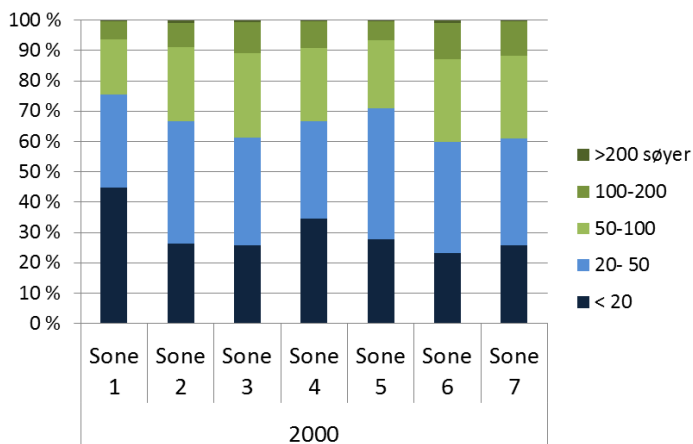
Figur 7.10. Søylene viser antall jordbruksforetak fordelt på ulike besetningsstørrelser ( antall søyer ved beiteslipp) innenfor de ulike intervallene, tall for 2000, 2004 og 2014.

Figur 7.10 illustrer at svært mange av de små besetningene med sau er borte.



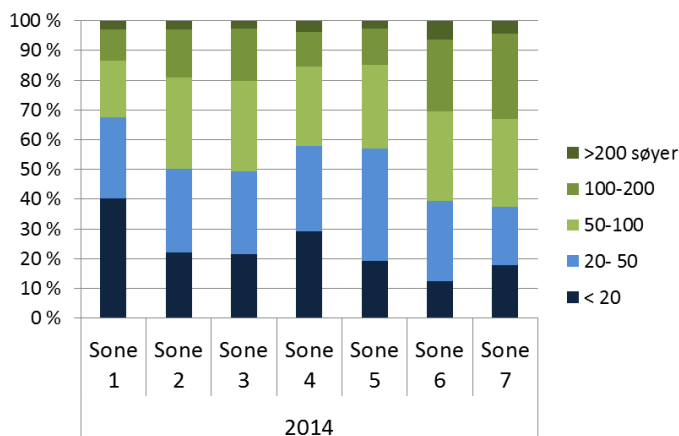
Figur 7.11. Antall vinterføra sauer 1998 til 2016, kilde stastikkbanken SSB.

Figur 7.11 viser antall vinterføra sauer, forskjellen fra bunn til topp i Figuren er 12 prosent. I 2007 stabiliserte produksjonen seg, etter noen år med sterk avgang. Etter 2014 har vi imidlertid hatt en rask økning som i stor grad skyldes flere større enheter.



Figur 7.12. Relativ fordeling av antall søyer per bruk innen AK-sonene i 2000.

Relativt sett finner vi flest av de små besetningene i region 1. Sone 5 har fortsatt relativt sett flest av brukta med 20-50 søyer over 1 år ved beiteslipp.



Figur 7.13. Relativ fordeling av antall sau per jordbruksforetak innen AK-sonene i 2014.

## Drøfting

For alle de tre driftsformene har det vært en teknologisk utvikling – produktivitetssvekt og en endring i retning av større enheter. Effektiviseringen forutsetter investering i ny teknologi, noe som medfører at arbeidskraft erstattes av kapital.

For melkeproduksjon har det vært store endringer i den perioden vi har sett på. Omsettbare melkekvoter er gradvis blitt innført. Det har vært en periode med gode vilkår for samdrifter. Krav om løsdrift innen 1. januar 2024, utløste store investeringer i nytt bygg. Byggekostnadene reduseres per årsku med økende størrelse på besetningen, opp til 1000 kvadratmeter (Kilde:KU-BYGG), og dette tilsvarer omtrent et bygg egnet for en melkerobot. Melkerobotene har kommet for fullt, noe som bidrar til større enheter og høyere kapitalkostnader, men også fleksibilitet knyttet til når en må gå i fjøset. Høye kapitalkostnader gjør det viktig å utnytte bygningskapitalen best mulig for å oppnå et best mulig økonomisk resultat. Dette gjør det økonomisk interessant å øke melkeavdråttene for å utnytte kapasiteten. Økt avdrått setter større krav til kvaliteten på grovfôret og økt behov for innkjøpt kraftfôr.

Sauehold har lenge vært unntaket fra trenden i retning av større enheter. Svært store sauebesetninger har rett og slett ikke vært økonomisk interessant, men endringer i virkemiddelbruken har endret på dette. Det har blitt betydelig mindre bruk av struktur-differensierende virkemidler av betydning for saueproduksjon, og fraværet av driftsstøtte tilsvarende som i melkeproduksjon og ammekubebesetninger, gjør at det relativt sett er blitt mer økonomisk interessant med større besetninger.

Det er fremdeles mange små besetninger med sau, og relativt sett er det flest av disse i de typiske kornområdene i sone 1. Det er imidlertid ikke slik at alt areal brukt til beite i disse kornområdene går på bekostning av kornareal. Det kan ofte være små areal ute av drift som er mer egnet til beite. RMP-ordninger stimulerer til å ta i bruk eldre beiter for å bevare det biologiske mangfoldet og å holde landskapet åpent. Lokalt er imidlertid slikt areal begrenset, så det er nødvendigvis ikke rom for mange store sauebesetninger i sone 1, uten at dette går på bekostning av kornareal.

Figur 7.11 viser at saueholdet har hatt et oppsving de siste to årene, men det norske markedet er for tiden mettet med lammekjøtt. Imidlertid får eldre søyer i snitt flere lam enn 1 år gamle søyer, så produksjonen vil nok kunne øke også neste år, selv om sauetallet skulle stabilisere seg.

### 7.3 Areal- og kulturlandskapstilskuddets andel av inntekter på jordbruksforetaksnivå

Her ser vi på betydningen av areal- og kulturlandskapstilskuddet i forhold til andre inntekter i jordbruket, og hvordan dette har utviklet seg over tid. Areal- og kulturlandskapstilskuddet blir sammenlignet med både andre produksjonstilskudd og markedsinntekter, dvs. inntekter fra salg av jordbruksprodukter. Datamaterialet er hentet fra driftsgranskingene for jord- og skogbruk<sup>36</sup>. For å forenkle framstillingen har vi valgt ut jordbruksforetak med driftsformene melk, storfekjøtt, korn og sau som hovedproduksjon i årene 2007 og 2014<sup>37</sup>.

Tabellene nedenfor viser antall jordbruksforetak fordelt på de aktuelle driftsformer og soner for arealtilskudd i driftsgranskingene for det enkelte år.

Tabell 7.9 Fordeling av deltakerbruk på soner for AK-tilskudd i 2007 og 2014

	Sone 1		Sone 2		Sone 3		Sone 4		Sone 5		Sone 6		Sone 7	
	2007	2014	2007	2014	2007	2014	2007	2014	2007	2014	2007	2014	2007	2014
Melk	17	13	20	23	18	19	38	30	204	173	52	49	16	13
Storfekjøtt	1	8	1	-	10	10	9	15	21	40	5	7	-	-
Korn	46	46	-	-	28	30	13	16	7	4	-	-	-	-
Sau	-	2	3	3	5	7	3	6	64	78	17	17	3	4
Sum	64	69	24	27	61	66	63	67	296	295	74	73	19	17

Kilde: Tall fra driftsgranskingene, NIBIO.

Vi har valgt å ta med alle soner der vi har deltakerbruk i begge av de aktuelle årene. For melk innebærer dette at alle soner er med i tallgrunnlaget, for storfekjøtt alle soner utenom sone 2 og 7, for sau alle soner utenom sone 1, og for korn sone 1, 3, 4 og 5.

Størrelsen på areal- og kulturlandskapstilskuddet er et resultat av tilskuddssatsen per dekar og arealgrunnlaget på jordbruksforetakene. Tabell 7.10 viser gjennomsnittlig jordbruksareal på deltakerbrukene i ulike sonene, og vi ser at bruksstørrelsen har økt i nesten alle sonene fra 2007 til 2014. Unntaket er sone 2 for storfekjøtt, noe som antakelig skyldes at det bare var ett deltakerbruk i 2007.

Tabell 7.10 Gjennomsnittlig arealstørrelse i dekar på deltakerbruk i soner for AK-tilskudd i 2007 og 2014.

	Sone 1		Sone 2		Sone 3		Sone 4		Sone 5		Sone 6		Sone 7	
	2007	2014	2007	2014	2007	2014	2007	2014	2007	2014	2007	2014	2007	2014
Melk	359	559	299	356	380	461	344	418	252	326	300	415	320	463

<sup>36</sup> Driftsgranskingene i jord- og skogbruk er en årlig utvalgstilling basert på jordbruksregnskap fra ca. 900 gårdsbruk. Utvalget omfatter gårdsbruk med en standard omsetning på minst 150 000 kroner i året.

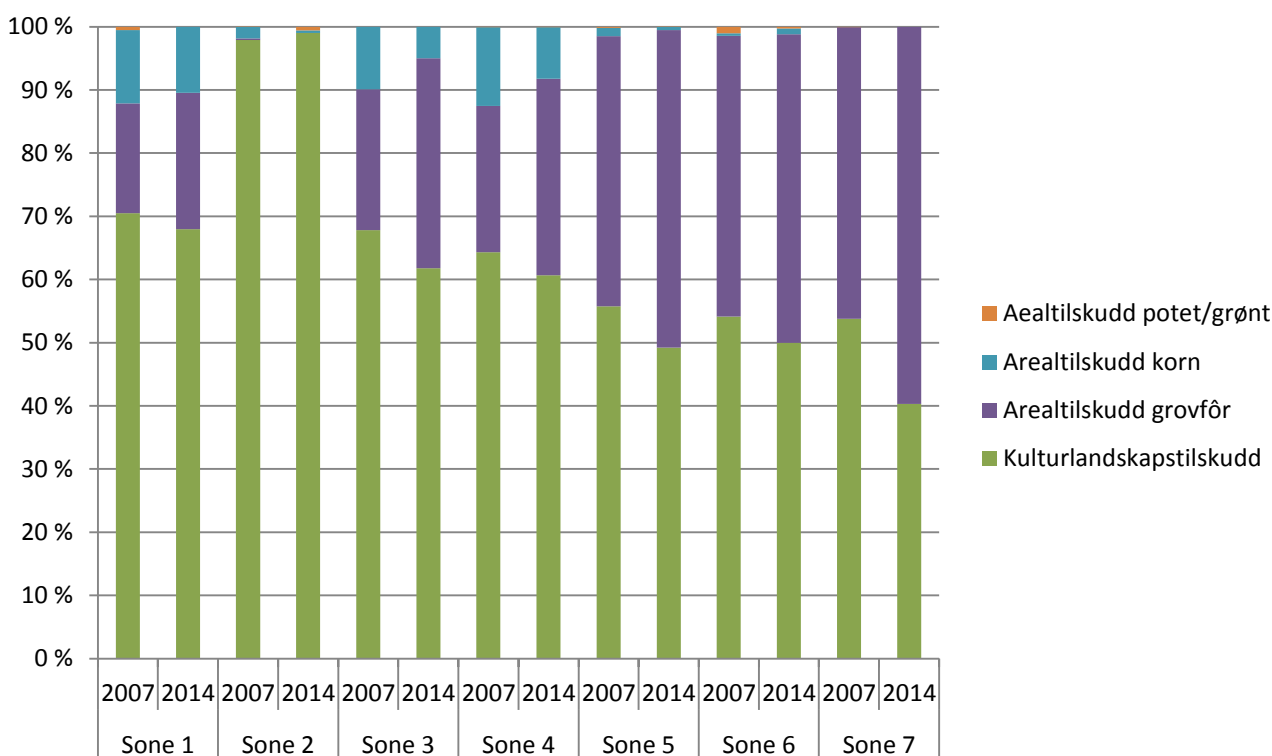
<sup>37</sup> 2014 er det foreløpig siste året som det foreligger regnskapstall for. Endringene av regelverket for arealtilskuddet som ble innført i jordbruksavtalen for 2014 har ikke virkning før i 2015.

Storfekjøtt	218	449	-	-	302	483	288	483	286	331	240	295	-	-
Korn	391	439	-	-	353	413	320	339	197	236	-	-	-	-
Sau	-	-	264	401	237	317	175	252	176	234	193	269	242	316

Kilde: Tall fra driftsgranskingene, NIBIO.

## AK-tilskuddets andel av inntektene på melkebruk

Figur 7.14 viser at kulturlandskapstilskuddet utgjør en relativt større del av inntektene enn arealtilskuddet i de fleste sonene. Samtidig ser vi at arealtilskuddet gjennomgående utgjør en større del av det samlede AK-tilskuddet i 2014, sammenlignet med 2007. Sone 2 som er Jæren har nullsats på arealtilskuddet, og mottar derfor bare kulturlandskapstilskudd. I de andre sonene er det grovfôrtilskuddet som betyr mest av arealtilskuddene, dette er situasjonen også i de typiske kornområdene. Tilskuddet til potet og grønt utgjør en svært liten del av de samlede arealtilskuddene på melkebrukene.

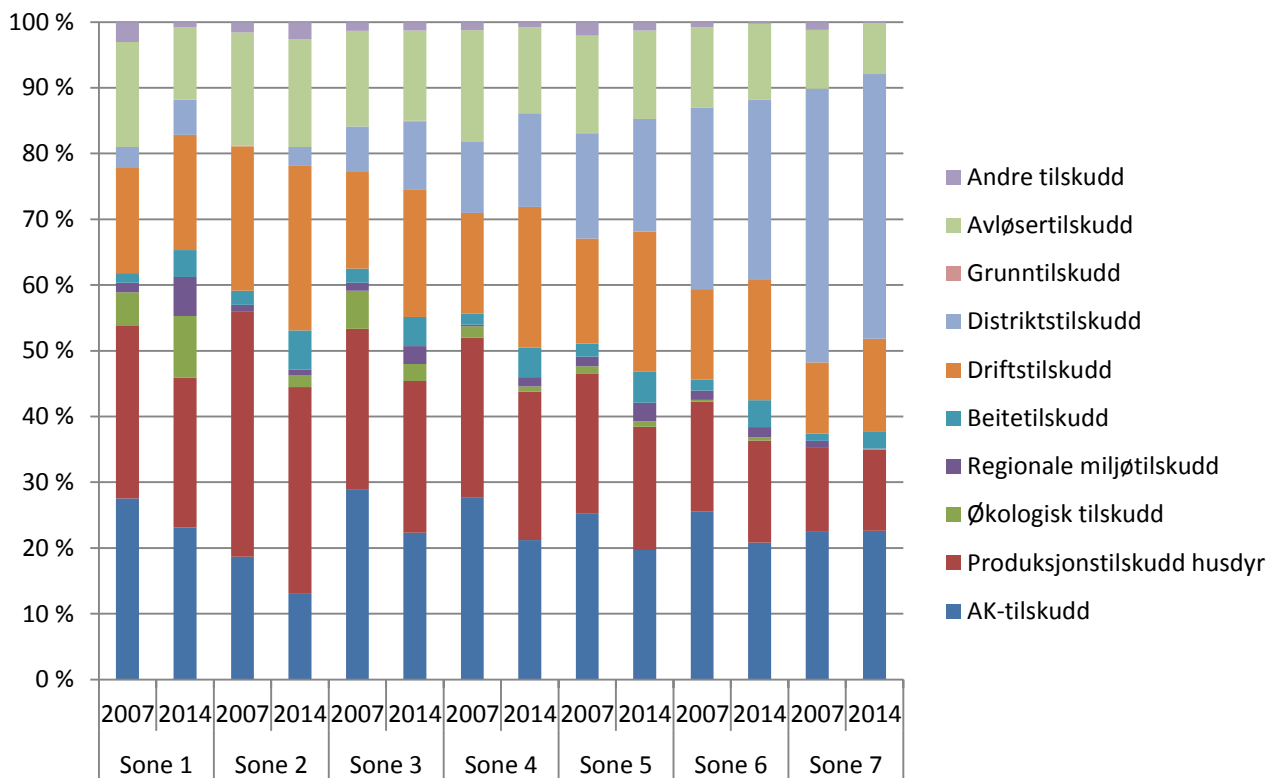


Figur 7.14. Relativ fordeling av areal- og kulturlandskapstilskudd på melkebruk i 2007 og 2014. Prosent.

Kilde: Tall fra driftsgranskingene, NIBIO.

Fordelingen av de ulike tilskuddene til melkebruk framgår av Figur 7.15. Vi ser at de viktigste tilskuddene i sone 1- 5 er husdyrstøtte og driftstilskudd, sammen med AK-tilskuddet. Distriktstilskuddet er det største tilskuddet i Nord-Norge (sone 6 og 7). I sone 5, der de fleste jordbruksforetakene befinner seg, utgjør AK-tilskudd, husdyrstøtte, driftstilskudd og distriktstilskudd omtrent like mye.

Grunntilskudd, beitetilskudd, miljøtilskudd og tilskudd til økologisk drift utgjør en relativt liten del av tilskuddene. Avløsertilskuddet bidrar i samtlige soner, men dette er en støtteordning med en annen innretning og funksjon enn de andre tilskuddene.



Figur 7.15. Relativ fordeling av tilskudd på melkebruk i 2007 og 2014. Prosent.

Kilde: Tall fra driftsgranskingene, NIBIO

Fordelingen av de samlede inntektene på melkebrukene framgår av Figur 7.16. Jordbruksinntektene er fordelt på markedsinntekter, AK-tilskudd, andre direkte tilskudd og pristilskudd (som er summen av grunntilskudd og distriktstilskudd). Figuren viser at areal- og kulturlandskapstilskuddet utgjør en forholdsvis liten andel av de totale jordbruksinntektene på melkebrukene. Grunnlagstallene viser at de nominelle inntektene har økt betydelig i perioden, men en del av dette skyldes økt gjennomsnittsareal på deltakerbrukene (se Tabell 7.10). Den relative fordelingen mellom de ulike inntektskildene har imidlertid vært ganske stabil i samtlige soner, men vi ser at AK-tilskuddets relative størrelse er noe mindre i 2014 enn i 2007.



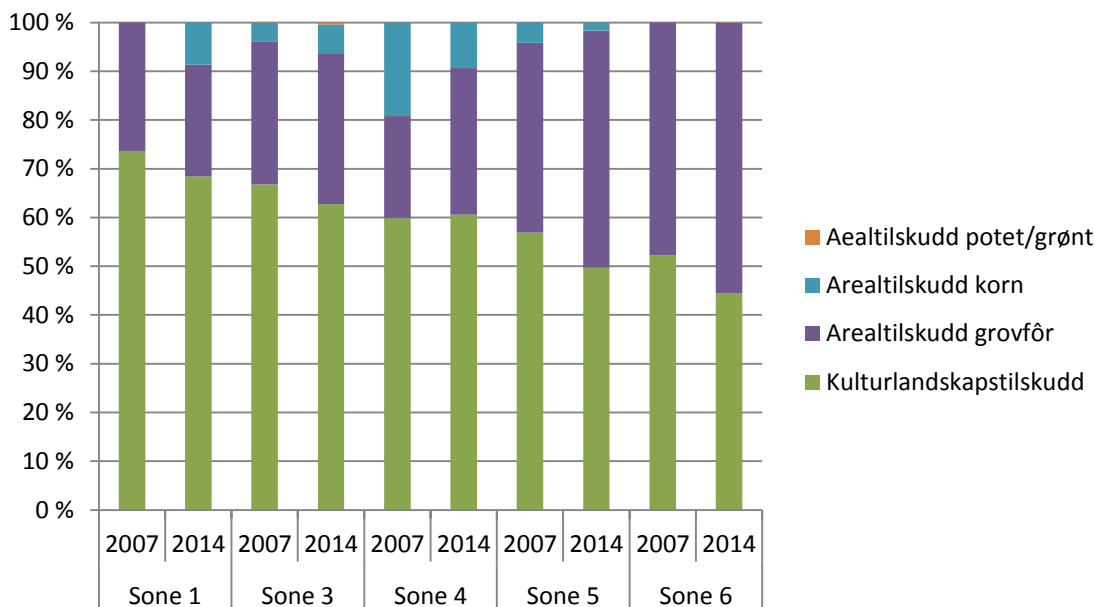
Figur 7.16. Relativ fordeling av produksjonsinntekter på melkebruk i 2007 og 2014. Prosent.

Kilde: Tall fra driftsgranskingene, NIBIO



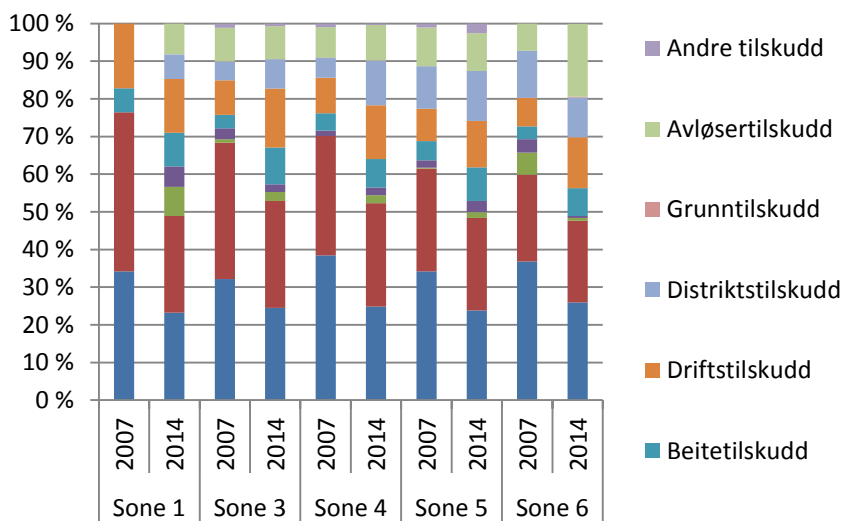
## AK-tilskuddets andel av inntektene på jordbruksforetak med storfekjøtt

Areal- og kulturlandskapstilskuddet for storfekjøtt viser en fordeling mellom sonene som ligner den for melkebrukene. Kulturlandskapstilskuddet utgjør en større del av inntektene enn arealtilskuddet, bortsett fra i sone 6 i 2014. Som for melkebrukene ser vi at arealtilskuddet gjennomgående har økt mer enn kulturlandskapstilskuddet fra 2007 til 2014, og det er grovfôrtilskuddet som står for denne økningen.



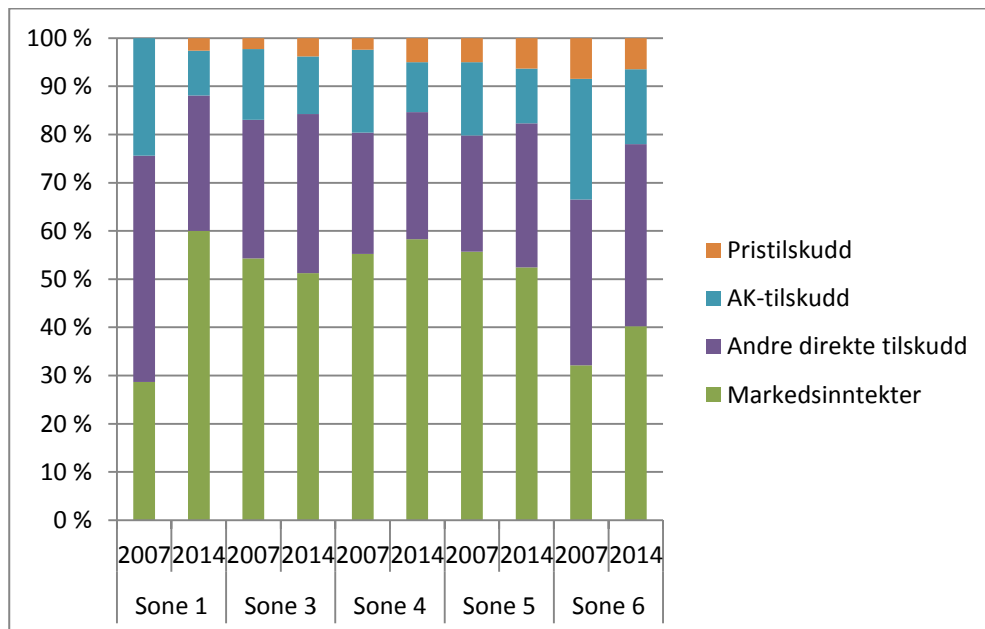
Figur 7.17. Relativ fordeling av areal- og kulturlandskapstilskudd på bruk med storfekjøtt i 2007 og 2014. Prosent. Kilde: Tall fra driftsgranskingene, NIBIO

Fordelingen av de ulike tilskuddstypene på soner for jordbruksforetak med storfekjøtt er vist i Figur 7.18. Dyretilskuddet og AK-tilskuddet er de viktigste tilskuddene i samtlige soner. Vi ser samtidig at den relative betydningen av AK-tilskuddet er redusert i samtlige soner fra 2007 til 2014.



Figur 7.18. Relativ fordeling av tilskudd på jordbruksforetak med storfekjøtt i 2007 og 2014. Prosent. Kilde: Tall fra driftsgranskingene, NIBIO.

Figur 7.19 viser fordelingen av tilskudd og markedsinntekter for jordbruksforetak med storfekjøtt fordelt på år i de ulike sonene. Det er en gjennomgående tendens til at AK-tilskuddets andel er synkende fra 2007 til 2014. I sone 1, 4 og 6 har markedsinntektene økt sin andel, mens det motsatte er tilfelle i sone 3 og 5.

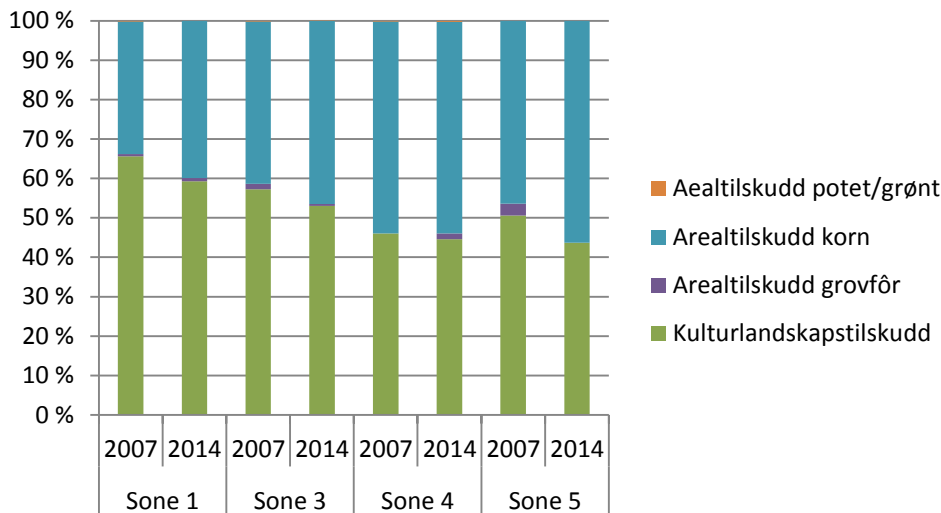


Figur 7.19. Relativ fordeling av produksjonsinntekter på jordbruksforetak med storfekjøtt i 2007 og 2014. Prosent.

Kilde: Tall fra driftsgranskingene, NIBIO

## AK-tilskuddets andel av inntektene på jordbruksforetak med korn

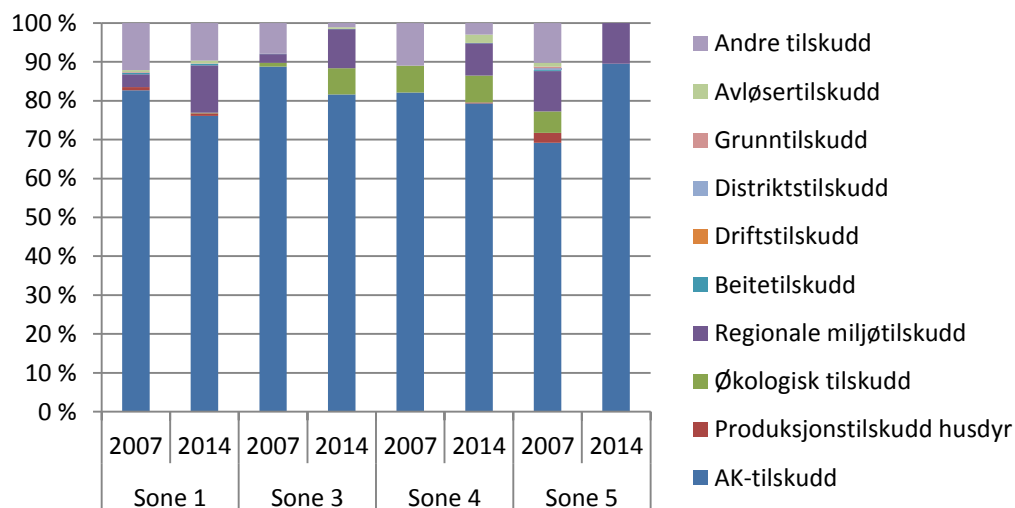
Figur 7.20 viser utviklingen i areal- og kulturlandskapstilskuddene for kornbruk. Vi ser at arealtilskuddet har økt i relativ betydning i samtlige soner, sammenlignet med kulturlandskapstilskuddet.



Figur 7.20. Relativ fordeling av areal- og kulturlandskapstilskudd på kornbruk i 2007 og 2014. Prosent.

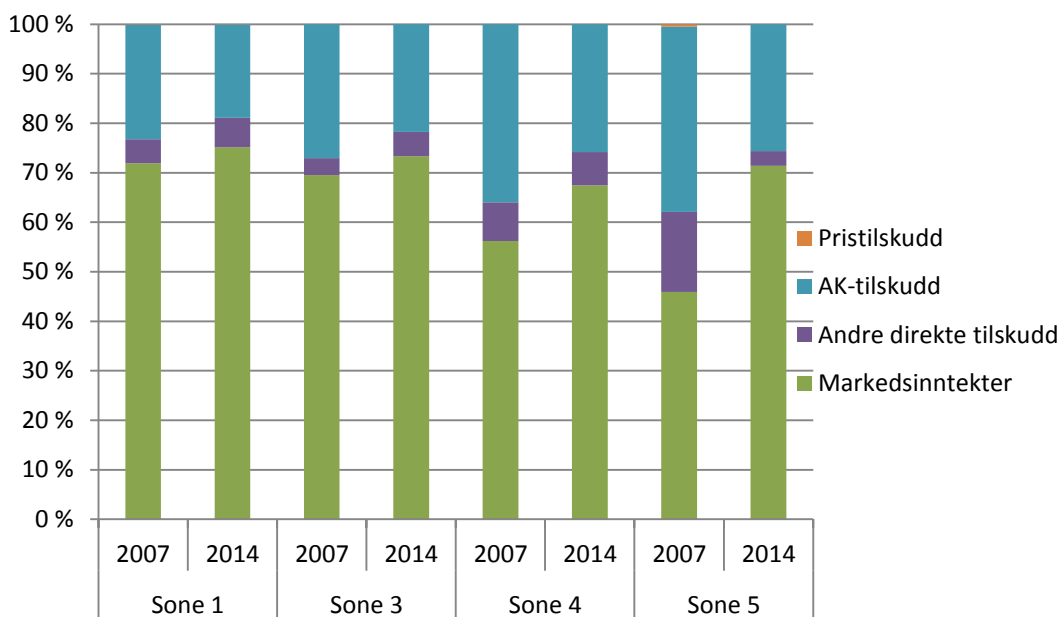
Kilde: Tall fra driftsgranskingene, NIBIO.

Areal- og kulturlandskapstilskuddet utgjør mellom 70 og 90 prosent av de samlede tilskuddene på kornbrukene, som vist i Figur 7.21. De viktigste tilskuddene utover AK-tilskuddet er regionale miljøtilskudd og andre tilskudd, der bl.a. avlingsskadeerstatning inngår.



Figur 7.21. Relativ fordeling av tilskudd på kornbruk i 2007 og 2014. Prosent.

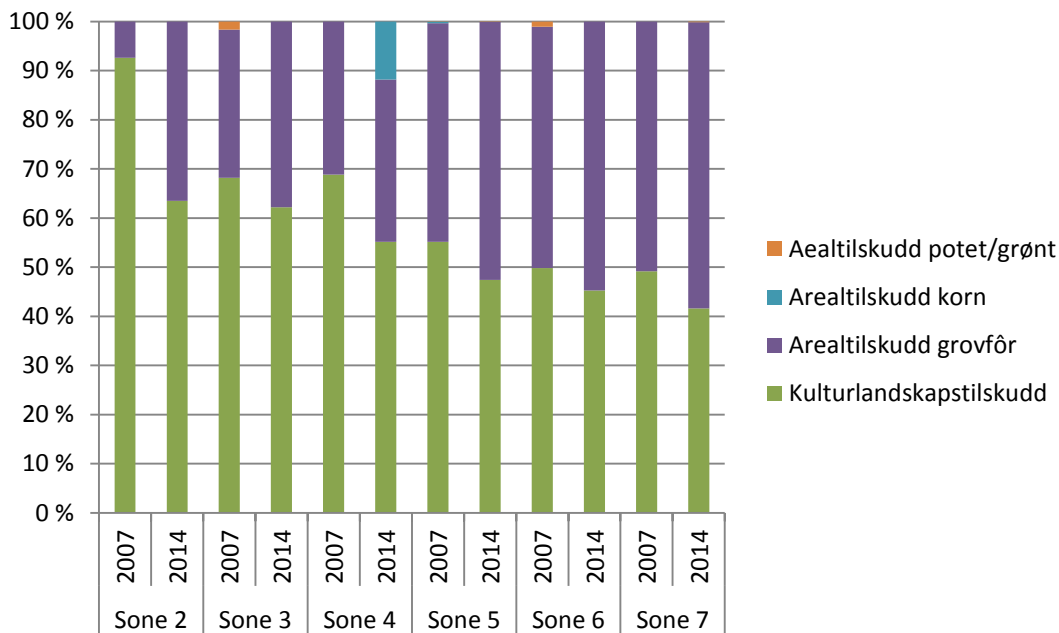
Kilde: Tall fra driftsgranskingene, NIBIO.



Figur 7.22. Relativ fordeling av produksjonsinntekter på kornbruk i 2007 og 2014. Prosent.

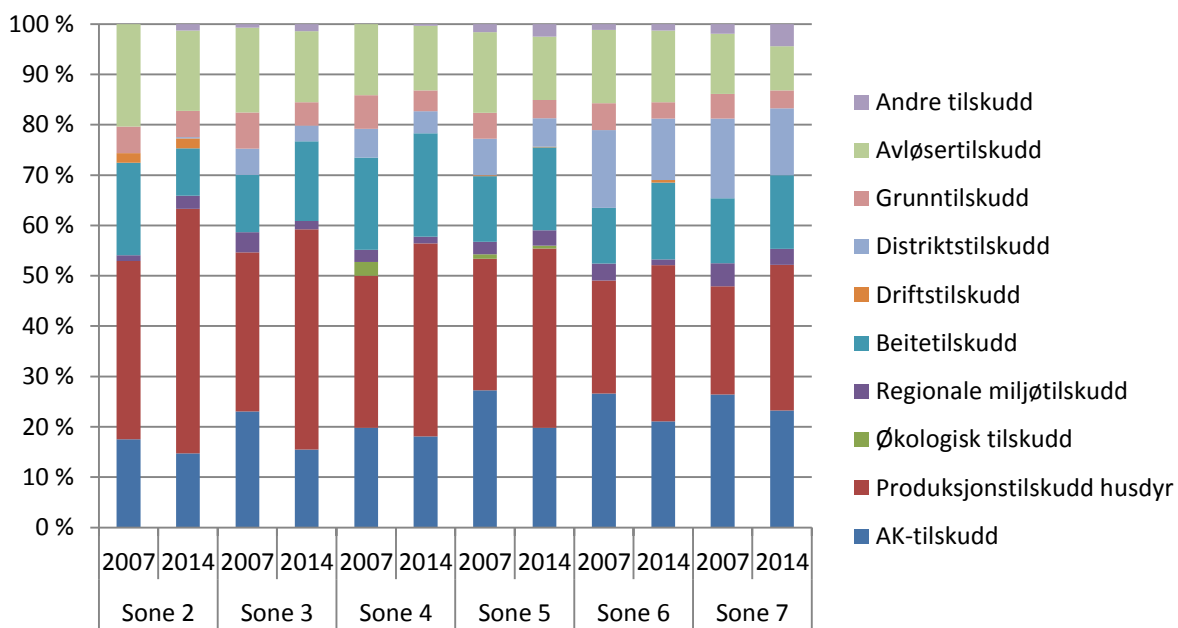
Kilde: Tall fra driftsgranskingene, NIBIO.

### AK-tilskuddets andel av inntektene på jordbruksforetak med sau



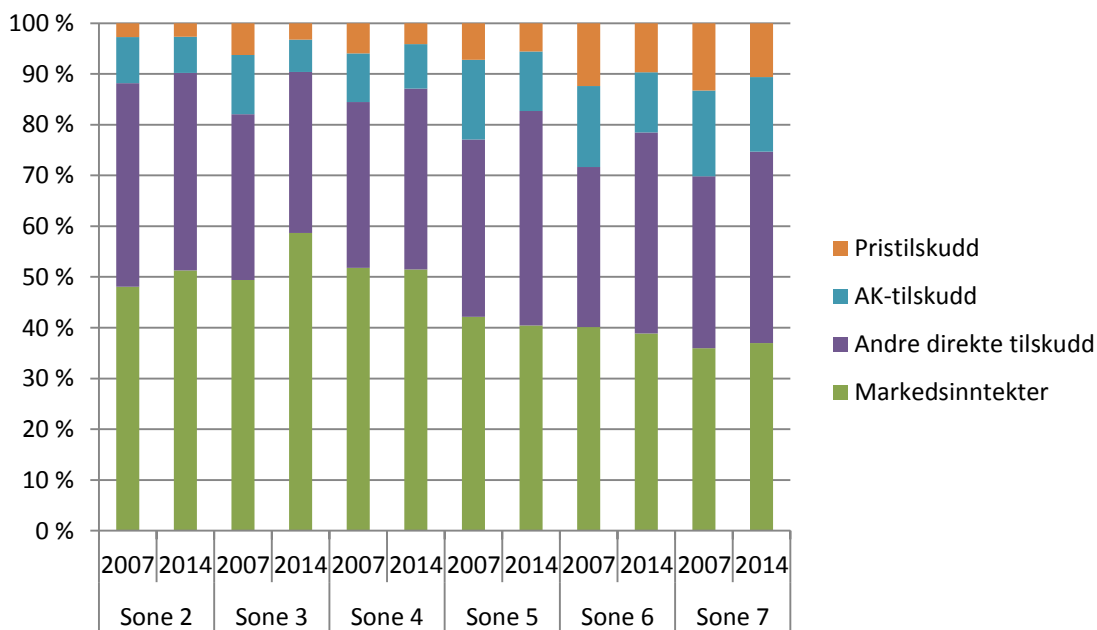
Figur 7.23. Relativ fordeling av areal- og kulturlandskapstilskudd på sauebruk i 2007 og 2014. Prosent.

Kilde: Tall fra driftsgranskingene, NIBIO.



Figur 7.24. Relativ fordeling av tilskudd på sauebruk i 2007 og 2014. Prosent.

Kilde: Tall fra driftsgranskingene, NIBIO.



Figur 7.25. Relativ fordeling av produksjonsinntekter på sauebruk i 2007 og 2014. Prosent.

Kilde: Tall fra driftsgranskingene, NIBIO.

Tabell 7.11. Fordeling av inntekter og tilskudd på driftsformer i alle soner i 2014. Kroner. (Tallgrunnlag for Figurene over som viser produksjonsinntekter.)

2014		Pris-tilskudd	AK-tilskudd	Andre tilskudd	Markedsinntekter	Inntekter i alt
Sone 1	Melk	35 688	154 733	478 942	1 702 929	2 372 292
	Storfe	34 390	122 293	369 316	790 073	1 316 072
	Korn	30	143 067	44 846	568 225	756 168
Sone 2	Melk	13 123	59 886	386 618	1 854 523	2 314 150
	Sau	26 171	70 769	384 303	506 782	988 025
Sone 3	Melk	62 738	133 412	401 335	1 488 099	2 085 584
	Storfe	40 841	127 586	352 275	547 700	1 068 402
	Sau	27 328	54 381	269 630	498 395	849 734
	Korn	0	146 734	33 061	494 965	674 760
Sone 4	Melk	81 085	120 738	367 732	1 499 848	2 069 403
	Storfe	68 435	142 446	362 200	801 452	1 374 533
	Sau	38 395	81 068	329 033	476 097	924 593
	Korn	0	142 632	37 305	372 550	552 487
Sone 5	Melk	97 943	112 374	360 027	1 108 692	1 679 036
	Storfe	63 433	113 975	300 472	526 655	1 004 535
	Sau	37 634	79 829	285 953	274 075	677 491
	Korn	0	82 156	9 633	229 153	320 942
Sone 6	Melk	193 126	147 040	365 784	1 108 692	1 814 642
	Storfe	47 621	113 742	277 130	295 152	733 645
	Sau	82 421	101 194	338 368	331 742	853 725
Sone 7	Melk	371 848	208 818	343 079	1 206 177	2 129 922
	Storfe	98 886	136 594	351 427	344 048	930 955

Kilde: Driftsgranskingene, NIBIO.

## 7.4 Dyreenheter og grasareal – beiteintensitet

Beregning av intensiteten i bruken av grasareal er avhengig av at en vektet sammen ulike typer dyreslag. Slike vekter eller dyreenheter er laget for flere ulike formål. Her er det tatt utgangspunkt i Live stock units (LSU)) som er i bruk av Eurostat, se Tabellen nedenfor.

Disse vektene er basert på fôrkravet til ulike typer dyr, og referanse enheten (1 LSU) tilsvarer næringsbehovet til ei ku som produserer 3000 kg melk årlig fra gras.

Tabell 7.12. Dyreenheter (LSU) som brukes av Eurostat, og dyreenheter bruk i våre beregninger (LSU-bruk).

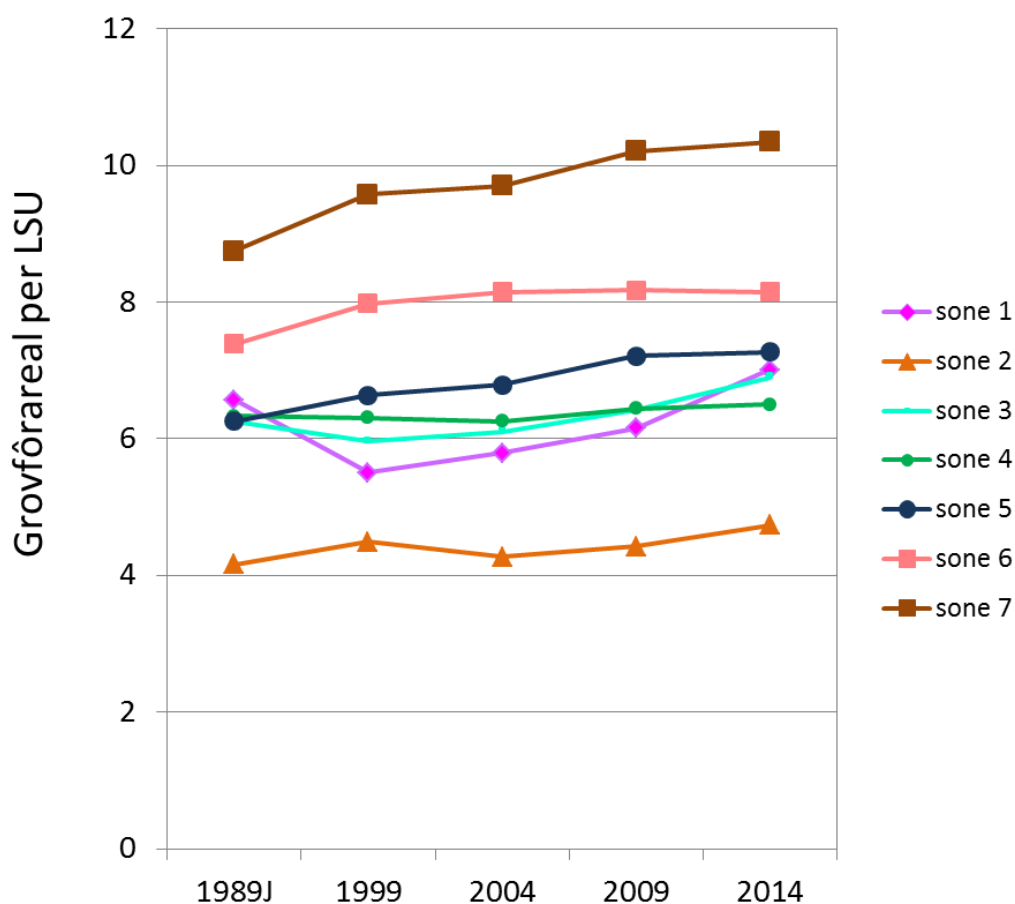
		LSU	LSU-brukt
Bovine animals	Under 1 year old	0,4	
	1 but less than 2 years old	0,7	
	Alle storfe som ikke er melkekuer		0,55
	Male, 2 years old and over	1	
	Heifers, 2 years old and over	0,8	
	Dairy cows	1	1
	Other cows, 2 years old and over (Ammekyr - fra og med 1999)	0,8	0,8
Sheep and goats	Alle geiter og sauer	0,1	0,1
Equidae		0,8	0,8
Pigs	Piglets having a live weight of under 20 kg	0,027	
	Breeding sows weighing 50 kg and over	0,5	
	Other pigs	0,3	
Poultry	Broilers	0,007	
	Laying hens	0,014	
	Ostriches	0,35	
	Other poultry	0,03	
Rabbits,	breeding females	0,02	
Kilde: <a href="http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Livestock_unit_(LSU)">http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Livestock_unit_(LSU)</a>			

Beiteintensiteten vi beregner er sterk beslektet med “The grazing livestock density index”. Denne indeksen er antall LSU beregna på grunnlag antall storfe, sauer, geiter og hester delt på areal med fôrvekster og permanent beite.

For å beregne beiteintensitet har vi kun inkludert grovfôretende dyr, fra 1989 og 1999 har vi data for storfe, sau, geit og hest, og vi har bare data for melkekyr og andre storfe så vi har angitt en felles verdi for “andre storfe”.

Vi har imidlertid valgt å vekte beite med 0,6 og annet fôrareal med 1 ved beregning av grovfôrareal av flere grunner: i) Dette er vektene som blir brukt ved beregning av arealtilskudd. ii) Det er stor forskjell over landet i hvor mye beite det er i forhold til fulldyrka areal. iii) Ulikt avlingspotensial på permanent beite og fulldyrka areal.

Vi har ikke tatt hensyn til bruk av utmarksbeite siden vi i første rekke er interessert i å se på endringer. Videre har vi heller ikke informasjon om dette for 1989 som viser situasjonen før AK-tilskuddene var innført. Ammekyr er ikke registrert som en egen gruppe i dataene fra jordbrukstellingene fra 1989 og 1999, men inkludert i antall kyr. Forøvrig var det relativt få ammekyr i 1989. Figuren viser beregna LSU per normert grovfôrareal, med data fra 1989 fra jordbrukstellingene, og fra søknad fra produksjonstilskudd i 1999 hvor ammekyr er en egen gruppe.



Figur 7.26. Grovfôrareal per grovfôrdyr (LSU). Tallene fra 1989 er basert på jordbrukstellingene, fra og med 1999 er tallene basert på data fra søknad om produksjonstilskudd.



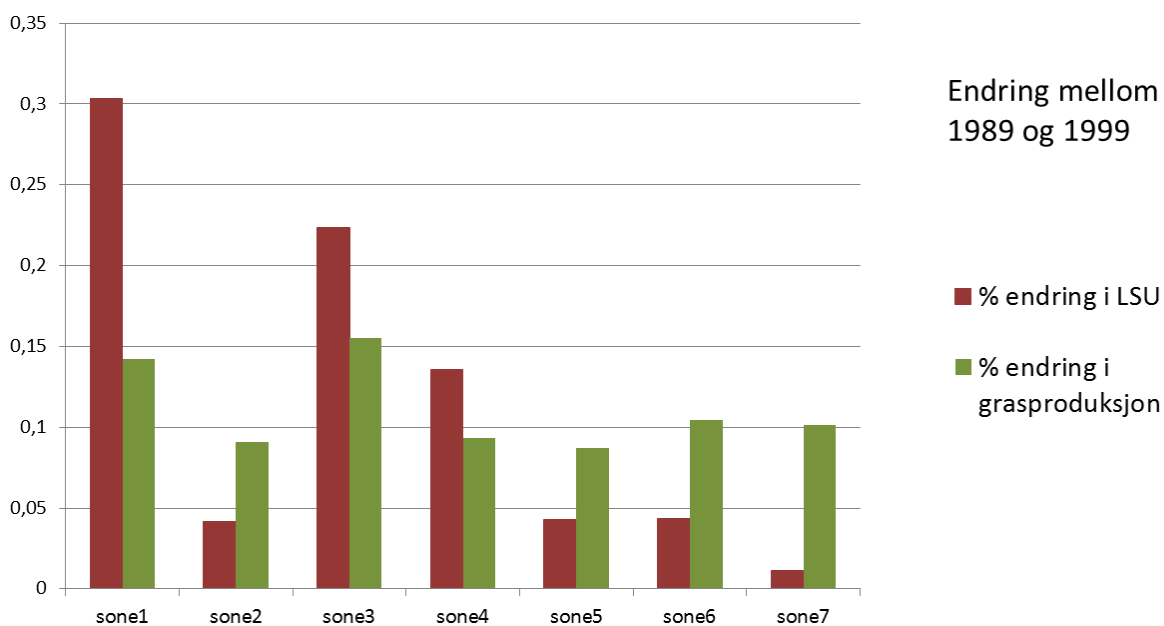
Figuren viser antall dekar normert grovfôrareal per grovfôrdyreenhet (LSU) per AK-sone.

Tabell 7.13. Antall dekar normert grovforareal per LSU beregnet på grunnlag av data fra jordbrukstellingene (SSB) og søknad om produksjonstilskudd.

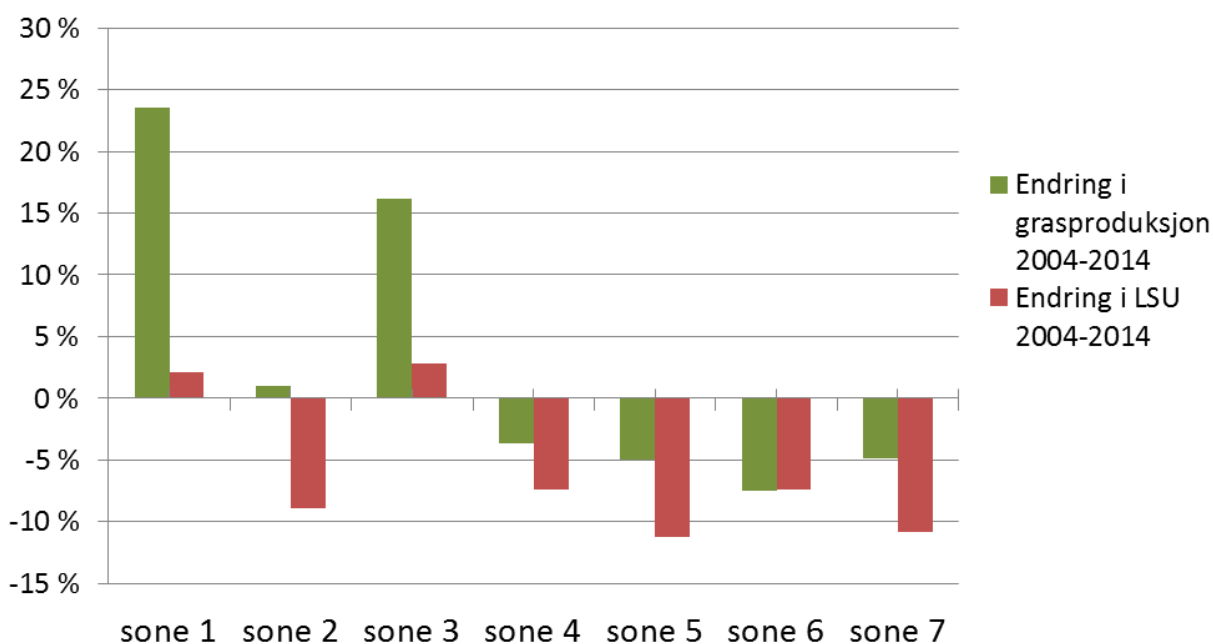
	Jordbrukstelling		Data fra søknad om produksjonstilskudd			
	1989J	1999J	1999	2004	2009	2014
sone 1	6,6	5,8	5,5	5,8	6,2	7,0
sone 2	4,2	4,4	4,5	4,3	4,4	4,7
sone 3	6,3	5,9	6,0	6,1	6,4	6,9
sone 4	6,3	6,1	6,3	6,3	6,4	6,5
sone 5	6,3	6,5	6,6	6,8	7,2	7,3
sone 6	7,4	7,8	8,0	8,1	8,2	8,1
sone 7	8,7	9,5	9,6	9,7	10,2	10,3

Tabell 7.14. Endring i dekar per LSU og hvor mye areal som er i bruk på grunn av denne økningen i grovfôr areal per LSU.

	Endring i dekar per LSU		Sum endring i normert areal per LSU- 1998-2014	Areal som er i bruk på grunn av økt antall dekar normert areal per LSU siden 1989.	
	Endring 1989-1999	Endring 1999-2014			
sone 1	-0,8	1,5	0,7	40 013	dekar
sone 2	0,2	0,2	0,4	29 819	dekar
sone 3	-0,3	0,9	0,6	51 580	dekar
sone 4	-0,2	0,2	0,0	-3 164	dekar
sone 5	0,3	0,6	0,9	399 153	dekar
sone 6	0,4	0,2	0,6	52 015	dekar
sone 7	0,8	0,8	1,5	17 665	dekar
Sum økt bruk av areal				587 081	dekar



Figur 7.27



Figur 7.28

Figurene 7.27 og 7.28 viser endring i grasareal og endring i LSU i to perioder inne de ulike AK-sonene. Øverst vises endring i normert grovforareal og endring i LSU, data fra jordbrukstellingen (SSB). Nederst vises beregnet endringer basert på data fra søknad om produksjonstilskudd.

Hovedtrenden vi finner er økt bruk av areal i forhold til antall dyr. I region 5 som utgjør mye av Sør-Norge har denne ekstensiveringen flatet ut. (Mulig feilkilde: Endring i forekomst av dyreslag – kombinert med feil relative vekter).

Mulige årsaker til mere areal per grovfôrdyreenhet:

- Mindre bruk av utmarksbeite – slik som pålegg om tidligere sanking og flere dyr hjemme.
- Økt produksjon per dyreenhet, men økt produksjon av melk per ku gir også etter hvert mindre bruk av grovfôr i forhold til kraftfôr.
- Ekstensiv drift av arealene på grunn av avrenning av næringsstoffer: RMP støtte oppfordrer til redusert gjødsling langs vassdrag og på andre steder utsatt for avrenning av næringsstoffer.

Ekstensiv drift av arealene – inkludert økologisk landbruk og bruk av ugjødsla beite og innmark som er relativt svakt gjødsla med husdyrgjødsel.

## 7.5 Lønnsomhet per time

I modellen er driftsoverskudd per time estimert på grunnlag av data fra 2012, 2013 og 2014, 3 års gjennomsnitt for 724 bruk i driftsgranskingene.

Modellen “Betaling for eget arbeid per time” til venstre nedenfor forklarer driftsoverskudd i jordbruket fratrukket forrenting av kapitalen (3 %).

Modellen “Fratrukket AK til korn og gras” til høyre viser driftsoverskudd i jordbruket fratrukket kapitalkostnader (3 %) og fratrukket areal og kulturlandskapstøtte.

Variablene  $d\_biff$ ,  $d\_pig$ ,  $d\_fjørfe$ ,  $d\_sau$ ,  $d\_korn$ ,  $d\_melk$  viser andelen av familiens arbeidstid som kan tilskrives de ulike produksjonene. Konstantleddet representerer melk i sone 5, og estimatene  $d\_biff$ ,  $d\_pigg$ ,  $d\_fjørfe$ ,  $d\_sau$ ,  $d\_korn$ ,  $d\_anna$  viser differensen mellom melk i sone 5 og den aktuelle produksjonen.

Andelen av timer i ulike produksjoner er først estimert som en funksjon av omfanget av produksjonen, så er disse estimatene brukt til å estimere hvor stor andel av timene som kommer fra de ulike produksjonene ( $d\_melk$ ,  $d\_biff$  osv...).

Parmaterestimaterne AK1, AK2, AK3, AK4, AK6, AK7 viser forskjellen mellom timepris i region 5 (AK5) og den aktuelle regionen som kan skyldes sonen. Sone 6 og 7 er slått sammen i denne analysen.

Tabell 7.15. Lønnsomhet per time, inkludert og uten AK-tilskudd, estimert som en funksjon av AK-soner og driftsform.

Adj R-Sq 0,2216						Adj R-Sq0,3541			
Betaling for familiens arbeid per time						Fratrukket AK- til korn og gras, per time			
Variabel	Forklaring	Estimate	St.av.	t Value	Pr >  t	Estimate	St.av.	t Value	Pr >  t
Konstantledd	(Melk, sone 5)	<b>101,7</b>	16,3	6,23	<.0001	<b>68,65</b>	19,56	3,51	0,0005
Ulikhet som skyldes produksjon									
d_biff	Storfekjøtt	-68,1	63,9	-1,06	0,2874	-75,88	76,62	-0,99	0,3224
d_pig	Gris	43,3	36,1	1,2	0,2311	72,09	43,32	1,66	0,0965
d_fjorfe	Fjørfe	<b>199,4</b>	36,7	5,43	<.0001	<b>216,17</b>	43,99	4,91	<.0001
d_sau	Sau	<b>-88,6</b>	31,1	-2,85	0,0045	<b>-87,86</b>	37,31	-2,35	0,0188
d_korn	Korn	<b>-134,8</b>	28,2	-4,79	<.0001	<b>-305,3</b>	33,78	-9,04	<.0001
d_anna	Annet	<b>106,3</b>	25,8	4,12	<.0001	<b>99,88</b>	30,98	3,22	0,0013
Ulikheter som skyldes sone									
AK1	AK sone 1	<b>-52,4</b>	18,6	-2,81	0,0051	-35,53	22,34	-1,59	0,1122
AK2	AK sone 2	39,2	21,3	1,84	0,0665	<b>64,74</b>	25,59	2,53	0,0116
AK3	AK sone 3	<b>-64,7</b>	18,7	-3,46	0,0006	<b>-56,96</b>	22,39	-2,54	0,0112
AK4	AK sone 4	23,8	17,6	1,35	0,1771	25,25	21,08	1,2	0,2314
Ak67	AK sone 6 / 7	10,3	14,6	0,7	0,4831	-5,02	17,51	-0,29	0,7745
Ulikhet som skyldes skala									
h_cows	Kyr	<b>1,41</b>	0,5	2,75	0,0061	0,85	0,62	1,38	0,1681
h_sheep	Sau	<b>0,42</b>	0,1	3,31	0,001	<b>0,34</b>	0,15	2,24	0,0256
a_grain	daa korn	<b>0,16</b>	0,0	4,6	<.0001	<b>0,10</b>	0,04	2,27	0,0232

En regresjonsanalyse av datamaterialet (modell: Betaling for familiens arbeid per time) viser at timelønna i kornproduksjonen er vesentlig lavere enn i andre produksjoner, men at timebetalingen øker noe med økende areal med korn. Større enheter gjør det bedre per time også for sau og melkeku. Videre ligger sone 3 generelt sett lavere enn andre soner, mens i sone 2 er timelønna noe høyere enn i andre områder.

### Sammenligning av modell med og uten arealtilskudd

Timebetalingen synker for alle produksjonene som er påvirket av arealtilskudd. Totalt sett synker også timeprisen for fjørfe og "annet". Fordelen per dyr og per dekar (på timebetalingen) av å bli større, synker naturlig nok også, men relativt sett er det liten forskjell i parameterestimaten. Lønnsomheten i kornproduksjonen synker betydelig, siden AK utgjør en relativt stor andel av inntektssiden.

Ak1, Ak2 AK3 og AK6/7 viser differansen mellom ellers like bruk som ligger i de ulike sonene og sone 5. I forhold til sone 5 så kommer Rogaland litt bedre ut, litt høyere og signifikant forskjell mellom sone 5 og sone 2. Lavlandet på Østlandet sone1 kommer litt mindre dårlig ut enn i forhold til sone 5. men sone 3, 4 og 6 og 7 kommer relativt likt ut med situasjonen uten arealtilskudd.

## REFERANSER

- Ahlstrøm, A.P., Bjørkelo, K., Frydenlund, J. 2014. AR5 Klassifikasjonssystem. Klassifikasjon av arealressurser, Rapport 06/2014, Skog og landskap, Ås
- AAD 2004. Om jordbruksoppgjøret 2004 – endringer i statsbudsjettet for 2004 m.m, St.prp. 66 (2003-2004). Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Bechmann, M., Stenrød, M., Pengerud, A., Grønsten, H.A., Deelstra, J., Eggestad, H.A. og Hauken, M. 2014. Erosjon og tap av næringsstoffer og plantevernmidler fra jordbruksdominerte nedbørsfelt. Sammendragsrapport fra Program for jord- og vannovervåking i landbruket (JOVA) for 1992-2013. Bioforsk Rapport 9 (84), 96s.
- Briefs (2011) Agricultural Policy Perspectives Briefs. Briefs no. [http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/index_en.htm)
- EU 2011. The future of CAP direct payments. Agricultural Policy Perspectives Brief 2/2011, DG-Agri, European Union, Brussels
- EU 2013. Overview of CAP Reform 2014 – 2020. Agricultural Policy Perspectives Brief 5/2013, DG-Agri, European Union, Brussels
- EU 2015. Implementation of the first pillar of the CAP 2014 – 2020 in the EU member states. DG for internal policies. European Union. Brussels
- FOR-2014-12-19-1817. Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-12-19-1817>
- Grue, P.H. 2014. Norsk landbrukspolitikk 1970-2010. Bind 2. NILF.
- Lovdata 2014. Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. FOR-2014-12-19-1817 (<http://lovdata.no>)
- Landbruksdirektoratet 2016a. Søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. Søknadsfrist 20. august 2016 og 20. januar 2017. Veiledningshefte LDIR-005, Landbruksdirektoratet, Oslo
- Landbruksdirektoratet 2016b. Kommentarer til forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. Rundskriv 2016-21, Landbruksdirektoratet, Oslo
- LMD 2015a. Jordbruksoppgjøret 2015 – endringer i statsbudsjettet 2015 m.m., Prop 127 S (2014-2015, Landbruks- og matdepartementet, Oslo
- LMD 2015b. Supplerende tildelingsbrev – evaluering av areal- og kulturlandskapstilskuddet. Brev av 2.11.2015, Ref 15/1228, Landbruks- og matdepartementet, Oslo
- LMD 2016. Endring og utvikling. En fremstidsrettet jordbruksproduksjon. Meld. St. 11 (2016-2017), , Landbruks- og matdepartementet, Oslo
- OECD 2016. Evaluation of the EU Common Agricultural Policy (CAP) 2014 – 20. TAD/CA/APM/WP(2016)22. Working Party on Agricultural Policies and Market, Committee for Agriculture, Trade and Agriculture Directorate, OECD
- Stokstad, G., Skulberg, O.M. 2014. Fulldyrka areal og kornarealer på Østlandet, Rapport 14/2014, Skog og landskap, Ås

Strand, G-H. 2013. Norske arealressurser til landbruksformål, Bioforskkonferansen 2013, Hamar

Swinnen, J., Ciaian, P., Kancs, A. 2008. Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy. Final Report. Centre for European Policy Studies (CEPS).

<http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/>

Swinnen, J., Ciaian, P., Kancs, A., van Herck, K., Vranken, L. 2013. Possible effects in EU land markets of new CAP direct payments. Study, European Union.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495866/IPOL-AGRI\\_ET\(2013\)495866\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495866/IPOL-AGRI_ET(2013)495866_EN.pdf)

Utenriksdepartementet 2009. WTO: Landbruksforhandlingene. Webartikkel datert 31.05.2009.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/ud--innsiktsartikler/innsikt/wto--doha-runden/wto-landbruksforhandlingene-2/id446893/>



Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) ble opprettet 1. juli 2015 som en fusjon av Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Norsk institutt for skog og landskap.

Bioøkonomi baserer seg på utnyttelse og forvaltning av biologiske ressurser fra jord og hav, fremfor en fossil økonomi som er basert på kull, olje og gass. NIBIO skal være nasjonalt ledende for utvikling av kunnskap om bioøkonomi.

Gjennom forskning og kunnskapsproduksjon skal instituttet bidra til matsikkerhet, bærekraftig ressursforvaltning, innovasjon og verdiskaping innenfor verdikjedene for mat, skog og andre biobaserte næringer. Instituttet skal levere forskning, forvaltningsstøtte og kunnskap til anvendelse i nasjonal beredskap, forvaltning, næringsliv og samfunnet for øvrig.

NIBIO er eid av Landbruks- og matdepartementet som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og eget styre. Hovedkontoret er på Ås. Instituttet har flere regionale enheter og et avdelingskontor i Oslo.

