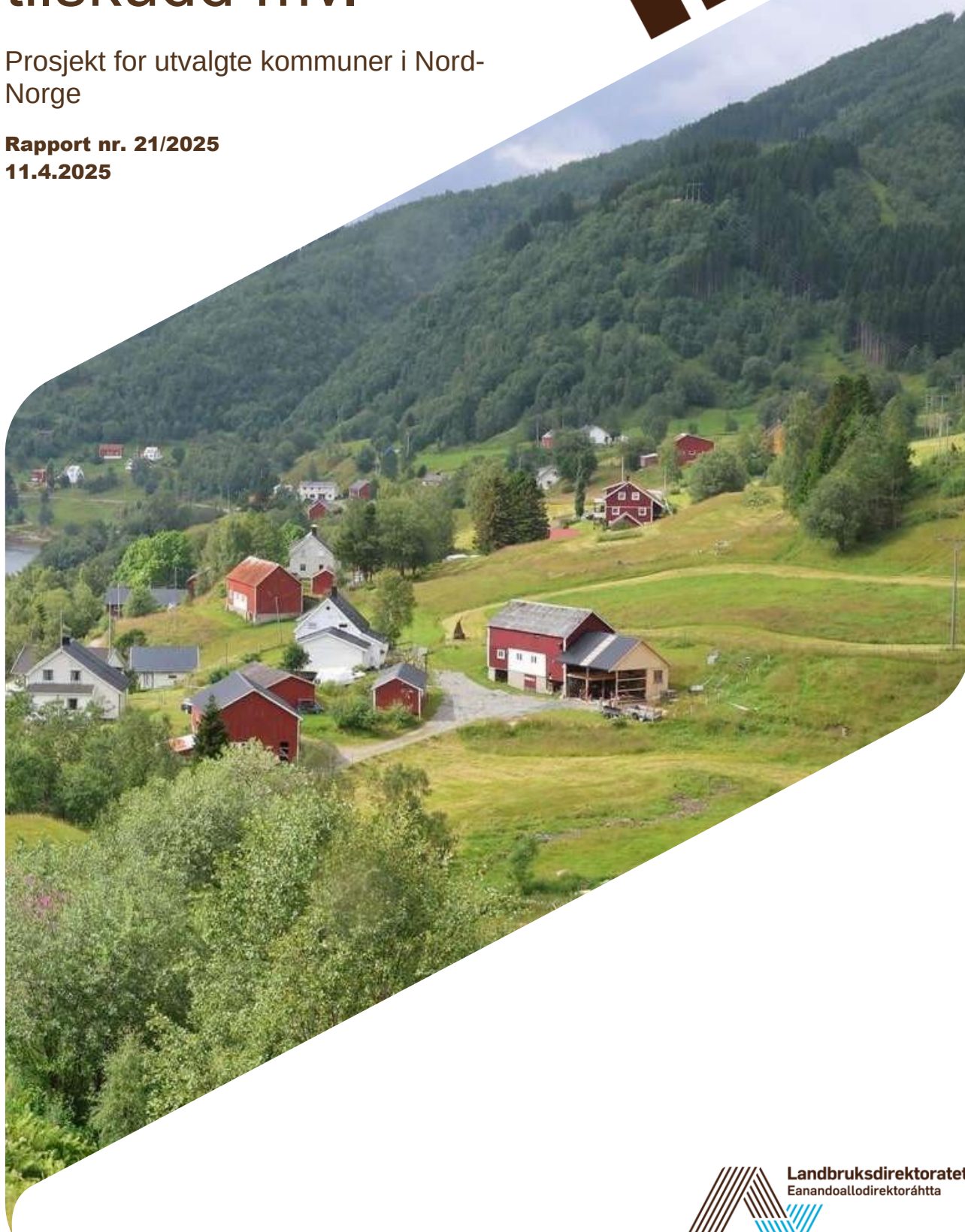


Utprøving av teigbasert tilskudd mv.

Prosjekt for utvalgte kommuner i Nord-
Norge

Rapport nr. 21/2025
11.4.2025





Rapport: Utprøving av teigbasert tilskudd mv. Prosjekt for utvalgte kommuner i Nord-Norge

Avdeling: Avdeling landbruksproduksjon

Dato: 11.4.2025

Bidragstere: Avdeling ressurs og areal

Rapport-nr.: 21/2025

Forsidebilde: Sørfold. Foto: Oscar Puschmann

Forord

I jordbruksoppgjøret 2024 ble jordbruksavtalepartene enige om oppstart av et prosjekt for utprøving av et teigbasert tilskudd i utvalgte kommuner i Nord-Norge.

Prosjektet skal gjennomføres innenfor en ramme på 5 mill. kroner i 2025. Landbruksdirektoratet er gitt ansvar for prøveordningen. Jordbruksavtalepartene og statsforvalter er involvert i arbeidet gjennom at de inngår i en referansegruppe for prosjektet.

Landbruksdirektoratet skal blant annet komme frem til hvordan tilskuddsordningen/-ordningene skal utformes, og fastsette tilskuddsregelverket. Landbruksdirektoratet sender ut forslag til forskrift om prøveordning om teigbasert tilskudd mv. for utvalgte arealer i Nord-Norge i 2025 på høring 11. april 2025. I den forbindelse legges også denne rapporten frem. Rapporten viser de drøftinger og vurderinger som Landbruksdirektoratet har gjort på veien fram til de to tilskuddsordningene som det nå sendes ut forslag til regelverk for.

Vi understreker at dette er et midlertidig prosjekt for 2025 hvor man skal prøve ut et teigbasert tilskudd, eller tilsvarende. Det er kun satt av midler for 2025, og Landbruksdirektoratet skal rapportere om resultatene av prosjektet til avtalepartene i forkant av jordbruksoppgjøret 2026. Det kan derfor ikke uten videre legges til grunn at tilskuddsordningene som skal prøves ut i 2025 vil vedvare flere år. Det vil avhenge av erfaringene fra prosjektet og avtalepartenes prioriteringer.

Innhold

Forord	2
Innhold	3
1 Innledning	4
1.1 Bakgrunn.....	4
1.2 Mandat fra Landbruks- og matdepartementet.....	4
1.3 Budsjett og finansiering	4
1.4 Organisering og ressurser	5
2 Rammer og avgrensninger for prosjektet i 2025.....	6
3 Utforming av tilskuddsordning	7
3.1 Formål.....	7
3.2 Hvilken kartinformasjon kan brukes?	13
3.3 Skisser til tilskuddsordninger	21
3.4 Hvilke arealer skal gi grunnlag for tilskudd?	31
3.5 Hvilke kommuner skal være med i prøveprosjektet?	32
3.6 Hovedelementene i regelverket.....	36
3.7 Søknads- og saksbehandlingssystem for ordningene	45
3.8 Konklusjon	45
4 Økonomiske og administrative konsekvenser	48
Referanser	49

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I Prop. 105 S (2023–2024) Endringer i statsbudsjettet 2024 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2024) beskrives enigheten om å jobbe videre med et teigbasert tilskudd slik:

«Avtalepartene er enige om at satsingen på bærekraftig matproduksjon og verdiskaping i nord økes med 8 mill. kroner til 25 mill. kroner i 2025. 5 mill. kroner av økningen skal gå til et prosjekt for utprøving av et teigbasert tilskudd. Dette prosjektet forvaltes utenfor den særskilte områderettede satsingen jf. kap. 7.12.2. (...)

Partene har merket seg Stortingets ønske om å utrede og prøve ut et teigbasert system, eller tilsvarende, som skal bidra til drift av krevende areal. Partene er enige om at man, innenfor ordningen Bærekraftig landbruk i nord, setter i gang en prøveordning i utvalgte kommuner i Nord-Norge med stor andel areal som det ikke søkes tilskudd til. Formålet med prøveprosjektet er å forhindre gjengroing av areal, og målet med prosjektet må være å lage gode systemer og prøve ut ordninger som kan forvaltes på en god måte. Prosjektet og tilskuddsutbetalinger finansieres innenfor den økte rammen på prosjektet på 5 mill. kroner.»

1.2 Mandat fra Landbruks- og matdepartementet

18. desember 2024 sendte Landbruks- og matdepartementet brev til Landbruksdirektoratet, med mandat for arbeidet. LMD viste til teksten fra Prop 105 S (2023-2024), og viste deretter til at oppdraget må sees i lys av følgende anmodningsvedtak nr. 850 fra Stortingets behandling av jordbruksoppgjøret 2024: «Stortinget ber regjeringen frem til jordbruksoppgjøret for 2025 utrede en tiltakspakke for å redusere jordbruksareal som er ute av drift.»

Departementet viser til at de er klar over at det ikke vil foreligge resultater fra dette prosjektet i tide til å inngå i en tiltakspakke i jordbruksoppgjøret 2025.

Videre står det i mandatet at følgende legges til grunn for prosjektet:

- Landbruksdirektoratet skal ha ansvar for prøveordningen.
- Prosjektet skal gjennomføres innenfor en ramme på 5 mill. kroner i 2025.
- Landbruksdirektoratet skal prøve ut ordninger med et teigbasert system, eller tilsvarende og utvikle forvaltningssystemer rundt dette. Erfaringer fra Landbruksdirektoratets rapport 11/2024 skal legges til grunn for arbeidet. Det innebærer at det man prøver ut trolig ikke kan støtte seg for mye på digitale kartdata.
- En andel av bevilgningen skal utbetales som tilskudd. Landbruksdirektoratet velger ut kommuner i Nord-Norge som skal omfattes, i henhold til kriteriet om at kommunene skal ha en stor andel areal som det ikke søkes tilskudd til.
- Landbruksdirektoratet skal utrede hvordan dette tilskuddet kan utmåles, hvem det skal utmåles til, hvem som bør behandle søknadene osv.
- Landbruksdirektoratet skal opprette en referansegruppe med aktuelle instanser.
- I prosjektet må det vurderes i hvilken grad prøveordningen kan antas å ha bidratt til å forhindre gjengroing av areal. Det skal gjøres forvaltningsmessige-, juridiske- og samfunnsøkonomiske vurderinger.
- Det skal rapporteres om resultatene av prosjektet til avtalepartene i forkant av jordbruksoppgjøret 2026.

1.3 Budsjett og finansiering

Av oppdragsbeskrivelsen fra LMD, fremgår det at Landbruksdirektoratet har 5 mill. kr. til rådighet. Både utvikling av fagsystem (inkludert utvikling av kartlag fra NIBIO) og tilskuddsutbetalinger skal finansieres innenfor rammen.

Av mandatet fra LMD fremgår det at «En andel av bevilgningen skal utbetales som tilskudd.» Det er avklart med LMD at «størstedelen» av rammen skal gå til utbetaling.

1.4 Organisering og ressurser

Landbruksdirektoratet har ansvar for prøveordningen. Guro Mathiesen, Baard Johannes Kvidaland, Jon Løyland og Grete Hage Hansen inngår i prosjektgruppen for arbeidet med prøveordningen. I tillegg bidrar flere andre personer fra Landbruksdirektoratet inn i arbeidet, blant annet i form av kartkompetanse og teknisk ekspertise.

Arbeidet gjennomføres i flere parallelle løp, der en del av arbeidet struktureres som et utredningsarbeid for å utforme og etablere en ordning (inkludert forvaltning), mens to deler av arbeidet vil organiseres som IT-prosjekt:

- utvikling av fagsystem for søknad og utbetaling (internt prosjekt i Landbruksdirektoratet)
- utvikling av kartlag for å definere tilskuddsberettiget areal (skjer på grunnlag av definerte kriterier fastsatt av Landbruksdirektoratet, etter samråd med NIBIO, selve utviklingen utføres av NIBIO)

Landbruksdirektoratet har opprettet en referansegruppe for prosjektet, i henhold til oppdragsbeskrivelsen i tildelingsbrevet.

Referansegruppen har følgende sammensetning:

Organisasjon	Deltaker
Landbruks- og matdepartementet	Maria Finne Krekling
Landbruks- og matdepartementet	Åshild Bygdås Høgset
Klima- og miljødepartementet	Anna-Sara Bergeland
Norges Bondelag	Trond Bjørkås
Norges Bondelag	Simen Solbakken
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Frank Valø
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Thor Håkon Føreland
Statsforvalteren i Troms og Finnmark	Jørgen Bjørkli

Finansdepartementet ble invitert til å delta i referansegruppen, men hadde ikke anledning til å delta.

Det er lagt opp til fire møter med referansegruppen. Det første møtet ble gjennomført 12. februar 2025. I dette møtet la Landbruksdirektoratet frem sine vurderinger rundt utformingen av tilskuddsordningen. Deretter var det et møte 28. mars hvor Landbruksdirektoratet la frem et bearbeidet forslag til tilskuddsordninger, i forkant av at regelverket sendes ut på høring i midten av april. Et tredje møte skal etter planen avholdes i juni etter regelverket er fastsatt, hvor gruppen orienteres om status for prosjektet og informasjonsarbeid. Et siste møte om foreløpige erfaringer med prøveordningen planlegges i januar 2026.

2 Rammer og avgrensninger for prosjektet i 2025

Det fremgår av Prop. 105 S (2023–2024) og av mandatet fra LMD at prosjektet skal gjennomføres innenfor en ramme på 5 mill. kroner i 2025.

Tilskuddet skal søkes om, saksbehandles og utbetales i 2025. For at tilskuddet skal ha noen reell effekt, må søker kjenne til ordningen når han tar beslutninger for driften i vekstsesongen 2025. Dette gjelder kanskje særlig med tanke på beslutninger om hvilke arealer som skal høstes. Det innebærer at ordningen bør være fastsatt i juni 2025. Noe tidligere enn det er ikke realistisk å få til, da man må rekke å utforme en ordning, og regelverket må deretter på høring i løpet av april.

Det må også utvikles et fagsystem for levering av søknader, saksbehandling og utbetaling av tilskudd. Av mandatet fremgår det at en andel av bevilgningen på 5 millioner kroner skal utbetales som tilskudd. Etter dialog med LMD er det avklart at «hoveddelen» av bevilgningen skal utbetales som tilskudd. «Hoveddelen» kan i utgangspunktet være 51 prosent av bevilgningen. Men i denne sammenhengen forstår vi «hoveddelen» til at tilskuddet må utgjøre adskillig mer enn 51 prosent av bevilgningen. Vi har derfor lagt som ramme at rundt 80 prosent av de 5 mill. kr som er tildelt for 2025 skal utbetales som tilskudd. Det gir rundt 1 millioner kroner til systemutvikling.

Vi legger opp til at fagsystemet skal være ferdigstilt og åpne for at jordbruksforetak kan søke om tilskudd i oktober 2025. Saksbehandlingen av søknader vil foregå i oktober og november, og utbetaling av tilskudd vil skje i desember.

Videre fremgår det av Prop. 105 S (2023–2024) at «målet med prosjektet må være å lage gode systemer og prøve ut ordninger som kan forvaltes på en god måte». I vurderingen av hvordan ordningen skal utformes må hensynet til forvaltbarhet og kontrollmuligheter vektlegges.

Tidsrammene for prosjektet, midlene til rådighet, forvaltbarhet og kontrollmuligheter gir derfor klare rammer og avgrensninger for prosjektet:

- Utformingen av ordningen må være klar i månedsskiftet mars/april, så regelverket kan sendes ut på høring i april. Dette innebærer at prøveordningen må ta utgangspunkt i kartinformasjon som i stor grad er godt utredet tidligere. Det er ikke tilstrekkelig tid til å begynne å vurdere kartinformasjon som ikke allerede har vært utredet.
- Det er maksimalt 1 million kroner til rådighet for utvikling av fagsystem, og systemet må kunne tas i bruk i oktober 2025. Dette setter klare begrensninger for hva man får til å utvikle av gode systemer. Innenfor den tid og ressurser som er til rådighet er det ikke mulig å lage et kartbasert system. Det tas imidlertid sikte på at når man har fått fastsatt hvilke arealer det skal gis teigbasert tilskudd for, kan disse vises i et kart og gis en unik ID, og søkerne kan da oppgi denne ID-en i søknadsskjemaet.
 - Fagsystemet som utvikles vil være svært enkelt. Dersom man senere bestemmer seg for at prøveprosjektet skal bli en nasjonal ordning, vil ikke systemet kunne gjenbrukes, det vil måtte utvikles noe nytt.
 - Innledningsvis i arbeidet ble det gjort en vurdering av om fagsystemene for produksjons-tilskudd eller RMP kan brukes. Det ble konkludert med at dette ikke er gjennomførbart. Det er verken tid eller tilstrekkelig med finansiering til dette. I tillegg vil det innebære en for stor risiko å ta inn en slik prøveordning i godt etablerte og kompliserte systemer som håndterer store, viktige tilskuddsordninger for jordbruksforetak i hele Norge.
- Den svært avgrensede tiden som forvaltningen har for saksbehandling gjør at det må stilles store krav til at man utformer en tilskuddsordning som er lett å forvalte, med liten grad av skjønn. Imidlertid tenker vi at dette vil gi nyttige erfaringer med bruk av kartinformasjonen, som vil være relevante for en ev. videreutvikling av tilskuddsordningen.

Disse klare føringene ligger til grunn for drøftingene som blir gjort i de neste kapitlene når vi gjør vurderinger av hvordan tilskuddsordningen og regelverket skal utformes og av hvordan fagsystemet bør innrettes.

3 Utforming av tilskuddsordning

3.1 Formål

I mandatet er det vist til Prop. 105 S (2023–2024), der det fremgår følgende om prøveordningens formål:

«Partene har merket seg Stortingets ønske om å utrede og prøve ut et teigbasert system, eller tilsvarende, **som skal bidra til drift av krevende areal**. Partene er enige om at man, innenfor ordningen Bærekraftig landbruk i nord, setter i gang en prøveordning i utvalgte kommuner i Nord-Norge med stor andel areal som det ikke søkes tilskudd til. **Formålet med prøveprosjektet er å forhindre gjengroing av areal**, og målet med prosjektet må være å lage gode systemer og prøve ut ordninger som kan forvaltes på en god måte. Prosjektet og tilskuddsutbetalinger finansieres innenfor den økte rammen på prosjektet på 5 mill. kroner.» (Vår utheving).

Her uttales det at formålet med prøveprosjektet er å forhindre gjengroing av areal. Samtidig vises det til at Stortinget har et ønske om å utrede og prøve ut et teigbasert system, eller tilsvarende, som skal bidra til drift av krevende areal. Det pekes altså på to målsettinger, noe som må forstås som at ordningen både skal bidra til

- å forhindre gjengroing av areal, og
- drift av krevende areal

Et mål om å forhindre gjengroing av areal kan oppnås både ved å ta i bruk arealer som ikke drives, og ved å stimulere til fortsatt drift av arealer som er i bruk (forhindre at disse går ut av drift og som følge av det gror igjen). Dette taler for at man gjennom ordningen både bør kunne gi tilskudd for arealer som har vært ute av drift, og for arealer som er i drift.

Stortingets ønske om at en prøveordning skal bidra til drift av krevende areal, innebærer, slik vi forstår det, at tilskuddet skal rettes mot arealer som er krevende å drive. Dette formålet legger bl.a. føringer for hvilke arealer det kan gis tilskudd for, og utmålingen av tilskuddet for det enkelte arealet, se kap. 3.3.

De to ovenfornevnte formålene henger til dels sammen, ved at det er større fare for at de mer krevende arealene først går ut av drift, og derigjennom gror igjen. En ordning som bidrar til drift av krevende areal, vil dermed også bidra til å hindre gjengroing. Årsaker til at areal går ut av drift redegjøres nærmere for i kap. 3.1.1.

På bakgrunn av mandatet og omtalen i Prop. 105 S (2023–2024) legger arbeidsgruppa til grunn følgende formål for prøveordningen med teigbasert tilskudd:

Formålet er å forhindre gjengroing av areal og bidra til drift av krevende areal.

3.1.1 Årsaker til at areal går ut av drift¹

I rapport nr. 11/2024 «Bruk av digitale kart i forvaltningen av arealbaserte tilskuddsordninger» omtales årsaker til at arealer går ut av drift. Dette gjengis i sin helhet her:

«Naturgitte forutsetninger, som topografi, store avstander mellom jordbruksarealer, samt klima gir føringer for hvor tungdrevne arealene er. På samme måte spiller arrondering av jordbruksarealene en rolle. Jordbruksarealets arrondering handler om jordbruksarealets avgrensning, og sier noe om hvor store og sammenhengende arealene er. Det som ofte avgrenser arealene er vei, bekk, skog, steingjerder osv. Store og sammenhengende arealer gjør det mindre arbeidskrevende å kjøre med store maskiner, og er i så måte noe som påvirker driftsøkonomien til foretakene. Dårlig arrondert jordbruksareal, med små og spredte jordstykker, fører ofte til økte transportkostnader og økt tidsbruk hos bonden. Forhold som lavt avlingspotensial på arealet, for eksempel på grunn av jordsmonn og dårlig drenering, har også betydning. Det

¹ Omtalen i den følgende teksten er i stor grad sitater fra andre rapporter, men tabell- og figurnummerering er tilpasset denne rapporten, og tabell- og figurhenvvisning er justert i tråd med det.

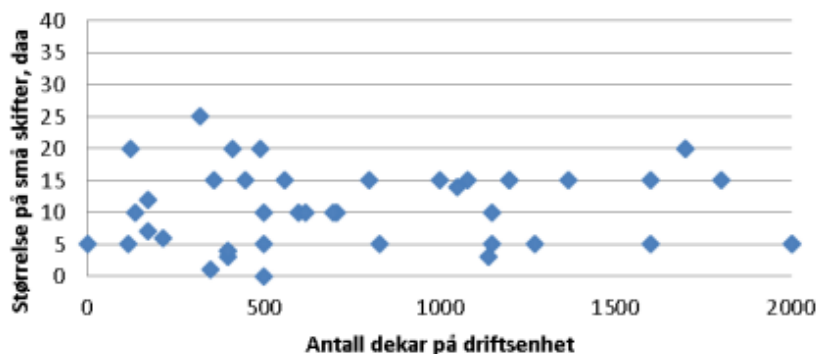
samme har teknologisk utvikling, hvor for eksempel større maskiner kan gjøre det mer krevende å drive de minste teigene. Det er imidlertid også ulike former for teknologi som gjør at man kan drive mer marginale arealer bedre, for eksempel nofence og spredeteknologi som sørger for riktig gjødselmengde på riktig sted.

Det er rimelig å anta at det er de mer tungdrevne arealene som har større sannsynlighet for å gå ut av drift. Hvorvidt et areal drives videre, avhenger av forholdet mellom inntektene knyttet til arealet og de variable kostnadene (inkludert arbeid) knyttet til å drive arealet.

I rapporten «På sporet av fôret - Hvordan kan vi identifisere jordbruksareal som ikke er i drift?» blir det vist til at i deler av landet viser undersøkelser at fraflytting og nedlegging av mindre lønnsomme jordbruksforetak er blitt vanlig, og at i marginale jordbruksområder er det vanskelig å finne noen som vil ta over jorda når de som har drevet den pensjonerer seg eller flytter (Mathiesen, 2019).

I rapporten «Utredning av driftsvansketilskudd» som en partssammensatt arbeidsgruppe leverte til jordbruksoppkjøret 2018, er arealer som har gått ut av drift og eventuell sammenheng med driftsvansker omtalt i rapportens kapittel 2.2. Arbeidsgruppa skrev at det er rimelig å anta at areal med større driftsvansker er mer utsatt for å bli tatt ut av drift enn areal med mindre driftsvansker (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2018). Arbeidsgruppa var imidlertid ikke kjent med at det foreligger tidligere undersøkelser som i vesentlig dybde og bredde har undersøkt sammenhengen mellom driftsvansker og arealer som har gått ut av drift. De viste imidlertid til at det finnes enkelte undersøkelser som i en viss grad belyser temaet for en enkelt produksjon og eller deler av landet. Rapportens omtale av disse undersøkelsene gjengis i de følgende avsnittene.

I rapporten «Fulldyrka areal og kornarealer på Østlandet» (Stokstad & Skulberg, 2014) refereres det til en spørreundersøkelse blant 50 kornprodusenter gjennomført av Agri Analyse høsten 2013. Undersøkelsen skulle kartlegge hva kornprodusentene mener er utfordringene knyttet til drift av små skifter². Kornprodusentene i undersøkelsen var spredt over hele kornområdet, med unntak av Trøndelag, og hadde et driftsomfang mellom 100-3000 dekar. Kornprodusentene ble spurt om hvor små skifter må være før de oppleves som små og utfordrende å drive med dagens rammevilkår. Figuren under viser hva de ulike kornprodusentene oppga som små skifter plottet mot driftsomfang. I rapporten vises det også til at «figuren illustrerer også at det ikke ser ut til å være noen sammenheng mellom hva kornprodusentene oppgir som grense for hva som er et lite og utfordrende skifte og driftsomfanget på egen drift.»



Figur 6. Skifter som defineres som små og utfordrende å drive med korn er plottet mot driftsomfanget på driftsenheten til svarer, 2 svar på godt over 40 dekar blant de mindre driftsenhetene er utelatt fra figuren.

Figur 1 Kornprodusenters vurdering av hva som er små og utfordrende skiftestørrelser

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

I samme rapport så de på arealendringer på Østlandet (inkl. Telemark) fra korn til annet areal og fra annet areal til korn. Av arealet som var kornareal 5 år tidligere, var 10 prosent beite og usikker drift 5 år senere. I rapporten står det «Stort sett er dette små deler av jordstykker med korn som går over til å bli klassifisert som

² Spørsmålet ble stilt på en måte som tilsier at det ble oppfattet til å gjelde eventuell leie av «skifter», dvs. arealer med avstand fra eksisterende arealer vedkommende drev (pers. oppl. G. Stokstad), (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2018).

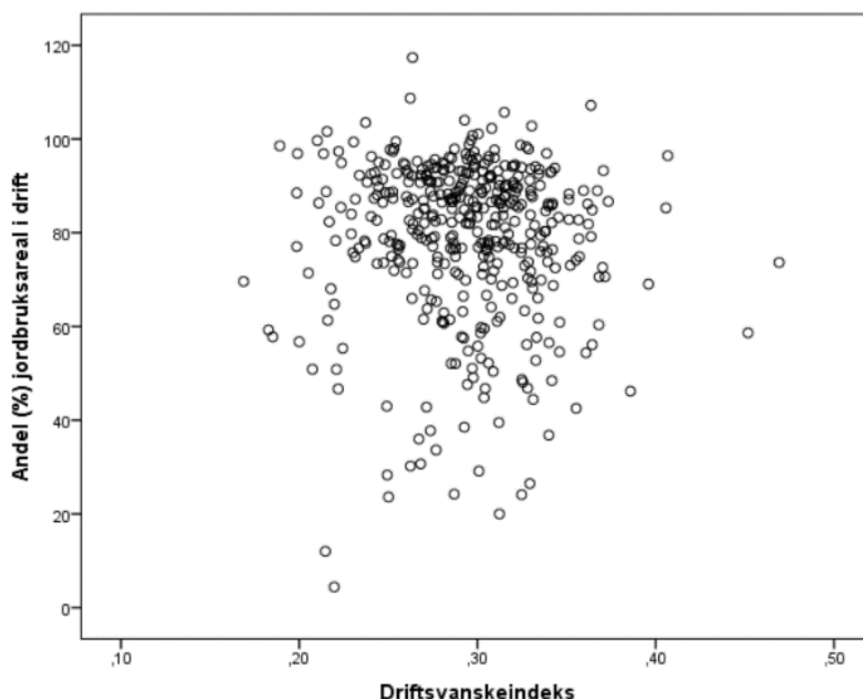
areal i usikker drift. men det gjelder også noen større arealer. Dette er arealer som det er vanskelig å klassifisere, som i drift eller ikke, og vil i stor grad være gjengroings-areal som til dels vil høre hjemme i klassen areal ute av drift (dvs. annet areal. I snitt er jordstykker som avgir areal til usikker drift ca. 10 dekar større enn gjennomsnitt for datasamplet. Dette styrker antakelsen om at det relativt ofte er rasjonell drift av større arealer som fører til at noe areal går ut av drift til korn og ender opp i klassen usikker drift».

I rapporten «Status og utvikling i jordbrukets kulturlandskap i Nordland, Troms og Finnmark» (Puschmann & Stokstad, 2010) ble det gjort analyser på produksjonstilskuddsdata av areal som har gått ut av drift i Nord-Norge fra 1999 til 2006. Det var en netto reduksjon på 11 000 dekar i drift i denne perioden. Men bak denne nettoreduksjonen fant de en omrulling av arealer, noe gikk ut av drift, mens andre arealer ble tatt i bruk igjen. Det var 80 000 dekar som gikk ut av drift på eiendommer som har gått helt ut av drift. Dette kan både være fra tidligere hovedbruk som sluttet uten å leie ut noe av arealet, eller fra tidligere utleiere som hadde sluttet å leie ut. I tillegg gikk 35 000 dekar ut av drift på eiendommer som gikk fra å være drevet som egne bruk til å bli utleid. Men samtidig kom det inn 53 000 dekar jordbruksareal i 2006, på eiendommer hvor det ikke var registrert drift i 1999. Det var også en økning på areal i drift på eget bruk på 33 000 dekar for de som drev både i 1999 og 2006, en økning på 4 000 dekar på eiendommer som var utleid i 1999, men som var i drift på eget bruk i 2006, og en økning på 13 000 dekar på eiendommer som var utleid både i 1999 og 2006.

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

Analysene i rapporten er gjort på eiendomsnivå, og gir i begrenset grad noe bidrag til å belyse sammenhengen mellom driftsvansker og areal som går ut av drift (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2018).

I rapporten «Evaluerings av Areal og kulturlandskapstilskuddet» (Tenge, 2016) ble det gjort en analyse på kommunenivå av andelen jordbruksareal i drift sammenholdt med hvor marginalt jordbruksarealet er uttrykt ved en driftsvanskeindeks på kommunenivå. Ved å kombinere hellingsgrad med form og størrelse på jordstykkene i kommunen, ble det beregnet et arealveid gjennomsnitt. Se resultatet i figur 2.



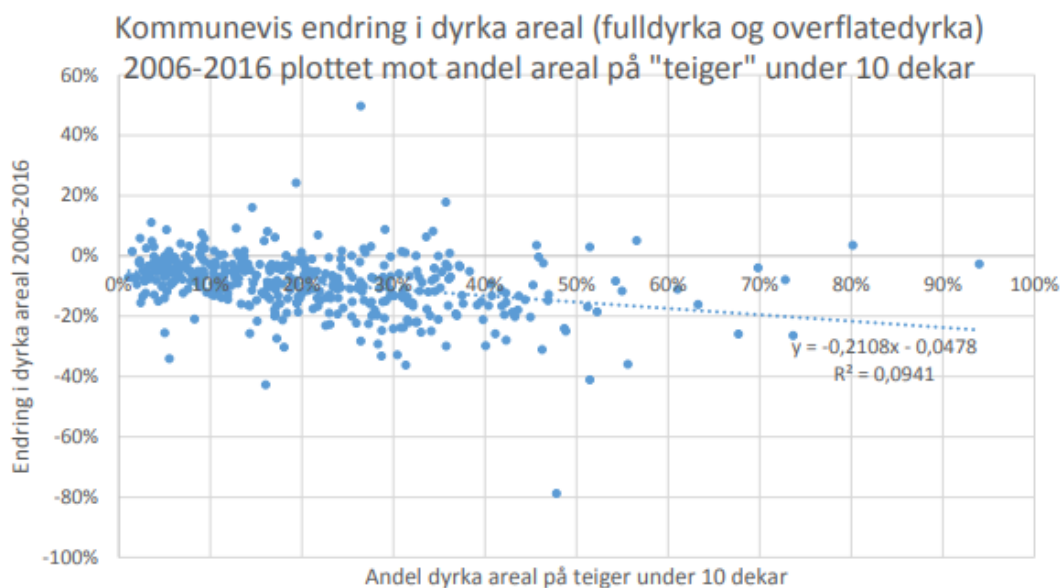
Figur 2 Sammenheng mellom driftsvansker og andelen jordbruksareal i drift. Enhet kommune (Tenge, 2016).

Lineær regresjon viste en svak, men statistisk signifikant tendens til at noe mindre andel av arealet holdes i drift ved høyere driftsvanske. Forklaringsgraden var liten ($R^2=0,008$), altså forklarte den lineære regresjonsmodellen bare 0,8 prosent av variasjonen i andelen jordbruksareal i drift. I rapporten ble det vist til at det indikerer at jordbruksareal holdes i drift på tross av driftsvansker (Tenge, 2016). I utredningen av

driftsvansketilskudd fra 2018 ble det vist til at det ikke framkommer fullt ut av 2016-rapporten hvordan de ulike elementene som inngår i driftsvanskeindeksen er vektet og koblet sammen. At analysen er gjort på kommunenivå kan også ha bidratt til å glatte ut intern variasjon innen kommunen, og at en derfor har fått en svakere forklaringsgrad enn det en kunne ha fått om analysen var gjort på eiendomsnivå (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2018).

I rapporten «Jordbruksarealer med driftsulemper» drøftet man også årsakene til endringene i jordbruksarealet og i jordbruket generelt (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2014). Det ble vist til at årsakene er sammensatte og at det er vanskelig å isolere ut faktorer som påvirker dette. Arealnedgangen er dels knyttet til at flere kommuner tar i bruk nytt digitalt kartverk som gir en viss arealreduksjon som skyldes bedre registrering. For øvrig antas det at det er en tendens til at marginale arealer som gir lave avlinger og har høye driftskostnader, reduseres. Særlig gjelder dette arealer som er lite tilpasset den teknologiske utviklingen. Rapporten peker på at den vanlige tilpasningen er at areal på bruk som går ut av produksjon som selvstendige enheter blir leid av naboer. I slike prosesser vil trolig de marginale arealene med stor avstand til driftsentret ikke bli drevet. I rapporten blir det vist til at dette ikke nødvendigvis et strukturproblem. Det er heller ikke uvanlig at marginale driftsareal på større bruk går ut av produksjon på grunn av dårlig arrondering, og utvikling i drift og maskinpark.

I rapporten «Utredning av driftsvansketilskudd» fra 2018 (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2018) så de på kommunevis endring i dyrka areal (fulldyrka og overflatedyrka) i drift fra 2006-2016 plottet mot andel areal på «teiger» (figurer av hhv. fulldyrka og overflatedyrka mindre enn 10 dekar i AR5-kart). Lineær regresjon viste en moderat/svak, men statistisk signifikant tendens til større nedgang i dyrka areal ved høyere andel «teiger» mindre enn 10 dekar. Forklaringsgraden er moderat/svak ($R^2=0,0941$), dvs. den lineære regresjonsmodellen forklarer vel 9 prosent av variasjonen i nedgangen i dyrka areal. Det ble samtidig vist til at dersom det er en systematisk sammenheng mellom teigstørrelse og arealnedgang knyttet til innføringen av digitalisert kart (som omtalt i kapittel 5.1 i dette kapittelet), ved at den prosentvise feilmarginen har vært størst på små teiger, kan sammenhengen regresjonen viser være svakere enn dette.



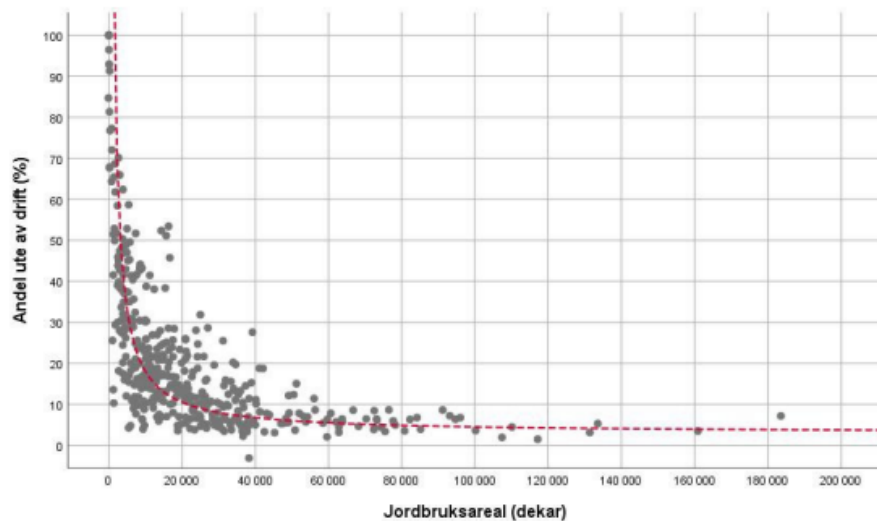
Figur 3 Kommunevis³ endring i dyrka areal (fulldyrka og overflatedyrka) 2006-2016 plottet mot andel areal på «teiger»⁴ under 10 dekar. Datagrunnlag: SSB (jordbruksareal), Landbruksdirektoratet (innmarksbeiteareal), Nibio («teig»- størrelser). (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2018)

I rapporten «På sporet av fôret - Hvordan kan vi identifisere jordbruksareal som ikke er i drift?» ble det vist til at kommuner med lite jordbruksareal har større andel jordbruksareal som kan være ute av drift enn kommuner med mye jordbruksareal. Det ble samtidig vist til at det er store variasjoner mellom andelen som

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

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

kan være ute av drift i kommuner med lite jordbruksareal, og at langt fra alle kommuner med lite jordbruksareal har stor andel areal som kan være ute av drift (Mathiesen, 2019).



Figur 4 Fordeling av kommuners kartlagte jordbruksareal (x-aksen) og andel jordbruksareal mulig ute av drift (y-aksen) (Mathiesen, 2019).

Som tidligere nevnt i kapittel 5.2.2.2 hadde Statsforvalteren i Vestfold og Telemark i 2021 et prosjekt i samarbeid med kommunene i fylket der de kartla jordbruksareal som muligens var ute av drift (Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, 2022). Kommunene gjennomførte en feltbasert verifikasjon av de arealene som ifølge Nibios analyse potensielt var ute av drift. I sluttrapporten fra prosjektet framgår det at for flere av fjellkommunene utgjorde en stor andel av arealene som var ute av drift innmarksbeiteareal med lang avstand til driftssenteret. Kommunene i prosjektet peker på mangel på beitedyr som årsak, fordi arealene er vanskelige å drifte på andre måter enn med beitedyr. Der beitedyr ikke finnes, går innmarksbeitearealene ut av produksjon.

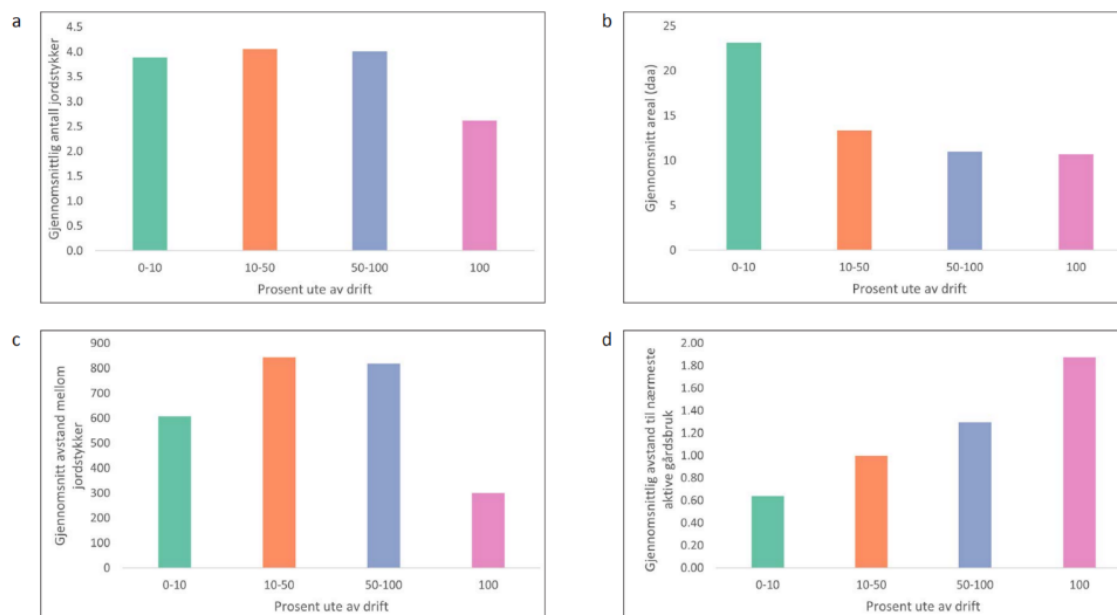
Siden 1990 har antall storfe i Norge blitt redusert med i overkant av 110 000 dyr, en reduksjon på 11 prosent. Tilsvarende reduksjon finner man også på vinterføra sau, både i absolutte tall og i prosent (SSB, 2023). Reduksjonen i antall dyr påvirker forbeholdet og dermed arealbehovet, da man ikke trenger å høste like mye fôr, og det ikke er like mange dyr som beiter. Det er rimelig å anta at det gjør at de mer tungdrevne arealene går ut av drift.

Nibio gjorde i 2023 geografiske analyser av jordbruksarealer som kan være ute av drift (Krøgli, Debella-Gilo, Aune-Lundberg, & Dramstad, 2023). Nibio viser til at de vet hvor jordstykkene som befinner seg på en landbrukseiendom ligger, men de vet ikke hvilke av jordstykkene som eventuelt er ute av drift. De viser til at dette begrenser analysemulighetene, men mener likevel at analyser kan gi interessante sammenhenger mellom jordstykkenes geografi og andelen ute av drift.

Med utgangspunkt i Nibios tall for areal som kan være ute av drift (omtalt i kapittel 5.2.2.1) har de sett nærmere på landbrukseiendommene med minst 10 dekar jordbruksareal. I 2021 var det cirka 122 000 landbrukseiendommer i Norge som hadde mer enn 10 dekar maskinelt høstbart jordbruksareal. Landbrukseiendommene delte de inn i fire grupper: Gruppe 1: 0-9 % ute av drift, gruppe 2: 10-50 % ute av drift, gruppe 3: 51-99 % ute av drift og gruppe 4: 100 % ute av drift. Nibios analyse viser at nærmere hundre tusen landbrukseiendommer, 79 prosent, hadde så og si alt jordbruksareal i drift (gruppe 1). Det betyr imidlertid også at mer enn 20 000 landbrukseiendommer har noe eller mesteparten av eiendommens jordbruksareal tilsynelatende ute av drift. Tabellen under viser fordelingen.

I gjennomgangen fant Nibio blant annet en negativ sammenheng mellom gjennomsnittlig avstand fra senterpunkt av jordstykker på samme landbrukseiendom til nærmeste aktive gårdsbruk. Kortest avstand fant man i gruppe 1, altså de med minst areal ute av drift. Landbrukseiendommer hvor alt jordbruksareal er ute av drift har, sammenlignet med de andre gruppene, få jordstykker, lite areal og det er langt til nærmeste aktive gårdsbruk. Resultatene er presentert i figur 5. I Nibios analyse vises det til at hvis man ser bak de nasjonale

tallene i figur d, så viser det seg at fylkene Nordland og Troms og Finnmark skiller seg ut med lang avstand til nærmeste aktive bruk (Krøgli, Debella-Gilo, Aune-Lundberg, & Dramstad, 2023).



Figur 5 a) Gjennomsnitt antall jordstykker per landbrukseiendom, b) gjennomsnitt areal (dekar) per landbrukseiendom, c) gjennomsnitt avstand mellom jordstykker på samme landbrukseiendom, d) gjennomsnitt avstand fra senterpunkt av jordstykker på samme landbrukseiendom til nærmeste aktive gårdsbruk (som søkte produksjonstilskudd i 2021) (Krøgli, Debella-Gilo, Aune-Lundberg, & Dramstad, 2023).

I samme analyse lagde Nibio en «kompaktindikator», som er en kombinasjon av målene på avstand mellom arealer og størrelsen på arealene (Krøgli, Debella-Gilo, Aune-Lundberg, & Dramstad, 2023). Kort avstand mellom store arealer på samme landbrukseiendom gir høye verdier, mens lang avstand mellom små arealer på samme landbrukseiendom gir lave verdier. Landbrukseiendommer i gruppe 1 (0-9 prosent ute av drift) hadde i snitt høyere verdi for «kompakthet» enn de andre gruppene. Det vil si at denne gruppen av landbrukseiendommer har jordstykker som er større og ligger nærmere hverandre. «Kompaktheten» synker for gruppene etter som det bli mer areal ute av drift.»

3.1.2 Nyten av arealet som ikke er i drift

Det foreligger ikke detaljerte data om hva slags planteproduksjon som er aktuell på det arealet som i dag ikke er i drift og om behovet for produksjonsomfanget som dette arealet representerer. Det er likevel mulig å gjøre noen overordnede antagelser rundt disse arealene, basert på hvor i landet store deler av arealene befinner seg. Som beskrevet i kapittel 3.2.7 er det mest jordbruksareal (inkl. innmarksbeite) som kan være ute av drift i Innlandet, Vestland, Nordland og Troms og Finnmark. Med unntak av deler av Innlandet og Vestlandet er dette typiske grasfylker. Ser man på tallene fra rapport nr. 11/2024 som viste utviklingen i areal som går ut av drift ser man at det er på Vestlandet og i Nord-Norge reduksjonen har vært størst. Det kan trolig antas at en stor andel av arealet som er ute av drift, og som har gått ut av drift, er arealer som egner seg best til grasproduksjon, og at det er arealer som er mer tungdrevne enn arealene som er i drift i dag.

Man kan anta at det grasarealet som i dag er i drift først og fremst er et uttrykk for hvor store arealer man har bruk for, gitt dagens produksjonsomfang i det grovfôrbaserte husdyrholdet. Videre er da arealet som ikke er i drift, arealer som bøndene i dag ikke har behov for.

I rapport 11/2024 er det vist til «At vi i dag har færre grovfôrdyr enn det var for noen tiår siden, gjør at det er grunn til å anta at det, med bakgrunn i dagens situasjon, er begrensede muligheter til å utnytte jordbruksarealet som i dag ikke er i bruk. Men selv om dyretallet har blitt redusert, produseres det mer per dyr, og det har også medført økt fôrbehov per dyr. I tillegg vil det trolig knytte seg større kostnader til å

drive disse arealene sammenlignet med arealene som er i drift i dag. Mens det i saueproduksjon og ammekuproduksjon er en svært høy norskandel i fôret, kan det tenkes at tiltak for å øke norskandelen i melkeproduksjonen resulterer i økt grovfôrbruk, og dermed også gir økt arealbehov.»

3.2 Hvilken kartinformasjon kan brukes?

Rapport nr. 11/2024 «Bruk av digitale kart i forvaltningen av arealbaserte tilskuddsordninger» var en utredning til jordbruksoppgjøret 2024. I denne rapporten ble det gjort en gjennomgang av ulike kartinformasjon som kan gi uttrykk for produksjonsforhold og som kan tenkes brukt i forvaltningen av arealbaserte tilskudd. Det fremgår av mandatet for prosjektet om teigbasert tilskudd at erfaringer fra rapport 11/2024 skal legges til grunn for arbeidet. I rapporten ble det redegjort for ulike kartinformasjon som kan tenkes brukt. I det følgende redegjør vi for disse, og vurderer om denne kartinformasjonen kan være aktuell å ta i bruk i første år i prøveordningen.

3.2.1 Teigstørrelse

I utredningen om driftsvansketilskudd fra 2018 (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2018) vurderte man tilskudd for driftsvansker knyttet til teigstørrelser og form på teiger.

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

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

Arbeidsgruppa vurderte at det er teknisk mulig å innføre et driftsvansketilskudd knyttet til bratthet og teigstørrelse, men at det gjenstår mye utviklingsarbeid.

Videre viste arbeidsgruppa til at det er behov for å utrede nærmere om og hvordan tilskuddsbestemmelser basert på «teiger» kan utformes og praktiseres for tilskuddssøker og forvaltning.

3.2.2 Form på teig

Som nevnt tidligere ble det i driftsvansketilskuddutredningen fra 2018 blant annet vurdert tilskudd for driftsvansker knyttet til form på teiger.

Et eventuelt driftsvansketilskudd for teigens form skal gis til areal som har en form som gjør at arealet er vanskelig å drive maskinelt. En mulig måte å beregne en faktor eller verdi for formen til en teig, er å kombinere teigareal og forholdstall mellom omkrets og areal i en formel (O/A). Dette forholdstallet er et uttrykk for hvor kompakt et areal er. For å beregne dette maskinelt kan standard GIS-funksjoner benyttes.

Arbeidsgruppa så nærmere på hvordan dette forholdstallet varierer med teigformer og størrelser, og kom til at det ikke ville være hensiktsmessig som grunnlag for utmåling av driftsvansketilskudd for form på teiger, bl.a. fordi teigformer med samme forholdstall kan ha svært ulike grad av driftsvansker knyttet til kjøremønster.

I utredningen ble det også vist til at det kan være mulig å gjøre mer avanserte GIS-analyser på formen på den enkelte teig med potensielt bedre nøyaktighet enn metoden ovenfor. Arbeidsgruppa viste til at dette

var nokså upløyd område både nasjonalt og internasjonalt, og at det derfor var lite konkret arbeid eller resultater som kunne benyttes som grunnlag for dette arbeidet.

Arbeidsgruppa gjorde også vurderinger av en mulig modell hvor en beregner merarbeid ved ulike teigformer sammenlignet med en ideell teigform. Det ble vist til at treffsikkerheten med en slik modell vil være avhengig av flere forhold som arbeidsgruppa pekte på, men som ikke ble vurdert nærmere.

3.2.3 Bratthet

I rapport nr. 11/2024 står følgende:

«Nasjonal detaljert høydemodell fra Kartverket er også et grunnleggende datasett for en rekke kart, og gir informasjon om både terreng og helling. Høydedata har flere bruksmuligheter. Høyde over havet benyttes for å avlede informasjon om lokalklima. Hellingskart muliggjør vurdering av driftstekniske utfordringer. Datasettet kan også brukes til å fremheve hellingsretning eller skyggeforhold for dyrkingsarealer. Høydemodellen er produsert i én meters oppløsning og er basert på høydedata innsamlet med laserscanner fra fly, ferdigstilt i 2022. Datagrunnlaget ligger offentlig tilgjengelig på kartportalen hoydedata.no, driftet av Kartverket. Høydedata er landsdekkende (Kok, Lågbu, & Strand, 2023).»

Det finnes allerede et tilskudd til drift av bratt areal. I RMP-ordningen (regionale miljøprogram) er tilskudd til drift av bratt areal et av tiltakene under miljøtemaet kulturlandskap.⁵ Formålet med tilskuddet er å stimulere til drift av bratte arealer for å holde arealene i hevd og ivareta et åpent kulturlandskap. Tilskuddet gis til fulldyrka og overflatedyrka areal, samt innmarksbeite. Det kreves drift på arealet slik som slått, høsting av korn eller andre vekster, eller at beitet blir gjødslet og skjøttet ved pussing, fjerning av ugras mm. Beiting alene vil derfor ikke gi tilskudd. Tilskuddet kan også gis til drift av frukthager i bratt terreng. Statsforvalteren kan avgrense nedre eller øvre grense for antall dekar per foretak som er tilskuddsberettiget.

Skjøtsel av bratt areal har følgende tiltaksklasser:

- «overflatedyrka og fulldyrka jordbruksareal med hellingsgrad 1:5 til 1:3»
- overflatedyrka og fulldyrka jordbruksareal med hellingsgrad brattere enn 1:3».

I tillegg kan statsforvalteren velge om de følgende tiltaksklassene også skal nyttes:

- Fruktdyrking med hellingsgrad 1:5 til 1:3
- fruktdyrking med hellingsgrad brattere enn 1:3
- innmarksbeite med hellingsgrad 1:5 til 1:3
- innmarksbeite med hellingsgrad brattere enn 1:3
- beiting i kombinasjon med beitepussing med hellingsgrad 1:5 til 1:3
- beiting i kombinasjon med beitepussing med hellingsgrad brattere enn 1:3

3.2.4 Jordsmonn

I rapport nr. 11/2024 står blant annet følgende om kartinformasjon om jordsmonn:

«Nibio har det nasjonale ansvaret for stedfesting og dokumentasjon av jordas egenskaper på fulldyrka og overflatedyrka jord. Nibios jordkartleggingsprogram tar sikte på å kartlegge jordsmonnet på all dyrka mark. Jordsmonnkartet er utgangspunkt for en rekke temakart som relaterer til jord og jordbruk. (Kok, Lågbu, & Strand, 2023).

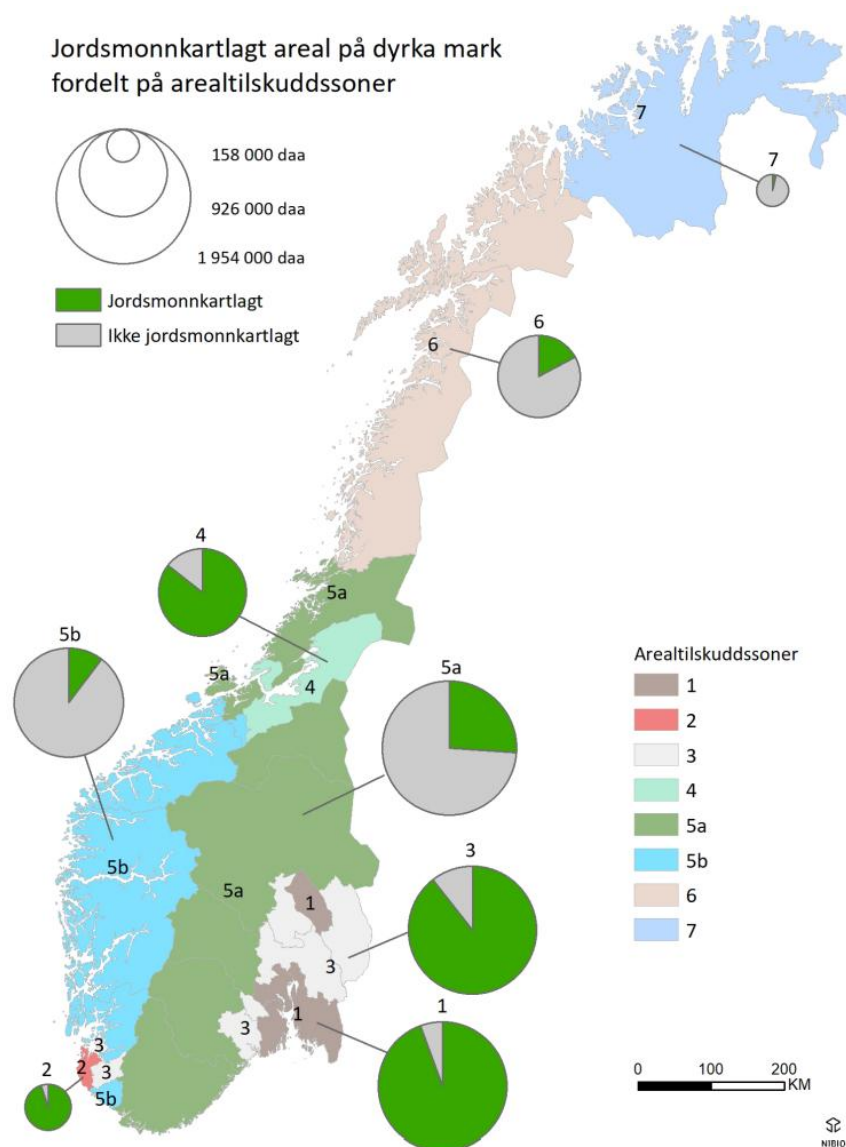
Per 2022 var 57 prosent av landets overflatedyrka og fulldyrka mark kartlagt. Altså eksisterer kun temakart for en tilsvarende andel av landets jordbruksareal. Andel kartlagt areal øker med omtrentlig 100 km² hvert år.

⁵ [Instruks for regionale miljøtilskudd. 2023-2027.](#)

I Nibios rapport fra 2023 var det satt opp en oversikt over andel kartlagt dyrka jord i hver arealsone, jf. tabell 1 og figur 6.

Tabell 1 Totalt areal dyrka jord (overflate- og fulldyrka), samt andelen av dette arealet som er jordkartlagt (Kok, Lågbu, & Strand, 2023)

Arealsoner	Dyrka jord (1000 daa)	Jordsmonnkartlagt (%)
1	1 813	94,3
2	303	94,8
3	1 801	89,4
4	926	85,7
5a	1 954	26,1
5b	1 360	10,3
6	833	17,1
7	158	3,3
Sum Norge	9 148	56,8



Figur 6 Jordkartlagt areal på dyrka jord fordelt på ulike arealtilskuddssoner. (Kok, Lågbu, & Strand, 2023).

Jordsmonnkartene er basert på vurderinger i felt og publiseres i målestokk 1:2 500 og oppover. Som hovedregel skal kartfigurer ikke være mindre enn 10 daa. Det vil si at en AR-figur må være over 20 daa før den kan deles i to jordfigurer. Det finnes imidlertid noen unntak. En frittstående AR-figur kan kartlegges så lenge den er over 2 daa. Jordtyper som dekker mindre enn 25 prosent av arealet blir heller ikke registrert. Ettersom jordtyper som kun utgjør 25 prosent eller mindre ikke nedtegnes, vil ikke alle variasjoner i jordegenskaper på et areal bli dokumentert, selv om dette kan utgjøre forskjeller i dyrkingsegnethet som bonden må være oppmerksom på. En annen faktor å være oppmerksom på er at det ofte vil være glidende overganger mellom ulike jordtyper, selv om kartgrensene er skarpe og kan gi inntrykk av større forskjeller over kortere distanser enn det egentlig er. Med tanke på skalaen til kartene, egner de seg best på eiendomsnivå eller til bruk under kommuners arealforvaltning, men er mindre presist på veldig detaljert nivå som skifte- eller teignivå. Målestokken for jordkartlegginga vil være utslagsgivende for målestokken til alle andre datasett utledet fra jordkartlegginga (Kok, Lågbu, & Strand, 2023).

I Nibios rapport er det vist til at en av de største utfordringene med å bruke kartlagt jordtype som grunnlag er at det ikke er et fullstendig eller nasjonalt dekkende datasett enda. Med dagens finansieringsnivå og planlagte fremgang vil det ta rundt 40 år før Nibio oppnår full dekning av Norges jordbruksjord. Langsiktig økt bevilgning kan øke kartleggingsraten innen visse grenser. Ettersom jordkartlegging er et sesongavhengig og erfaringsbetinget arbeidsområde som krever stabile menneskelige ressurser vil det derfor likevel ikke være mulig å fullføre de nærmeste årene. Som vist i figur 6 er det en ytterligere utfordring knyttet til geografisk fordeling av jordkartleggingens dekningsgrad. 94,3 prosent av den dyrka jorda i sone 1 (Oslofjord-området) er jordkartlagt, mens kun 3,3 prosent av dyrka jorda i sone 7 (Finnmark) er kartlagt. Historisk har kornområder blitt prioritert kartlagt. Selv om dagens kartlegging etterstreber geografisk spredning og god representasjon mellom ulike jordbruksarealer, viser dekningsgraden fortsatt en ujevn geografisk fordeling av de kartlagte områdene (Kok, Lågbu, & Strand, 2023).»

3.2.5 Dyrkingspotensiale

I rapport nr. 11/2024 står blant annet følgende om kartinformasjon om dyrkingspotensiale:

«Nibios ulike temakart over dyrkingspotensialet til ulike vekster er modellbaserte kart, som kombinerer informasjon fra jordkartlegging med værdata fra Meteorologisk Institutt (MET) etter 35-årsnormalen fra 1981 til 2015. I Nibios rapport fra 2023 vurderer de dette datagrunnlaget til å være en god indikator for egnethet for dyrking av ulike vekster. Potensialkartene for dyrking viser ulike klasser og dekker korn, gras og 15 grønnsaker. Jordsmonndata (og avledede temakart) dekker om lag 60 % av dyrka areal i Norge. Siden det kartlegges om lag 1 prosent per år, forventes landsdekkende data omkring år 2060 (Kok, Lågbu, & Strand, 2023).»

3.2.6 Agroklimateiske forhold

I rapport nr. 11/2024 står blant annet følgende om kartinformasjon om agroklimateiske forhold:

«Værdata fra normalperioden 1931- 1960 er datagrunnlaget for et kart over agroklimateiske soner, utarbeidet i 1987. Modellens formål er å gi grunnleggende kunnskap for jordbruket og å vise variasjonen i de klimatiske betingelsene for jordbruk (Kok, Lågbu, & Strand, 2023).

«I Nibios rapport fra 2023 skriver de «Modellen bak de agroklimateiske sonene er gammel og basert på temperaturer fra normalperioden 1931-1960. Den inkluderer ikke informasjon som årsvariasjoner, daglengde, nedbør, terreng eller lokale variasjoner generelt, og det er knyttet stor usikkerhet til modellen bak. Derfor er det på nytt oppmerksomhet rundt agroklimateiske soner, og det har blitt uttrykt ønske om å fornye kartet med soner basert på oppdaterte klimatiske data og et bredere sett med agronomisk relevante faktorer, som f.eks. jordsmonn. Det er per i dag ikke avklart noen prosess for å utvikle nye agroklimateiske soner, men dette er et arbeid som i fremtiden kunne blitt utført av Nibio, som allerede besitter mye grunnleggende kunnskap og har relevante datasett tilgjengelig. Her vil da nye værdata fra MET inngå som et grunnleggende datagrunnlag, med utgangspunkt i den siste definerte standard normalperioden (1991-2020). Et detaljert

agroklimatisk kart vil kunne være spesielt gunstig som grunnlag for inndeling av soner for arealtilskudd, som til dels har som formål å utnytte de beste korndyrkingsområdene i landet.» (Kok, Lågbu, & Strand, 2023).

I forbindelse med arbeidet med rapport nr. 11/2024 var Landbruksdirektoratet i dialog med Nibio. Der opplyste de blant annet om at Nibio har etablert et internt forskningsprosjekt⁶ hvor en sentral oppgave blir å utvikle grunnlaget for en ny agroklimatisk soneinndeling. Et slikt grunnlag vil ha form av en kontinuerlig «geografisk funksjon» der posisjon (i form av geografiske koordinater) sammen med supplerende informasjon (høyde over havet, klimadata og data som f.eks. vekstsesongens lengde) benyttes for å beregne en «agroklimatisk verdi». Nibio viser til at ved å gjennomføre beregningen for (alt jordbruksareal i) hele Norge får man et «agroklimatisk kart» og dette kan om ønskelig forenkles til et sonekart. Videre skriver Nibio at den agroklimatiske funksjonen kan bli et viktig verktøy når det utarbeides egnethetskart for ulike vekster. Forskningsprosjektet begynte i 2024 og skal pågå fram til midten av 2026.»

3.2.7 NIBIOs oversikt over jordbruksareal som kan være ute av drift

Kartene er laget med utgangspunkt i sammenligning av kartlagt jordbruksareal i arealressurskartet AR5, areal på landbrukseiendom og areal som ligger til grunn for utbetalt produksjonstilskudd. Beregningen av jordbruksareal på landbrukseiendom følger metoden som brukes for å produsere gårdskart.

Det er fire kartlag som er tilgjengelig:

- Jordbruksareal som ligger utenfor landbrukseiendom.
- Jordbruksareal på landbrukseiendom der det ikke er utbetalt produksjonstilskudd for noe av arealet.
- Prosentvis andel jordbruksareal det ikke er utbetalt produksjonstilskudd for. Andelen utgjør minst 10 dekar eller minst 25 prosent av det kartlagte jordbruksarealet på landbrukseiendommen. Det skilles mellom totalt jordbruksareal og maskinelt høstbart jordbruksareal.
- Jordbruksareal som ikke entydig kan knyttes til en enkelt landbrukseiendom.

NIBIO benytter årsversjon av arealressurskartet AR5 og endelig årsversjon av søknader om produksjonstilskudd for samme år. I kommuner der det er gjennomført periodisk ajourhold av kartlagt jordbruksareal i arealressurskartet AR5, kan det forekomme vesentlige endringer i kartlagt jordbruksareal og dermed jordbruksareal fra ett år til et annet.

Tabell 2 viser fylkesvis fordeling i 2023 for maskinelt høstbart jordbruksareal som kan være ute av drift, fordelt på de ulike typene areal. For 2023 viser arealstatistikken at i underkant av 870 000 dekar eller 9,5 prosent av landets maskinelt høstbare jordbruksareal kan være ute av drift (NIBIO, 2025). Ser man på sum areal som ligger på landbrukseiendommer, er det 715 608 dekar eller 7,8 prosent av jordbruksarealet som kan være ute av drift.

Målt i dekar er det mest maskinelt høstbart jordbruksareal som kan være ute av drift i Innlandet og Troms og Finnmark (henholdsvis 126 765 og 125 126 dekar). Målt som prosentvis andel av kartlagt maskinelt høstbart jordbruksareal kan 29,4 prosent av jordbruksarealet i Troms og Finnmark være ute av drift. Også Nordland har en høy andel med 20,4 prosent. Bare rundt 5 prosent av det maskinelt høstbare jordbruksarealet i Rogaland og Viken kan være ute av drift. På Sørlandet og Vestlandet kan rundt 15 prosent av det maskinelt høstbare jordbruksarealet være ute av drift. I Trøndelag, Innlandet og Vestfold og Telemark er andelen rundt 7-9 prosent.

⁶ Et prosjekt finansiert over instituttets grunnbevilgning fra Forskningsrådet.

Tabell 2 Maskinelt høstbart jordbruksareal som kan være ute av drift 2023 (dekar). Kilde: NIBIO

Fylke	AR5	Arealer i søknader om produksjonstilskudd	Midlertidig ute av drift	Ikke utbetalt produksjonstilskudd	Andel mulig ute av drift (innenfor landbruks-eiendom)	Utenfor landbruks-eiendom	Sum mulig ute av drift	Andel mulig ute av drift
Oslo	7 687	6 099	79	1 252	1 331	336	1 667	21.7 %
Rogaland	589 879	564 594	1 646	18 893	20 539	6 392	26 931	4.6 %
Møre og Romsdal	492 035	427 838	2 470	51 251	53 721	12 946	66 667	13.5 %
Nordland	567 436	454 016	2 491	89 195	91 686	24 225	115 911	20.4 %
Viken	2 015 813	1 916 960	6 251	82 568	88 819	16 285	105 104	5.2 %
Innlandet	1 927 926	1 807 803	6 642	102 869	109 511	17 254	126 765	6.6 %
Vestfold og Telemark	661 724	604 464	1 164	49 338	50 502	7 922	58 424	8.8 %
Agder	291 204	248 291	1 038	34 192	35 230	8 721	43 951	15.1 %
Vestland	604 585	513 546	2 692	74 121	76 813	16 918	93 731	15.5 %
Trøndelag	1 569 338	1 473 890	9 974	79 038	89 012	16 410	105 422	6.7 %
Troms og Finnmark	426 139	303 995	2 982	95 462	98 444	26 682	125 126	29.4 %
Landet	9 153 766	8 321 496	37 429	678 179	715 608	154 091	869 699	9.5 %

I rapport nr. 11/2024 framgår blant annet at det på kommunenivå er store variasjoner. Videre står det:

«I rapporten «På sporet av føret - Hvordan kan vi identifisere jordbruksareal som ikke er i drift?» ble det gjort en gjennomgang av tallene på kommunenivå. Det fremgikk at kommuner med lite jordbruksareal har større andel jordbruksareal som kan være ute av drift enn kommuner med mye jordbruksareal. Blant kommunene hvor mindre enn 4 prosent av jordbruksarealet kan være ute av drift var typisk kommunene med mye godt kornareal i Østfold og Trøndelag, samt kommuner med mye godt grovforareal på Jæren. Blant landets kommuner der mer enn to tredjedeler av jordbruksarealet kan være ute av drift, dominerte kommuner på Vestlandet og Nord-Norge, der det i utgangspunktet er få eller ingen jordbruksforetak og lite jordbruksareal Mathiesen, 2019)»

I rapport nr. 11/2024 blir det også vist til at «(h)vilke jordstykker som er helt eller delvis berørt dersom det er søkt produksjonstilskudd for kun deler av landbrukseiendom er ikke mulig å finne ut i en slik analyse som Nibios oversikt baseres på, kun hvilken landbrukseiendom det gjelder. Hvilke arealer som reelt er ute av drift kommer heller ikke frem ved denne analysen.».

Videre står det at:

«Registreringene viste at for de 16 kommunene hvor det hadde blitt samlet inn nok data til å analysere, utgjorde arealet som er helt ute av drift 4 prosent av det totale jordbruksarealet. Dette er en del lavere enn Nibios utregninger som viste 11,1 prosent for hele fylket i 2019. I rapporten skriver man at man kan anta at mellom 4 og 7 prosent av det totale jordbruksarealet er ute av drift i Vestfold og Telemark (mellom 30 000 og 50 000 dekar). Det vises i rapporten til at det er store forskjeller mellom kommuner. I hovedsak viser registreringene likevel at areal som er ute av drift er lavere enn Nibios utregninger basert på manglende søknad om produksjonstilskudd eller landbrukstilknøytning.»

3.2.8 Vår vurdering av hvilken kartinformasjon som skal brukes

Slik vi vurderer det, er utmåling av tilskudd basert på størrelsen på teigen den kartinformasjonen som er mest aktuell for denne prøveordningen i 2025. Det er det alternativet som er mest utredet allerede, så det foreligger mange og gode vurderinger det er mulig å bygge videre på, og som gjør at det kan være mulig å få på plass en ordning i løpet av kort tid (rammene for ordningen bør være fastsatt innen juni 2025).

Teigstørrelse er dessuten relevant informasjon med tanke på formålet med ordningen, som er å forhindre gjengroing av areal. Liten teigstørrelse kan utgjøre en driftsvanske som gjør at arealet går ut av drift. For å kunne ha en tilskuddsordning basert på teigstørrelse er man avhengig av at man bestemmer en metode for å definere arealenheten «teig». Man må i tillegg avklare hvordan tilskuddsbestemmelsene basert på «teiger» skal utformes og praktiseres for tilskuddssøker og forvaltning. Dette blir vurdert nærmere i de følgende delkapitlene.

Fra prosjektets referansegruppe har det vært spilt inn at det ville være relevant å rette et teigbasert tilskudd spesielt mot arealer som ikke har vært i drift i kortere eller lengre tid. Alternativer av dette kunne være

1. tilskudd for arealer som ikke har blitt søkt tilskudd for i fjor
2. tilskudd dersom foretaket øker arealet sitt, og økningen skjer på arealer som ikke har blitt søkt tilskudd for siste år
3. prosjekttilskudd - sette i stand arealer som holder på å gro igjen

Alternativ 1, tilskudd for areal som ikke har blitt søkt tilskudd for i fjor, vil kunne gjøre det attraktivt å veksle mellom å drive og ikke drive arealer annethvert år. En slik tilpasning kan oppfattes som en utilsiktet og ikke ønsket tilpasning, men i et beredskapsperspektiv kan det argumenteres med at tilskuddet da bidrar til å holde et større totalareal i hevd enn om søkerne driver det samme arealet hvert år.

Siden det ikke er registrert i kart hvilke arealer som det ble søkt produksjonstilskudd for i 2024, er det ikke mulig å vite hvilke deler av en landbrukseiendom som ikke ble søkt om tilskudd for i 2024, når bare en del av fulldyrka og og/eller overflatedyrka areal ble søkt om. I 2025 vil det dermed i praksis bare være mulig å identifisere areal som ikke ble drevet i 2024, på landbrukseiendommer hvor det ikke ble søkt om noe areal i 2024, altså kartlaget i andre kulepunkt «Jordbruksareal på landbrukseiendom der det ikke er utbetalt produksjonstilskudd for noe av arealet» i kapittel 3.2.7. Landbruksdirektoratets vurdering er at alternativ 1 kan være et aktuelt alternativ/supplement til et tilskudd basert på teigstørrelse. Vi ser imidlertid også at det knytter seg utfordringer til å bruke disse kartopplysningene i en tilskuddsordning. Man vil i tilskuddsordningen da forholde seg kategorisk til hvorvidt landbrukseiendommen ble ført opp i søknader om produksjonstilskudd i 2024. Det vil da også inkludere tilfeller hvor arealet har vært i drift, men ikke blitt søkt arealtilskudd for i 2024. Dette er likevel det eneste alternativet man har, innenfor de gitte rammer for prøveordningen, for å kunne gi et tilskudd som retter seg mot jordbruksarealer som ikke har vært i drift. Av den grunn velger vi å gå videre i vurderingen av hvordan man kan utforme en tilskuddsordning med utgangspunkt i disse opplysningene.

Alternativ 2, tilskudd dersom foretaket øker arealet sitt, og økningen skjer på arealer som ikke har blitt søkt tilskudd for siste år. Effekter av en slik ordning forutsetter at søkerne år for år utvider arealet sitt. Landbruksdirektoratet vurderer derfor at det er lite hensiktsmessig å prøve ut alternativ 2.

Alternativ 3, prosjekttilskudd - sette i stand arealer som holder på å gro igjen. Landbruksdirektoratet vurderer at det vil være vanskelig å prøve ut en slik ordning innenfor rammene av dette prosjektet, og går derfor ikke videre med alternativ 3.

Den øvrige kartinformasjonen (form på teig, bratthet, jordsmonn, dyrkingspotensiale og agroklimatiske forhold) vurderes å ikke være aktuell å bruke i dette prøveprosjektet.

Kartinformasjon om form på teig har som nevnt vært vurdert som ikke hensiktsmessig å gå videre med i tidligere utredninger, da teigformer med samme forholdstall kan ha svært ulik grad av driftsvanske. Det har vært andre mulige modeller for å beregne merarbeid ved ulike teigformer sammenlignet med en ideell teigform. Dette har imidlertid ikke vært noe nærmere utredet, og vurderes ikke som realistisk å få gjennomført innenfor den tid og de ressurser som er tilgjengelige for dette prosjektet.

Det vurderes heller ikke å være aktuelt å bruke kartinformasjon om bratthet, da det allerede finnes en tilskuddsordning for drift av bratte arealer.

Per 2022 var kun 57 prosent av Norges overflatedyrka og fylldyrka mark jordsmonnkartlagt, og i Nord-Norge er andelen enda lavere (kun 17,1 prosent av arealsone 6 og 3,3 prosent av arealsone 7). Det vurderes derfor ikke som aktuelt å bruke denne kartinformasjonen i prøveordningen.

Av samme grunn vurderes det som ikke aktuelt å bruke kartinformasjon om dyrkingspotensiale, da den kartinformasjonen blant annet baserer seg på jordsmonndata, og dermed ikke er landsdekkende.

Modellen bak dagens kart med agroklimatiske soner er gammel og basert på temperaturer fra normalperioden 1931-1960. Det er knyttet stor usikkerhet til modellen bak. Det er etter vår vurdering derfor ikke aktuelt å bruke denne kartinformasjonen i prøveordningen. NIBIO etablerte i 2024 et internt forskningsprosjekt hvor de blant annet skal utvikle grunnlaget for en ny agroklimatisk soneinndeling. Et slikt grunnlag vil ha form av en kontinuerlig «geografisk funksjon» der posisjon (i form av geografiske koordinater) sammen med supplerende informasjon (høyde over havet, klimadata og data som f.eks. vekstsesongens lengde) benyttes for å beregne en «agroklimatisk verdi». Når NIBIOs arbeid med ny agroklimatisk soneinndeling er fullført, kan det være aktuelt å vurdere om kartinformasjonen er aktuell å bruke, dersom prøveordningen er videreført.

Oppsummering

Tabell 3 Oppsummering av våre vurderinger av hvilken kartinformasjon som er aktuell å bruke i prøveordningen i 2025

Kartinformasjon	Aktuell for prøveordningen?
Teigstørrelse	 Vurderes som aktuell. Avhengig av at man får definert «teig». Må avklare hvordan tilskuddsbestemmelsene basert på «teiger» skal utformes og praktiseres for tilskuddssøker og forvaltning.
Jordbruksareal som kan være ute av drift	 Vurderes som aktuell. Må utrede hvordan tilskuddsbestemmelsene kan utformes og forvaltes.
Form på teigen	 Ikke aktuell. Tidligere vurdert som ikke hensiktsmessig, da teigformer med samme forholdstall kan ha svært ulik grad av driftsvanske.
Bratthet	 Ikke aktuell. Regionale miljøtilskudd har allerede tilskudd for drift av bratte arealer.
Jordsmonn	 Ikke aktuell. Det finnes ikke landsdekkende jordsmonndata, og det er en veldig liten andel som er kartlagt i Nord-Norge (17,1 prosent i sone 6, 3,3 prosent i sone 7)
Dyrkingspotensiale	 Ikke aktuell. Kartinformasjonen som viser dyrkingspotensiale baserer seg blant annet på jordsmonndata. Det finnes ikke landsdekkende jordsmonndata, og det er en veldig liten andel som er kartlagt i Nord-Norge
Agroklimatiske forhold	 Ikke aktuell. Modellen bak dagens kart med agroklimatiske soner er gammel og basert på temperaturer fra normalperioden 1931-1960. Det er knyttet stor usikkerhet til modellen bak. Kan imidlertid være aktuelt å vurdere på et senere tidspunkt, når NIBIOs arbeid med ny agroklimatisk soneinndeling er fullført.

Som redegjort for over, er Landbruksdirektoratets vurdering at det er kartinformasjon om *teigstørrelse* og om *jordbruksareal som kan være ute av drift* som er aktuell å bruke i prøveordningen. På det grunnlaget går vi videre med å utrede utformingen av disse to tilskuddsordningene:

- Tilskudd for drift av små teiger
- Tilskudd for drift av arealer det ikke ble søkt tilskudd for i 2024

3.3 Skisser til tilskuddsordninger

I det følgende gjøres det vurderinger av mulige kriterier, tilskuddssatser og differensieringer m.m. for tilskuddsordninger basert på nevnte kartinformasjon om henholdsvis.

- Tilskudd for drift av små teiger
- Tilskudd for drift av arealer det ikke ble søkt tilskudd for i 2024

3.3.1 Tilskudd for drift av små teiger

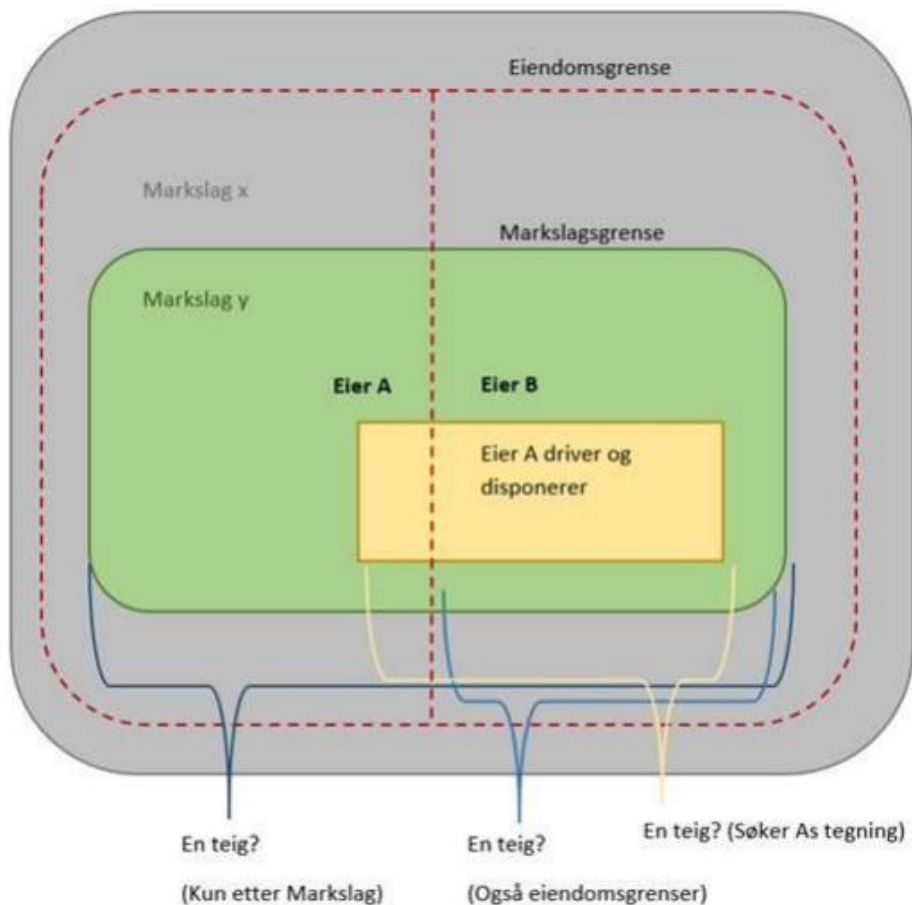
3.3.1.1 Hvordan skal «teig» defineres?

Vi viser til vurderingen i kapittel 3.2.8 av «teigstørrelse» som aktuell kartinformasjon for et teigbasert tilskudd. Videre viser vi til omtalen i kapittel 3.2.1 av at driftsvansketilskuddsutredningen fra 2018 (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2018) vurderte at en aktuell definisjon av «teig» vil være med utgangspunkt i markslagsfigurer i AR5-klassifikasjonssystemet i kombinasjon med andre kilder/skjønnsmessig vurdering. På den måten kan det tas hensyn til forhold som utgjør permanente hindringer for sammenhengende drift.

I AR5 er jordbruksareal klassifisert som fulldyrka areal, overflatedyrka areal eller innmarksbeite. Grensene mellom de ulike typene jordbruksareal og mot andre markslagstyper kan være naturlige grenser for arealer som kan bearbeides sammenhengende maskinelt uten hindringer, men innenfor avgrensingen av markslag kan det være mange eiendommer og mange foretak som søker om produksjonstilskudd. For å utforme en tilskuddsordning basert på teigstørrelse, er det derfor behov for å ta stilling til momentene nedenfor:

- I. Hvordan bruke AR5 markslagsfigurer, særlig om det vil være hensiktsmessig å slå sammen fulldyrka og overflatedyrka jord?
- II. Vil det være relevant og hensiktsmessig å ta hensyn til eiendomsgrenser som går gjennom markslagsfigurer?
- III. Vil det være relevant å ta hensyn til om det er flere søkere som disponerer areal på samme teig?
- IV. Vil det være relevant og hensiktsmessig å ta hensyn til skjønnsmessige vurderinger?

I figur 7 er det forsøkt illustrert ulike alternativer for om teig er definert ut fra a) kun etter markslag, b) også etter eiendomsgrense, og c) også avh. av hvem som driver og disponerer arealet.



Figur 7 Illustrasjon av alternativer for teigdefinisjoner (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2018)

For å belyse hvordan situasjonen er når det gjelder bl.a. fordeling på ulike teigstørrelse, har vi gjort noen innledende analyser for to kommuner, Hammerfest i Finnmark og Sørfold i Nordland. Disse kommunene er valgt fordi de er blant kommunene som har relativt mye areal som er ute av drift (ikke omsøkt produksjonstilskudd). Tabell 4 viser antall landbrukseiendommer, antall foretak som søker om produksjonstilskudd, fulldyrka og overflatedyrka areal i alt og omsøkt i kommunene.

Tabell 4 Antall landbrukseiendommer, antall søkere om produksjonstilskudd, fulldyrka og overflatedyrka areal i alt og omsøkt i kommunene Hammerfest og Sørfold

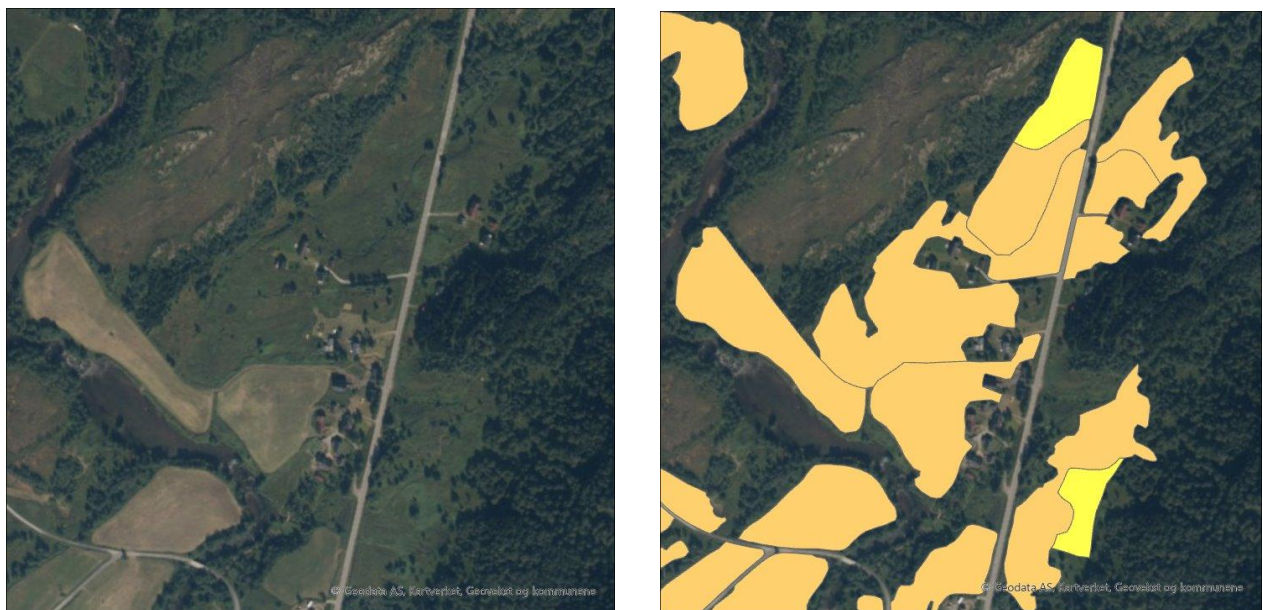
Kommune	Antall landbrukseiendommer med dyrka areal	Antall foretak som søkte prod. tilskudd i 2024	Antall omsøkte landbruks eiendommer	Fulldyrka og overflate-dyrka areal i landbruksregisteret, daa	Omsøkt fulldyrka og overflate-dyrka areal i alt, daa	Full-dyrka og overflate dyrka areal, ikke omsøkt	Gjennomsnittstørrelse landbruks eiendom, daa
Hammerfest	201	6	32	2584	827	68 %	13
Sørfold	409	20	134	6103	2380	61 %	15

I. Hvordan bruke AR5 markslagsfigurer, særlig om det vil være hensiktsmessig å slå sammen fulldyrka og overflatedyrka jord?

I AR5-kartlaget kan to eller flere markslagsfigurer av samme markslag ligge inntil hverandre. I noen tilfeller kan det skyldes at det er en fysisk hindring mellom markslagsfigurene, men det skyldes i mange tilfeller at kildene for klassifiseringen av markslagene er forskjellige. Figur 8 viser eksempel på flyfoto og markslagsfigurer som ligger inntil hverandre. Landbruksdirektoratets vurdering er at det vil være hensiktsmessig å slå sammen figurer av samme markslag som ligger inntil hverandre.

I figur 8 er det også to figurer med overflatedyrka areal som ligger inntil fulldyrka areal. Overflatedyrka jord er jordbruksareal som for det meste er rydda og jevna i overflata, slik at maskinell høsting er mulig. I driftsvansketilskuddutredningen fra 2018 (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2018) ble det vist til at det er usikkert i hvilken grad det er mindre merarbeid/merkostnader knyttet til små teiger på overflatedyrka jord sammenlignet med fulldyrka jord, men forskjellen er neppe vesentlig. I produksjonstilskudd differensieres det i tilskuddsutmålingen ikke mellom overflatedyrka og fulldyrka jord. Ut fra dette kom arbeidsgruppa til at det kan være rimelig og hensiktsmessig å ikke differensiere et eventuelt driftsvansketilskudd for teigstørrelse mellom overflatedyrka og fulldyrka jord. Siden maskinell høsting skal være mulig på overflatedyrka areal, er Landbruksdirektoratets vurdering, at det vil være hensiktsmessig å slå sammen figurer av fulldyrka areal og overflatedyrka areal som ligger inntil hverandre.

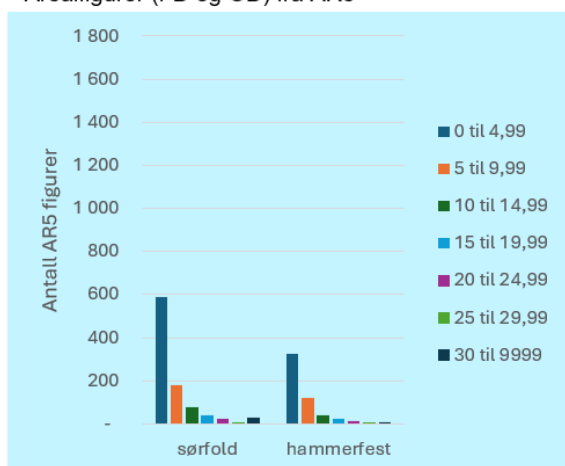
Resultatet av å slå sammen figurer av fulldyrka areal og overflatedyrka areal som ligger inntil hverandre, er indirekte belyst med figur 13 og figur 15 senere i rapporten. Indirekte fordi det der også kommer inn en avgrensning om at arealet er på en landbrukseiendom og at figuren er på minst 1 dekar.



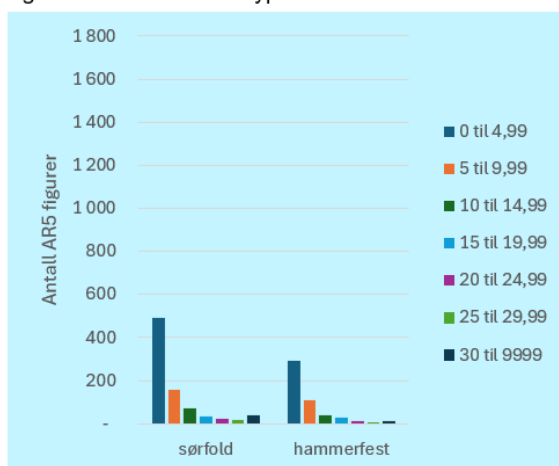
Figur 8 Flyfoto og markslagsfigurer av fulldyrka (oransje farge) og overflatedyrka (gul farge)

Figur 9 og figur 10 viser henholdsvis antall teiger (AR5-figurer) og areal av fulldyrka og overflatedyrka fordelt på grupper av teigstørrelser i Sørfold og Hammerfest. I begge kommunene er det desidert flest teiger i arealgruppen 0-4,99 dekar.

Arealfigurer (FD og OD) fra AR5

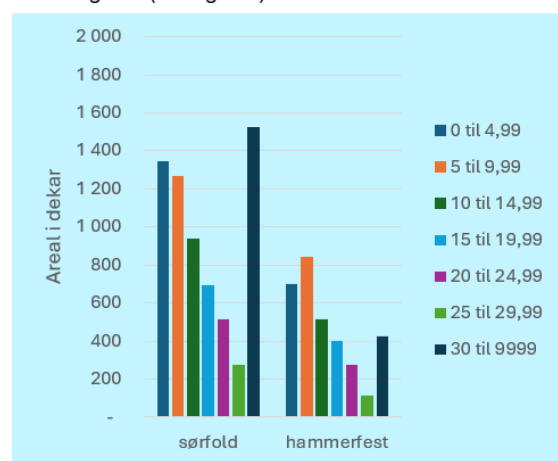


Smeltet sammen tilgrensende figurer av samme arealtype

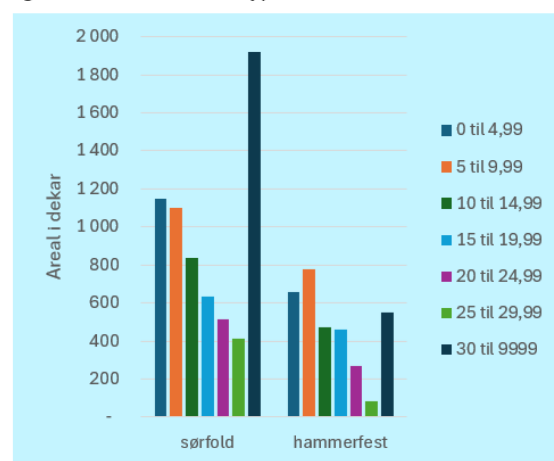


Figur 9 Antall AR5-figurer av fulldyrka og overflatedyrka areal i Sørfold og Hammerfest fordelt på størrelsesgrupper, «individuelle» og «smeltet sammen».

Arealfigurer (FD og OD) fra AR5



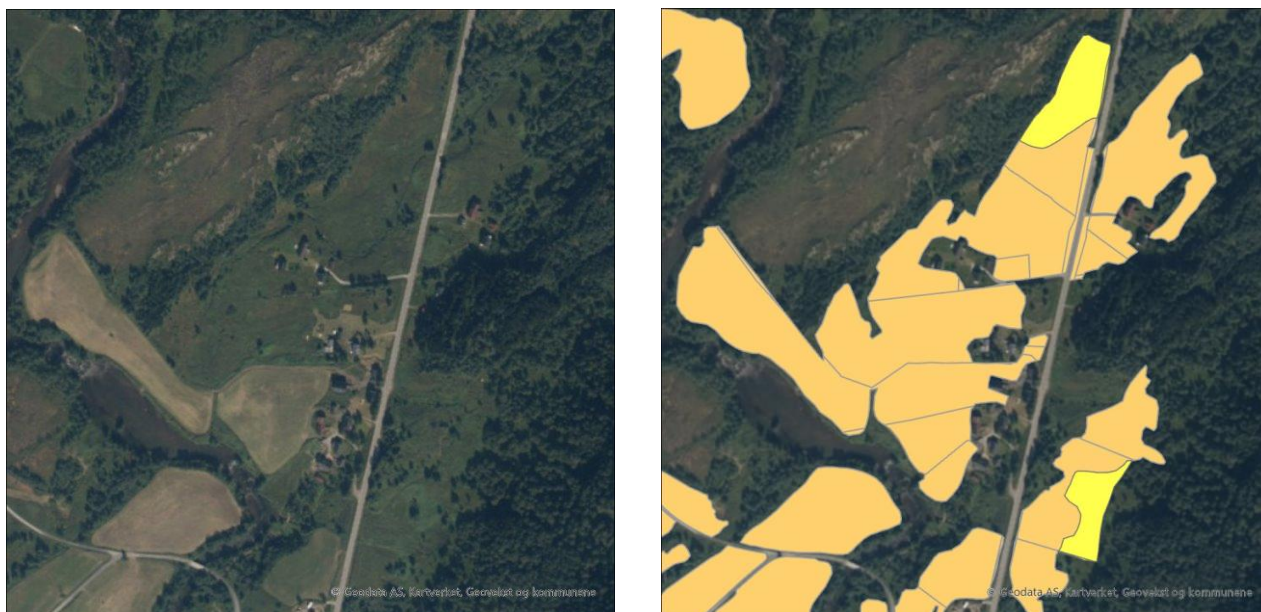
Smeltet sammen tilgrensende figurer av samme arealtype



Figur 10 Areal i AR5 figurer av fulldyrka og overflatedyrka areal i Sørfold og Hammerfest fordelt på størrelsesgrupper, «individuelle» og «smeltet sammen».

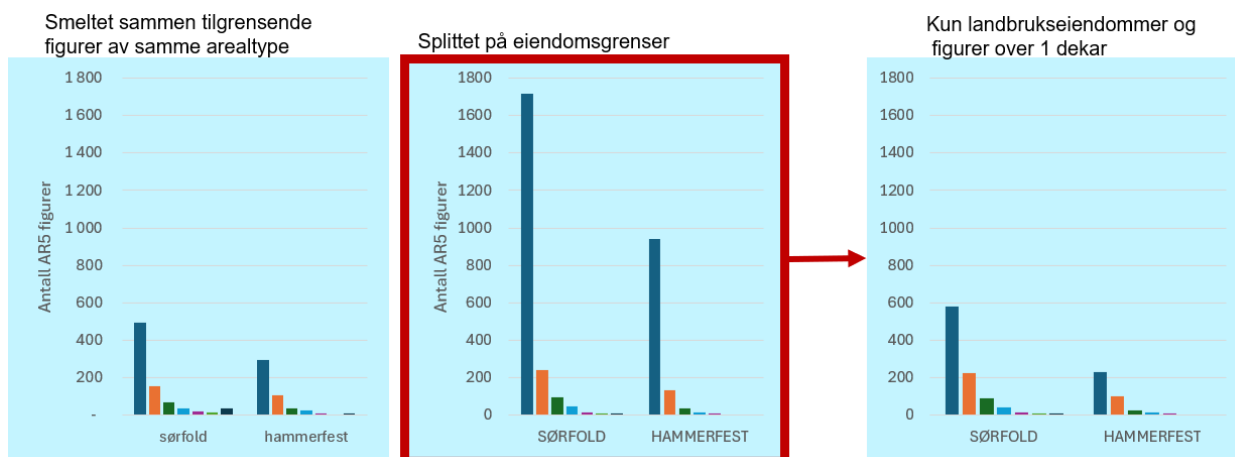
II. Vil det være relevant og hensiktsmessig å ta hensyn til eiendomsgrenser som går gjennom markslagsfigurer?

I figur 11 vises eiendomsgrenser sammen med markslag, mens markslagsfigurer med samme markslag som ligger inntil hverandre, er slått sammen. Antakelig er det stor variasjon i hvor stor grad eiendomsgrenser som skjærer gjennom en markslagsfigur, i praksis utgjør en hindring for å drive arealene på begge sider av eiendomsgrensene sammenhengende. I en del tilfeller vil det være satt opp gjerder i eiendomsgrensene, men uten at det er mulig å identifisere disse tilfellene i kartet. At det er forskjellige eiere på hver side av eiendomsgrensene, vil i varierende grad også være en hindring for at arealene kan drives sammenhengende på tvers av eiendomsgrenser. Landbruksdirektoratet har vært usikker på om «teig» det skal gis tilskudd for drift av, skal være avgrenset av eiendomsgrenser, og ønsket innspill fra referansegruppa på dette. Innspillene fra referansegruppa gikk i retning av at «størrelses-teigene» skal avgrenses av eiendomsgrenser, dvs. grenser mellom landbrukseiendommer. Landbruksdirektoratet har derfor lagt dette til grunn.



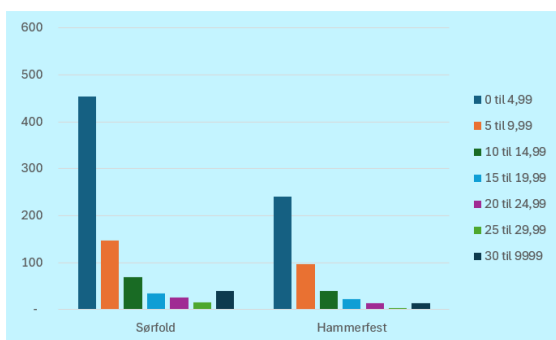
Figur 11 Flyfoto og markslag (fulldyrka oransje farge, overflatedyrka gul farge) med eiendomsgrenser. Markslagsfigurer med samme markslag som ligger inntil hverandre er slått sammen

Figur 12 og figur 14 viser henholdsvis antall teiger (AR5-figurer) og areal av fulldyrka og overflatedyrka fordelt på grupper av teigstørrelser i Sørfold og Hammerfest med og uten splitting på eiendomsgrenser, og videre avgrenset til figurer som er større enn 1 dekar og som ligger på landbrukseiendommer. Splitting på eiendomsgrenser gir en flerdobling i antall teiger i størrelsesgruppen 0 til 4,99 dekar, men hvis en avgrenser til figurer som er større enn 1 dekar og som ligger på landbrukseiendommer, blir ikke antallet teiger i den minste størrelsesgruppen vesentlig større enn antallet om en bare ser på figurene hvor tilgrensende figurer av samme arealtype er smeltet sammen.

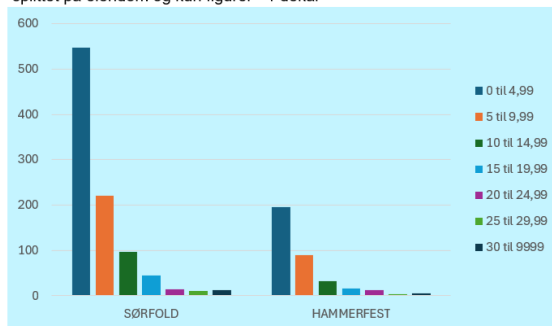


Figur 12 Antall AR5-figurer av fulldyrka og overflatedyrka areal i Sørfold og Hammerfest fordelt på størrelsesgrupper, «smeltet sammen»-figurer, splittet på eiendomsgrenser og kun landbrukseiendommer og figurer over 1 dekar.

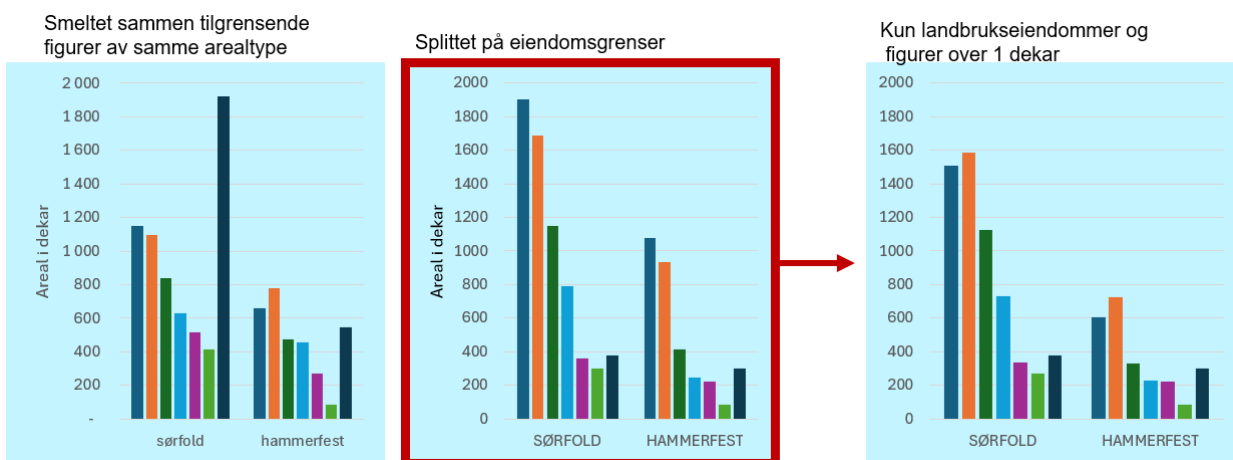
Arealfigurer (FD og OD smeltet sammen) fra AR5



Arealfigurer (FD og OD smeltet sammen) fra AR5 og splittet på eiendom og kun figurer >1 dekar

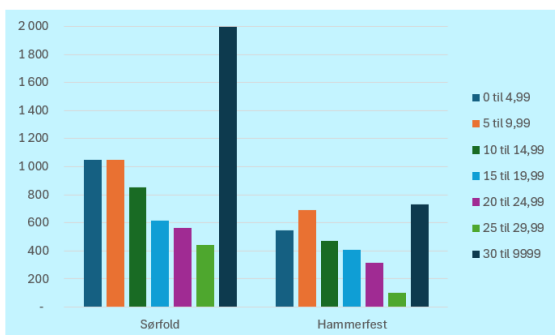


Figur 13 Antall AR5-figurer av fulldyrka og overflatedyrka areal smeltet sammen, i Sørfold og Hammerfest fordelt på størrelsesgrupper, «smeltet sammen»-figurer (til venstre) og splittet på eiendomsgrenser og kun landbrukseiendommer og figurer over 1 dekar.

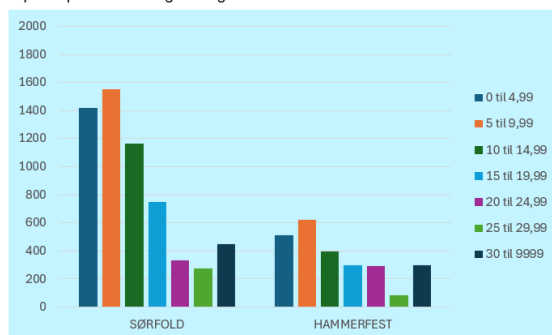


Figur 14 Areal i AR5 figurer av fulldyrka og overflatedyrka areal i Sørfold og Hammerfest fordelt på størrelsesgrupper, «smeltet sammen», splittet på eiendomsgrenser og kun landbrukseiendommer og figurer over 1 dekar.

Arealfigurer (FD og OD smeltet sammen) fra AR5



Arealfigurer (FD og OD smeltet sammen) fra AR5 og splittet på eiendom og kun figurer >1 dekar



Figur 15 Areal i AR5-figurer av fulldyrka og overflatedyrka areal smeltet sammen, i Sørfold og Hammerfest fordelt på størrelsesgrupper, «smeltet sammen»-figurer (til venstre) og splittet på eiendomsgrenser og kun landbrukseiendommer og figurer over 1 dekar.

III. Vil det være relevant å ta hensyn til om det er flere søkere som disponerer areal på samme teig?

Landbruksdirektoratets vurdering er at det bør være de fysiske, og ev. juridiske forholdene i den grad de utgjør hindringer for å drive arealet/arealene sammenhengende, som bør være avgjørende. Ikke om arealet/arealene drives av en eller flere drivere (foretak). Det vil da være teigens faktiske størrelse (og

dermed driftsvansken som følger av teigstørrelsen) som avgjør om den gir grunnlag for tilskudd, ikke hvorvidt det er flere foretak driver deler av arealet.

IV. Vil det være relevant og hensiktsmessig å ta hensyn til skjønnsmessige vurderinger?

Sannsynligvis vil det være en del tilfeller hvor markslagsgrenser og ev. eiendomsgrenser ikke samsvarer så godt med hvilke arealer som egner seg for å drives sammenhengende. Skjønnsmessig justering av teiger ville trolig kunne gi de mest rimelige teigene, forutsatt tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til vurdering, men vil også medføre større risiko for forskjellsbehandling.

Alternativer slik Landbruksdirektoratet ser det, er:

- A. Legge markslagsfigurene og ev. eiendomsgrenser til grunn, ikke noe skjønn.
- B. Markslagsfigurer og ev. eiendomsgrenser i kombinasjon med skjønnsmessig vurdering.

Gitt tidsrammen og tilgjengelige ressurser, vurderes alternativ A som det beste alternativet. Dette vil også gi nyttig kunnskap med ev. utfordringer med å bruke markslagsfigurene.

Definisjonen av «teig»

Som redegjort for i teksten over, har vi konkludert med at i denne tilskuddsordningen er teiger sammenhengende arealer av fulldyrka og overflatedyrka jord som tilhører og er avgrenset av en landbrukseiendom. Dette omtales som «størrelsesteig». Det betyr at innenfor én landbrukseiendom vil AR5-figurer av fulldyrka og overflatedyrka areal som ligger inntil hverandre utgjøre én «størrelsesteig». AR5-figurer av fulldyrka og/eller overflatedyrka areal som har en utstrekning over flere landbrukseiendommer, vil utgjøre én «størrelsesteig» på hver landbrukseiendom. Avgrensningen knytter seg til den enkelte landbrukseiendommens eiendomsgrenser.

3.3.1.2 Tilskuddssats og differensiering

Areal- og kulturlandskapstilskudd for grovfôrarealer i Nord-Norge for vekstsesongen 2024 var på (460 kr + 300 kr) 760 kr i sone 6 og (506 kr + 300 kr) 806 kr i sone 7. Et teigbasert tilskudd vil komme i tillegg til dette tilskuddet.

Tilskuddssatsen for et tilskudd for drift av små teiger bør ikke overkompensere driftsulempene med små teiger. Med det mener vi at hvis alle driftsforhold er like for to teiger, bortsett fra merkostnader ved at den ene teigen er mindre enn den andre, bør ikke tilskuddssatsen for den minste teigen være så høy at det blir mer attraktivt å drive den minste teigen enn å drive den største.

Landbruksdirektoratet har henvendt seg til Norsk Landbruksrådgiving (NLR) i Nordland, hvor vi var i kontakt med en rådgiver som har beregnet grovfôrøkonomi i Grovfôr 2020 og senere i Grovfôrprosjekt Troms og Finnmark, med spørsmål om merkostnader per dekar ved grovfôrproduksjon på små teiger sammenlignet med større teiger, f.eks. en teig på 15 dekar sammenlignet med en teig på 30 dekar. Tilbakemeldingene fra flere i NLR er at det er mange forhold som spiller inn, og at det er vanskelig å generalisere en merkostnad.

Satsene for drift av bratt areal i de regionale miljøprogrammene ligger i størrelsesorden 300 kroner per dekar. I mangel av et bedre grunnlag vurderer Landbruksdirektoratet at satsnivået for drift av bratt areal i de regionale miljøprogrammene kan være et rimelig utgangspunkt for mertilskudd per dekar for drift av små teiger.

I driftsvansketilskuddutredningen fra 2018 (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2018) ble det gjort vurderinger av satsdifferensiering etter størrelsen på teigen. De viste til at en naturlig egenskap for et driftsvansketilskudd for teigstørrelse vil være at det ikke skal gis slikt tilskudd for arealer på teiger ut over en visse størrelse. Gruppen skisserte tre alternativer:

1. Sats per teig i et eller flere trinn
2. Sats per dekar i et eller flere trinn
3. Satser fastsettes for valgte teigstørrelser, lineær satsendring mellom de valgte størrelsene

Arbeidsgruppa viste til at alternativ 3 løser utfordringene knyttet til grenseproblem ved start og slutt på teigstørrelsesintervaller. Alternativet gir også rimelige løsninger av tilfeller når to eller flere foretak driver hver sin del av en teig. Arbeidsgruppa anså dette alternativet, hvor satser fastsettes for valgte teigstørrelser og det er lineær satsendring mellom de valgte størrelsene, som det mest aktuelle for et eventuelt driftsvansketilskudd etter teigstørrelse.

Vår vurdering av maksimal størrelse på teig, foreløpig sats og differensiering

I utgangspunktet bør beregningen holdes så enkel som mulig i prøveordningen, det taler for en ordning med en sats per teig eller daa (ev. med strukturdifferensiering). For tilskuddsutmålingen vil det trolig være behov for at tilskuddssatsen er oppgitt i dekar eller omregnet til sats per dekar i de tilfellene søkeren ikke driver hele teigen. For oversiktens og forståelsens skyld vil det da trolig være hensiktsmessig at tilskuddssatsen er oppgitt som en sats per dekar. For å lempe på utfordringer med grenseproblemer ved start og stopp på tilskuddsstørrelser, vil det også trolig være hensiktsmessig at tilskuddssatsen er differensiert etter teigstørrelse.

Også begrensede midler til systemutvikling taler for en enkel beregning.

Vår vurdering er at alternativ 2, med sats per dekar i flere trinn, gir en relativt enkel beregning samtidig som det et stykke på vei løser grenseproblemer ved start og slutt på teigstørrelsesintervaller.

Som omtalt tidligere ligger satsene for drift av bratt areal i de regionale miljøprogrammene i størrelsesorden 300 kroner per dekar. I mangel av et bedre grunnlag vurderer Landbruksdirektoratet at satsnivået for drift av bratt areal i de regionale miljøprogrammene kan være et rimelig utgangspunkt for mertilskudd per dekar for drift av små teiger.

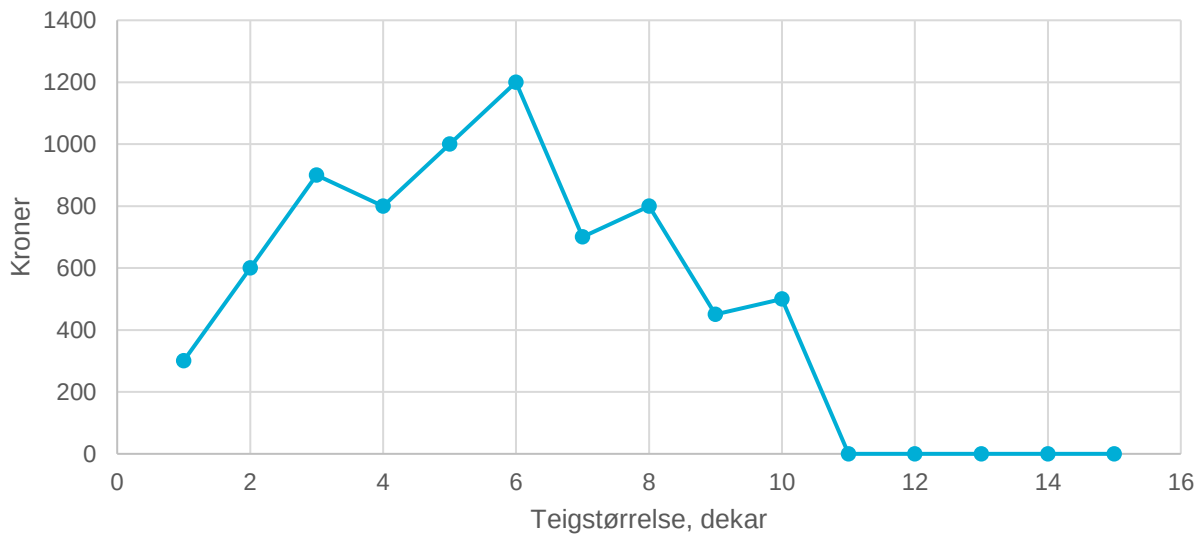
Landbruksdirektoratet har mottatt foreløpig datagrunnlag for teigstørrelse fra NIBIO, basert på kriteriene vi legger til grunn i kap. 3.3.1.1. Dermed har vi informasjon om teigstørrelsene i kommunene som foreslås inkludert i prøveordningen. På grunnlag av dette har Landbruksdirektoratet vurdert hva som bør være øvre grense for teigstørrelse (maksimalt antall dekar per teig som gir grunnlag for tilskudd). Vi har konkludert med at grensen bør være på 10 dekar. Tilskudd for drift av små teiger vil altså gis for teiger i størrelsen 1-10 dekar.

Datagrunnlaget har også gitt oss oversikt over potensielt totalt tilskuddsberettiget areal og hvordan det er fordelt på ulike teigstørrelser. På grunnlag av dette har Landbruksdirektoratet vurdert hva som kan settes som foreløpige tilskuddssatser, for å holde forbruket innenfor bevilgningen. Denne vurderingen henger også sammen med antall kommuner prøveordningen vil omfatte, jf. kap.3.5.3. Satsene er foreløpige og fremgår av tabell 5.

Tabell 5 Foreløpig tilskuddssats differensiert etter teigstørrelse. Kroner per dekar

Teigstørrelse, dekar	Foreløpig tilskuddssats, kr/daa
1-3	300
4-6	200
7-8	100
9-10	50

Som tidligere nevnt mener vi at en slik differensiering, med sats per dekar i flere trinn, gir en relativt enkel beregning samtidig som det et stykke på vei løser grenseproblemer ved start og slutt på teigstørrelsesintervaller. Dette er illustrert i figur 16.



Figur 16 Tilskudd per teig ved tilskuddssats per dekar differensiert etter teigstørrelse som i tabell 5, kroner per teig.

Det er knyttet noe usikkerhet til den foreløpige satsen. Endelige satser vil ikke fastsettes før etter at alle tilskuddssøknader har kommet inn, og man vet hvor stort areal det faktisk er søkt tilskudd for over de to ordningene. Endelig sats som fastsettes i november vil derfor kunne avvike noe fra foreløpig sats.

Vi har konkludert med at det ikke er aktuelt med noen annen form for differensiering av tilskuddet for små teiger. I det følgende delkapittelet er det redegjort litt nærmere for de vurderingene som ligger bak.

3.3.1.3 Mulige andre differensieringer

I driftsvansketilskuddutredningen fra 2018 (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2018) ble det gjort vurderinger av mulige differensieringer etter ulike kriterier.

Vekster/ vekstgrupper

Arbeidsgruppa viste til at det er grunn til å tro at det kan være ulik grad av driftsvanske ut fra teigstørrelse, mellom ulike vekster. Korndyrking med maskinelle operasjoner i våronn, vekstsesong og innhøsting kan tenkes å ha større grad av driftsvanske enn det grovfôr dyrking vil ha, selv om det kan være flere slåtter og flere maskinelle operasjoner ved hver slått i grovfôr dyrking. Arbeidsgruppa kjente imidlertid ikke til at det foreligger noe godt grunnlag for å kvantifisere slike ulemper mellom vekster/vekstgrupper, og viste til at det i seg selv kan være et argument for å ikke differensiere.

Vi er enige i vurderingene av differensiering etter vekster/ vekstgrupper som ble gjort av arbeidsgruppa. Etter vår vurdering er ikke en slik differensiering aktuell for prøveordningen, i hvert fall ikke i første omgang. En slik differensiering vil uansett ikke være så aktuell så lenge prøveordningen gjelder Nord-Norge, da det i all hovedsak vil være snakk om grovfôrarealer.

Geografisk område

I driftsvanskeutredningen fra 2018 ble det vist til at det ikke uten videre synes opplagt at driftsvanske for teigstørrelse vil variere mellom ulike geografiske områder, ut over andelen slikt areal og det som måtte skyldes ulike andeler av ulike markslag og fordeling i vekstgrupper. Antall høstinger av grovfôr vil kunne variere etter geografisk område. Slik sett kunne det være rimelig med høyere driftsvansketilskudd i områder med flere slåtter. På den andre siden kan det argumenteres med at satsdifferensieringen i arealtilskuddet i stor grad tar høyde for variasjonen i avlinger og høstekostnader, og at det derfor ikke vil være hensiktsmessig med en geografisk differensiering av et eventuelt driftsvansketilskudd for teigstørrelse.

Vi er enige i vurderingene av differensiering etter geografisk område som ble gjort av arbeidsgruppa, og legger disse til grunn for ordningen.

Bruk (slått eller beiting)

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

I mange tilfeller vil et engareal ikke utelukkende brukes enten til slått eller til beiting, men det vil være varierende innslag av begge bruksmåtene.

Arbeidsgruppa viste også til at hvorvidt et areal faktisk er høstet på annen måte minst én gang i vedkommende sesong, kan være vanskelig for forvaltningen å kontrollere, når tilskuddssøknadene først leveres i oktober.

Arbeidsgruppa holdt imidlertid fram at det i liten grad vil være knyttet vesentlige driftsvansker til arealer som bare høstes ved beiting, og at dette ut fra formålet med ordningen tilsa at et eventuelt driftsvansketilskudd for teigstørrelse bør avgrenses til ikke å omfatte arealer som bare høstes ved beiting.

Vi er enige i vurderingene av at det ikke knytter seg vesentlige driftsvansker til arealer som bare høstes ved beiting. Imidlertid vil arealer som beites også bidra med å oppnå formålet med denne teigbaserte tilskuddsordningen, altså å hindre gjengroing. I tillegg vil det være krevende å kontrollere hvorvidt et areal utelukkende er brukt til slått eller beiting. Vår vurdering er derfor at det nå i første omgang med prøveordningen ikke er aktuelt å differensiere eller avgrense etter bruk.

Tilstand/ historikk

Man kan også tenke seg at man kan differensiere ut ifra tilstanden eller historikken til teigen, ut ifra om teigen har vært i drift foregående år eller om den har vært ute av drift. Det finnes imidlertid ikke noen oversikt over hvilke teiger som har vært i drift og ikke. Det vil derfor kunne være krevende for forvaltningen å kontrollere. Vi vurderer at det er mest aktuelt å gi lik sats til begge kategorier.

3.3.2 Tilskudd for drift av arealer som det ikke ble søkt tilskudd for i 2024

3.3.2.1 Hva skal regnes som jordbruksareal det ikke ble søkt tilskudd for i 2024?

Som det fremgår av kap. 3.2.8 er det ikke mulig å vite hvilke arealer på en landbrukseiendom det blir søkt om tilskudd for, når det bare søkes om tilskudd for deler av det fulldyrka og/eller overflatedyrka arealet på eiendommen. Dette betyr at vi i slike tilfeller ikke har informasjon om hvilke konkrete arealer på en landbrukseiendom det ikke ble søkt om tilskudd for året før. I 2025 vil det dermed i praksis bare være mulig å identifisere areal som det ikke ble søkt tilskudd for i 2024, på landbrukseiendommer som det i sin helhet ikke ble søkt om tilskudd for i 2024. Det gjør at man for tilskudd for drift av arealer som det ikke ble søkt tilskudd for i 2024 må ha følgende kriterium:

- Tilskuddet gis for arealer på landbrukseiendommer hvor det ikke ble søkt om tilskudd for noe areal i 2024. Det vil si at det ikke gis tilskudd for:
 - arealer som ligger på landbrukseiendommer der deler av arealet ble drevet og søkt tilskudd for i 2024.
 - for fulldyrka og/eller overflatedyrka jord som ikke ligger på landbrukseiendom.

Det innebærer at det finnes arealer med fulldyrka og overflatedyrka jord som ikke var i drift i 2024, som ikke gir grunnlag for dette tilskuddet.

Man vil i tilskuddsordningen forholde seg kategorisk til hvorvidt landbrukseiendommen ble ført opp i søknader om produksjonstilskudd i 2024, jf. kap. 3.2.8. Det vil da også inkludere tilfeller hvor arealet har vært i drift, men ikke blitt søkt areal- og kulturlandskapstilskudd for i 2024.

I utgangspunktet hadde det vært ønskelig at tilskuddet omfattet alle arealer som var ute av drift i 2024. De skisserte kriteriene som er omtalt i de foregående avsnittene er imidlertid det eneste alternativet vi ser at er gjennomførbart, innenfor de gitte rammer for prøveordningen, for å kunne gi et tilskudd som retter seg mot jordbruksarealer som ikke har vært i drift.

3.3.2.2 Tilskuddssats og differensiering

Vi vurderer det som mest formålstjenlig å ikke innføre strukturdifferensiert sats på dette tilskuddet. Formålet er å hindre gjengroing gjennom å ta i bruk jordbruksarealer som ikke ble søkt tilskudd for i fjor. Man vil oppnå størst effekt ved å ta i bruk større arealer som er ute av drift, og dermed vil det være lite hensiktsmessig at tilskudd per dekar reduseres jo mer areal man tar i bruk.

Satsene for drift av bratt areal i de regionale miljøprogrammene ligger i størrelsesorden 300 kroner per dekar. I kap. 3.3.1.2 er det vist til at i mangel av et bedre grunnlag vurderer Landbruksdirektoratet at satsnivået for drift av bratt areal i de regionale miljøprogrammene kan være et rimelig utgangspunkt for mertilskudd per dekar for drift av små teiger.

Med utgangspunkt i antall kommuner prøveordningen vil omfatte, jf. kap.3.5.3. og en vurdering av hvor stort areal som ikke ble søkt om tilskudd for i 2024, som det er rimelig å anta at vil tas i bruk i 2025, har Landbruksdirektoratet gjort en vurdering av hva som kan settes som foreløpige tilskuddssatser, for å holde forbruket innenfor bevilgningen:

- Foreløpig sats: 300 kr/daa

Det er knyttet noe usikkerhet til den foreløpige satsen. Endelige satser vil ikke fastsettes før etter at alle tilskuddssøknader har kommet inn, og man vet hvor stort areal det faktisk er søkt tilskudd for over de to ordningene. Endelig sats som fastsettes i november vil derfor kunne avvike noe fra foreløpig sats.

Vurderingene som er gjort av annen differensiering av tilskudd basert på teigstørrelse gjør seg også gjeldende for tilskuddet for drift av arealer som det ikke ble søkt tilskudd for i 2024:

- Tilskuddet gis for maskinelt høstbart areal (fulldyrka og overflatedyrka areal), uten noen differensiering mellom fulldyrka og overflatedyrka areal.
- Tilskuddet differensieres ikke mellom vekstgrupper, det gis lik sats uavhengig av hvilken vekstgruppe som dyrkes der.
- Det er ikke hensiktsmessig med en geografisk differensiering av tilskuddet, siden prøveprosjektet kun gjelder utvalgte kommuner.
- Tilskuddet gis uavhengig av om arealet høstes maskinelt eller beites, siden både maskinell høsting og beiting vil bidra med å oppnå formålet om å hindre gjengroing. I tillegg vil det være krevende å kontrollere hvorvidt et areal utelukkende er brukt til slått eller beiting.

3.4 Hvilke arealer skal gi grunnlag for tilskudd?

Landbruksdirektoratets har gjort vurderinger av hvilke arealer som skal gi grunnlag for tilskudd, hhv. tilskudd basert på teigstørrelse, og tilskudd for drift av arealer som det ikke ble søkt tilskudd for foregående år, og har kommet frem til følgende kriterier:

- Tilskuddene gis for jordbruksareal som drives aktivt i søknadsåret og som ligger på en landbrukseiendom registrert i Landbruksregisteret.
- Tilskuddene gis for overflatedyrka og fulldyrka jord, altså jordbruksareal som kan høstes maskinelt. Det avgrenses mot areal klassifisert som innmarksbeite. I utredningen av et driftsvansketilskudd fra 2018 (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2018) ble det vist til at driftsvansker med utgangspunkt i små teiger i hovedsak vil være knyttet til merarbeid/

merkostnader ved maskinell drift. For innmarksbeiteareal er det grunn til å tro at merarbeid knyttet til små teiger vil være svært begrenset. Arbeidsgruppa kom derfor til at det kan være rimelig at det ikke skal gis driftsvansketilskudd for teigstørrelse for areal som er klassifisert som innmarksbeiteareal.

- Foretaket må søke areal- og kulturlandskapstilskudd for arealet samme år. Et slikt krav vil bidra til å sikre at driften av arealet oppfyller vilkårene om disponering og aktiv drift, og vil sørge for effektiv forvaltning gjennom at eventuell kontroll av arealene vil kunne samkjøres for flere ordninger.
- En avgrensning av tilskuddsberettiget grovfôrareal (som i dagens areal- og kulturlandskapstilskudd) vil komplisere ordningen. Dette er derfor ikke aktuelt i første omgang.
- Tilskuddet basert på teigstørrelse gis både for arealer som har vært i drift de siste årene og for arealer som har vært ute av drift foregående år.
- Tilskuddet for drift av arealer som det ikke ble søkt tilskudd for foregående år, gis bare for arealer på en landbrukseiendom som det i sin helhet ikke ble søkt tilskudd for foregående år.
- Arealstørrelsen oppgis i hele dekar etter vanlige avrundingsregler.

NIBIO vil produsere et kartlag for hver av de to tilskuddsordningene, og kartlagene vil bli tilgjengelige i gårdskart slik at de som vil søke om ett av eller begge tilskuddene kan se hvilke arealer det kan gis tilskudd for.

Kartlaget som vil vise hvilke teiger det kan gis tilskudd for ut fra teigstørrelse og øvre og nedre grense for teigstørrelser, vil være basert på en versjon av AR5, landbrukseiendommer og eiendomsgrenser fra januar 2025.

Kartlaget som vil vise hvilke fulldyrka og overflatedyrka areal på landbrukseiendommer som det ikke ble søkt om produksjonstilskudd for i 2024, vil også være basert på en versjon av AR5 og landbrukseiendommer fra januar 2025, samt søknads- og saksbehandlingsdata per februar 2025 om hvilke eiendommer det er søkt om eller gitt produksjonstilskudd for, for drift i 2024.

Det er altså opplysninger for AR5, landbrukseiendommer og eiendomsgrenser slik de forelå i januar 2025 som vil være grunnlaget for hvilke arealer det kan gis tilskudd for. Ev. endringer som gjøres etter januar 2025 i AR5 eller i landbrukseiendommer med eiendomsgrenser, vil ikke endre dataene i kartlaget og dermed heller ikke endre hvilke arealer som gir grunnlag for tilskudd. For å få gjennomført prosjektet innenfor de gitte tidsrammene må det imidlertid gjennomføres på denne måten. Vi ser heller ikke at det kommer til å medføre noen vesentlige ulemper.

3.5 Hvilke kommuner skal være med i prøveprosjektet?

3.5.1 Antall kommuner som inngår i prøveordningen

For å få nyttig kunnskap ut av prøveordningen, som kan være overførbart til en ev. nasjonal ordning, bør det ikke være for få kommuner i prøveordningen. Samtidig er dette et lite prosjekt, med begrensede midler og tidsrammer. For at prosjektet skal være håndterbart, bør det ikke omfatte for mange kommuner.

Antall kommuner som velges ut er også tett knyttet sammen med hva tilskuddssatsen blir, siden det vil være styrende for hvor mange dekar det kan gis tilskudd for. I kapittel 3.5.3 gjør vi et foreløpig utvalg av kommuner som kan inngå i prøveordningen. Utvalget av kommuner vil kunne endres frem til forskriften fastsettes.

3.5.2 Arealtall for kommunene i Nord-Norge

Tabellen under viser arealtall for kommunene i Nord-Norge. Den viser en kommunevis oversikt over:

- antall landbrukseiendommer med fulldyrka eller overflatedyrka areal,
- antall søkere,
- antall omsøkte landbrukseiendommer,
- antall dekar fulldyrka eller overflatedyrka areal (registrert i Landbruksregisteret),

- antall dekar disponert og omsøkt fulldyrka eller overflatedyrka areal,
- andelen fulldyrka eller overflatedyrka areal som ikke er disponert og omsøkt, og
- gjennomsnittlig størrelse på landbrukseieendommene

Kom-nr	Kommune	Antall landbr-eien-dommer m dyrka	Antall søkere	Antall omsøkte landbr.-eien-dommer	Lreg dyrka, daa	Disponert i alt, daa	Areal dyrka, ikke disponert	Gjennom-snitts-størrelse landbr.-eiendom
1857	VÆRØY	50			285	0	100 %	6
5614	LOPPA	104			736	0	100 %	7
5616	HASVIK	56			372	0	100 %	7
5620	NORDKAPP	6			71	0	100 %	12
5632	BÅTSFJORD	7			85	0	100 %	12
1874	MOSKENES	18	1	3	127	13	90 %	7
5618	MÅSØY	111	2	7	974	149	85 %	9
5626	GAMVIK	57	3	9	583	147	75 %	10
5542	SKJERVØY	136	3	33	1513	480	68 %	11
5603	HAMMERFEST	201	6	32	2584	827	68 %	13
1845	SØRFOLD	409	20	134	6103	2380	61 %	15
5630	BERLEVÅG	10	1	2	385	159	59 %	39
1856	RØST	61	2	17	427	224	48 %	7
5546	KVÆNANGEN	250	11	79	5975	3138	47 %	24
5534	KARLSØY	385	18	146	5359	3039	43 %	14
5624	LEBESBY	79	5	31	1989	1159	42 %	25
5501	TROMSØ	1097	75	457	24559	14917	39 %	22
1838	GILDESKÅL	524	24	293	8801	5567	37 %	17
5530	SENJA	1241	61	619	26768	17011	36 %	22
5636	NESSEBY	212	13	89	4317	2802	35 %	20
1806	NARVIK	864	35	447	19050	12592	34 %	22
5522	SALANGEN	329	27	164	10444	6974	33 %	32
5605	SØR-VARANGER	274	25	87	12093	8088	33 %	44
5622	PORSANGER	387	30	183	11164	7515	33 %	29
5526	SØRREISA	309	19	160	7041	4772	32 %	23
5516	GRATANGEN	261	12	159	3534	2409	32 %	14
5512	TJELDSUND	690	47	392	14446	9848	32 %	21
1868	ØKSNES	427	27	221	5711	3907	32 %	13
5514	IBESTAD	426	18	313	6838	4759	30 %	16
5528	DYRØY	354	18	218	6741	4703	30 %	19
5612	KAUTOKEINO	109	10	67	3390	2374	30 %	31
5518	LAVANGEN	262	15	160	3512	2464	30 %	13
1875	HAMARØY	474	28	275	9372	6600	30 %	20
1853	EVENES	287	21	140	7083	5052	29 %	25
5538	STORFJORD	224	28	121	6567	4718	28 %	29
1851	LØDINGEN	220	14	120	4198	3018	28 %	19

1835	TRÆNA	16	2	12	187	135	28 %	12
1867	BØ	588	22	291	11033	7983	28 %	19
5610	KARASJOK	219	24	124	9570	6960	27 %	44
1865	VÅGAN	374	31	208	8618	6466	25 %	23
1841	FAUSKE	493	44	279	17165	12929	25 %	35
1871	ANDØY	613	40	425	18405	14192	23 %	30
1840	SALTDAL	516	38	372	12095	9384	22 %	23
1824	VEFSN	567	82	355	28693	22307	22 %	51
1859	FLAKSTAD	174	12	128	3057	2403	21 %	18
1860	VESTVÅGØY	1122	101	760	29852	23754	20 %	27
5544	NORDREISA	474	49	296	17835	14249	20 %	38
1836	RØDØY	329	46	203	7562	6048	20 %	23
1804	BODØ	950	95	705	26700	21521	19 %	28
1866	HADSEL	861	77	545	18701	15122	19 %	22
5607	VADSØ	227	19	128	7196	5856	19 %	32
1848	STEIGEN	627	59	389	24712	20313	18 %	39
1811	BINDAL	295	28	185	12269	10186	17 %	42
5540	KÅFJORD	438	35	306	10154	8497	16 %	23
5503	HARSTAD	822	71	578	22226	18677	16 %	27
1834	LURØY	283	37	172	6676	5616	16 %	24
1870	SORTLAND	720	69	426	20505	17279	16 %	28
1837	MELØY	488	56	318	14330	12087	16 %	29
1833	RANA	673	99	467	26085	22017	16 %	39
5532	BALSFJORD	908	135	677	42288	35783	15 %	47
5524	MÅLSELV	635	71	482	33946	28865	15 %	53
5628	TANA	535	53	376	28376	24407	14 %	53
5510	KVÆFJORD	341	46	230	11989	10331	14 %	35
5520	BARDU	255	36	188	15578	13472	14 %	61
1839	BEIARN	332	28	260	9837	8514	13 %	30
1818	HERØY	162	29	129	3729	3232	13 %	23
5601	ALTA	863	79	582	25038	21829	13 %	29
1828	NESNA	206	36	146	11350	9900	13 %	55
5536	LYNGEN	469	37	339	14026	12308	12 %	30
5634	VARDØ	38	3	29	1531	1345	12 %	40
1832	HEMNES	319	73	235	20478	18104	12 %	64
1815	VEGA	274	46	234	12738	11628	9 %	46
1826	HATTFJELLDAL	260	72	228	18252	16867	8 %	70
1827	DØNNA	339	52	265	14403	13362	7 %	42
1813	BRØNNØY	522	99	433	25821	24157	6 %	49
1822	LEIRFJORD	363	59	296	19880	18636	6 %	55
1825	GRANE	176	28	135	8315	7815	6 %	47
1820	ALSTAHAUG	256	75	210	21643	20487	5 %	85
1816	VEVELSTAD	128	28	102	6814	6579	3 %	53
1812	SØMNA	265	79	236	27048	26394	2 %	102

3.5.3 Utplukk av kommuner

I mandatet for prosjektet fra LMD fremgår det at Landbruksdirektoratet velger ut kommuner i Nord-Norge som skal omfattes av prøveordningen, i henhold til kriteriet om at kommunene skal ha en stor andel areal som det ikke søkes tilskudd til.

I vurderingen av hvilke kommuner som skal inngå i prøveordningen, har Landbruksdirektoratet forsøkt å balansere hensynet til målretting av tilskuddet mot hensynet til å unngå en overvurdering av tilskuddets effekt. Måten vi har gjort dette på, er ved å først lage noen generelle kriterier for hvilke kommuner det er relevant å ha med i prøveordningen, og deretter plukke ut tilfeldige kommuner som inkluderes i prøveordningen.

Landbruksdirektoratet har satt følgende kriterier for hvilke kommuner det vil være relevant å inkludere i prøveordningen:

- For det første har vi, i tråd med mandatet, lagt vekt på at kommunene skal ha en stor andel areal som det ikke søkes tilskudd for. På landsbasis var det i 2023 i gjennomsnitt 9,5 prosent av det maskinelt høstbare jordbruksarealet som ikke søkes om tilskudd for, jf. kap. 3.2.7. I Nord-Norge er imidlertid andelen høyere. Om man ser på andel maskinelt høstbart jordbruksareal som ikke er disponert blant kommunene som har større jordbruksareal enn 2000 dekar i tabellen over, er gjennomsnittet 23 prosent og medianen 21 prosent, dvs. litt mer enn det dobbelte av landsgjennomsnittet. En grense på rundt 20 prosent areal som ikke er drevet er derfor brukt for å oppfylle kriteriet om at kommunen har en stor andel areal som det ikke søkes tilskudd til. Til sammen var det 32 kommuner som hadde en andel areal ute av drift som var mindre enn 20 prosent.
- For det andre, har vi satt et kriterium om arealstørrelse. Landbruksdirektoratet mener kommuner i prosjektet samlet sett bør ha jordbruksareal større enn eller likt 2 000 dekar for å sikre at tilskuddet bidrar til formålet i et visst omfang. Kriteriet bidrar også til at flere kommuner uten eller med svært få potensielle søkere fjernes fra utvalget. Som det fremgår av tabellen i kapittel 3.5.2, er kommunene med den aller høyeste andelen av jordbruksarealer ute av drift blant kommunene som har et samlet dyrka areal på mindre enn 2000 dekar (og de samme kommunene har også svært få potensielle søkere). Til sammen var det 14 kommuner med et samlet dyrka areal lavere enn 2000 daa. Antall foretak som hadde ført opp at de disponerte areal i kommunene det gjaldt var mellom 0 og 5 stk.

Etter at kommuner som ikke møtte kriteriene vi hadde satt opp var tatt ut, satt vi igjen med et bruttoutvalg på 35 kommuner. Fra bruttoutvalget gjorde vi et tilfeldig utvalg av noen kommuner og fordelte dem tilfeldig på de to ordningene for å ha et utgangspunkt for det videre arbeidet. Deretter fjernet vi kommuner som hadde planlagt periodisk ajourhold av AR5 i 2025. Fordi tilskuddsordningene baserer seg på årsversjoner av AR5 slik de forelå i januar 2025, ville det potensielt ha vært betydelige forskjeller mellom grunnlagsdataene for prøveordningen og oppdatert versjon av AR5 (og søknad om produksjonstilskudd).

For å holde oss innenfor bevilgningen for prøveordningen, reduserte vi utvalget ytterligere på bakgrunn av vurderinger rundt arealtallene i kommunene og antatt søknadsmasse. Etter at dette var gjort, besto utplukket av følgende kommuner:

Nordland (5 kommuner)	Troms (5 kommuner)	Finnmark (2 kommuner)
Saltdal, Fauske, Andøy, Rødøy og Sørfold	Lavangen, Senja, Karlsøy, Gratangen og Dyrøy	Porsanger og Karasjok

Kommunene i utvalget hadde en andel areal som ikke var dyrka som varierte fra 20 prosent til 61 prosent. Gjennomsnittet var 32 prosent, og medianen på 30 prosent.

Kommunene var fordelt slik på de to tilskuddsordningene (tilskudd for drift av små teiger og tilskudd for drift av arealer som ikke ble drevet foregående år):

Tilskudd for drift av små teiger	Tilskudd for drift av arealer på landbrukseiendommer som det ikke ble søkt tilskudd for i 2024
Fauske	Saltdal
Sørfold	Gratangen
Lavangen	Dyrøy
Senja	Rødøy
Karlsøy	Porsanger
Karasjok	Andøy

For begge ordninger er kommuner i alle fylkene i Nord-Norge representert.

Utvalget av kommuner vil kunne endres fram til forskriften fastsettes.

3.5.4 Informasjon om teigstørrelse for kommunene som er valgt ut for Tilskudd for drift av små teiger

NIBIO har gjort kjøring for de utvalgte kommunene basert på de kriteriene som fremgår av kap. 3.3.1 for hvordan teig skal defineres i denne sammenhengen («størrelsesteig»). Det gir oss en oversikt over teigstørrelser og tilskuddsberettiget areal i disse 6 kommunene. Det er totalt 7 336 teiger i de utvalgte kommunene med til sammen 68 675 dekar areal. Gjennomsnittlig teigstørrelse er 9,07 dekar, median er 5 dekar. Det fremgår av tabell 6 at svært mange av teigene i kommunene har relativt liten størrelse. 74 prosent av teigene er fra 1 til 10 dekar, og vil dermed gi grunnlag for tilskuddet. 35,2 prosent av jordbruksarealet i disse kommunene ligger på teiger som er mellom 1-10 dekar.

Tabell 6 Frekvenstabell, teigstørrelse i de utvalgte kommunene Fauske, Sørfold, Lavangen, Senja, Karlsøy og Karasjok. Antall teiger og sum areal i de ulike intervallene.

Intervall, teigstørrelse	Antall teiger	Andel teiger	Areal	Andel areal
1-3 daa	2 580	34,7 %	5 454	8,1 %
4-6 dekar	1 732	23,3 %	8 380	12,4 %
7-8 dekar	671	9,0 %	5 007	7,4 %
9-10 dekar	517	7,0 %	4 900	7,3 %
11-15 dekar	795	10,7 %	10 144	15,0 %
16-20 dekar	436	5,9 %	7 784	11,5 %
21-30 dekar	379	5,1 %	9 350	13,9 %
31-40 dekar	152	2,0 %	5 297	7,9 %
41-50 dekar	69	0,9 %	3 157	4,7 %
51-100 dekar	89	1,2 %	6 052	9,0 %
101 dekar og mer	14	0,2 %	1 925	2,9 %
Totalt	7 434		67 450	
<i>Andel tilskuddsberettiget av total</i>	<i>74,0 %</i>		<i>35,2 %</i>	

3.6 Hovedelementene i regelverket

I dette delkapittelet blir det redegjort for hovedelementene i regelverket. Mange av begrunnelsene for valg av vilkår og forvaltning bygger på drøftinger som er gjort tidligere i rapporten.

3.6.1 Fastsettelse av regelverk

Regelverket for tilskuddene i prøveordningen vil være regulert i egen forskrift. Landbruks- og matdepartementet har delegert myndigheten til å fastsette forskriften til Landbruksdirektoratet. Direktoratet sender forslag til forskrift på høring i 11. april, med etterfølgende fastsettelse planlagt i juni.

3.6.2 Generelle bestemmelser for begge ordningene

3.6.2.1 Hvem som kan tildeles tilskudd

Det fremgår av mandatet for prosjektet at Landbruksdirektoratet skal utrede hvem det teigbaserte tilskuddet kan gis til.

For mange sammenlignbare tilskuddsordninger⁷ er det foretak registrert i Enhetsregisteret som kan tildeles tilskudd. Etter vår vurdering er det naturlig at det oppstilles samme krav til registrering i Enhetsregisteret for tilskuddene i prøveordningen. Dette vil bl.a. avgrense mot at privatpersoner vil kunne søke om tilskudd.

Videre er det et spørsmål om foretaket som søker om tilskudd må eie det aktuelle arealet eller om det avgjørende skal være at foretaket disponerer og aktivt driver det. For areal- og kulturlandskapstilskudd etter produksjonstilskuddsforskriften⁸ § 4 er det foretaket som disponerer og aktivt driver arealet som kan gis tilskudd. Det oppstilles mao. ikke et vilkår om at foretaket må eie arealet. Vi vurderer at det bør være tilsvarende for tilskuddene etter prøveordningen, altså at det er foretak som disponerer og aktivt driver arealet som kan gis tilskudd. Dette begrunnes bl.a. med at det ikke fremstår som aktuelt at tilskuddet kan gis til foretak som eier arealet, uten samtidig å være den som disponerer og driver det.

3.6.2.2 Forholdet til forskrift om produksjons- og avløsertilskudd

For å kunne motta areal- og kulturlandskapstilskudd etter produksjonstilskuddsforskriften § 4 første ledd må foretaket «disponere» og «aktivt drive» de arealene det søkes om tilskudd for. I tillegg følger det av grunnvilkårene i produksjonstilskuddsforskriften § 2 at foretaket må være

- «registrert i Enhetsregisteret»
- drive «vanlig jordbruksproduksjon» «på én eller flere landbrukseiendommer», og
- produksjonen må omfatte de «vekstgruppene det søkes tilskudd for, slik disse til enhver tid er definert i medhold av jordbruksavtalen»

I vurderingen av hvilke generelle vilkår som skal oppstilles for de to tilskuddene i prøveordningen, er det hensiktsmessig å se hen til vilkårene etter produksjonstilskuddsforskriften, all den tid også disse tilskuddene retter seg mot jordbruksproduksjon.

For vurdering av hvem som kan tildeles tilskudd vises det til delkapittel 3.6.2.1, der vi vurderer at mottakere av tilskudd skal være foretak som bl.a. er registrert i Enhetsregisteret.

Når det gjelder kravet om at jordbruksproduksjonen skal drives på «én eller flere landbrukseiendommer», vurderes det som overflødig å presisere det som et selvstendig vilkår. Dette begrunnes med at begge tilskuddsordningene utelukkende retter seg mot jordbruksareal definert som fulldyrka og overflatedyrka jord, og som uten unntak vil tilhøre en landbrukseiendom. Det vil med andre ord ikke være mulig å tildele tilskudd for produksjon som ikke foregår på landbrukseiendom.

Derimot må det oppstilles et vilkår tilsvarende kravet om at produksjonen må omfatte de «vekstgruppene det søkes tilskudd for, slik disse til enhver tid er definert i medhold av jordbruksavtalen». Det er gjennom dette vilkåret at angivelsen av hvilke vekstgrupper det gis tilskudd for følger, og er følgelig nødvendig for å

⁷ *Produksjons- og avløsertilskudd i jordbruket, regionale miljøtilskudd, strømstøtte til jordbruksforetak m.fl., tilskudd ved produksjonssvikt i plante- og honningproduksjon og tilskot til avløsning ved sjukdom og fødsel mv.*

⁸ *Forskrift 19. desember 2014 nr. 1814 om produksjons- og avløsertilskudd i jordbruket (produksjonstilskuddsforskriften).*

avgrense tilskuddstildelingen mot vekstgrupper som ikke omfattes av jordbruksavtalen. Samtidig er det materielle innholdet i vilkåret ment å være det samme som etter produksjonstilskuddsforskriften.

3.6.2.2.1 Vurdering av vilkår om «disponering», «aktivt drift» og «vanlig jordbruksproduksjon».

Vilkåret om at foretaket må drive «vanlig jordbruksproduksjon» er i produksjonstilskuddsforskriften et grunnvilkår, og oppfyllelse av vilkåret er i utgangspunktet en forutsetning for å kunne tildeles tilskudd etter de enkelte tilskuddsordningene. I gjeldende kommentarrundskriv til produksjonstilskuddsforskriften⁹ (rundskrivet) er det gitt følgende generelle omtale av vilkåret:¹⁰

«Et grunnleggende vilkår for å kunne motta tilskudd etter forskriften, er at søker driver «vanlig jordbruksproduksjon». Vilkåret skal vurderes for hele søknadsåret under ett, og i lys av hva som er normalt for den enkelte produksjonen som vurderes.

Spørsmålet om foretaket driver vanlig jordbruksproduksjon, må vurderes ut fra et jordbruksfaglig skjønn. I vurderingen skal hver enkelt produksjon holdes opp mot en god agronomisk praksis og godt husdyrhold.

For å oppfylle kravet om å drive vanlig jordbruksproduksjon, må produksjonen ha et næringsmessig preg. Leveransene fra produksjonen skal stå i samsvar med antall dyr, eller størrelsen på arealet, det søkes tilskudd for. Det må vurderes om produksjonen er for ekstensiv eller mangler næringsmessig forankring.

Ethvert avvik fra hva som regnes som vanlig, gir ikke nødvendigvis grunnlag for å avskjære tilskudd med den begrunnelse at det ikke drives vanlig jordbruksproduksjon. Det må tas høyde for ulike driftsformer og normale variasjoner i driften.»

I tillegg angis det i rundskrivet at man i vurderingen kan hensynta lokale og individuelle forhold.

For vurderingen av vilkåret i arealbaserte produksjoner sies det:¹¹

«Ved arealbaserte produksjoner er det vanskelig å fastsette krav til gjennomsnittlig avling som utgangspunkt for vilkåret om at foretaket driver vanlig jordbruksproduksjon. Planteproduksjon varierer i større grad fra år til år og etter lokale forhold, enn husdyrproduksjon. Hvis avlingsnivået i vesentlig grad skiller seg negativt ut fra tilsvarende produksjoner i tilsvarende områder, kan det være et tegn på at det ikke drives vanlig jordbruksproduksjon.

Hva som er vanlig henger sammen med vilkåret om at arealet skal drives aktivt i § 4. Se kommentarer til § 4 for nærmere retningslinjer om vilkåret aktiv drift. Vilkåret om at foretaket må drive vanlig jordbruksproduksjon, er en helhetlig vurdering av om produksjonen oppfyller vilkåret.

Hvis enkeltskifter ikke drives i tråd med vanlig god agrobiologi, vil det kunne stride med kravet om å drive aktivt, men foretaket kan likevel totalt sett drive vanlig jordbruksproduksjon. Hvis enkeltskifter ikke drives aktivt, skal tilskudd til disse enkeltskiftene avslås. Hvis foretaket ikke driver vanlig jordbruksproduksjon, skal hele AK-tilskuddet til den aktuelle vekstgruppen avslås.»

Som det særlig fremgår av andre avsnitt i det siterte over, er det nær sammenheng mellom vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon og vilkåret om aktiv drift.

I rundskrivet uttales det at «[k]ravet om aktiv drift innebærer at det må foregå en reell produksjon, på arealene foretaket søker tilskudd.» For å kunne konstatere at det foregår en slik produksjon, vil det nettopp være naturlig å vurdere den aktuelle årlige vekstsesongen under ett (må av naturlig årsaker for arealbaserte produksjoner i all hovedsak likestilles med søknadsåret) basert på et jordbruksfaglig skjønn der produksjonen holdes opp mot en god agronomisk praksis. Denne vurderingen må ta utgangspunkt i om og hvordan jordbruksrelaterte oppgaver som bl.a. jordarbeiding, gjødsling og høsting er utført.¹² Et annet

⁹ Rundskriv 2024/29 Produksjonstilskudd og avløsertilskudd – kommentarer til regelverk.

¹⁰ Rundskriv 2024/29 § 2. Grunnvilkår «Foretaket må drive vanlig jordbruksproduksjon».

¹¹ Rundskriv 2024/29 § 2. Grunnvilkår «Vurdering av vanlig jordbruksproduksjon i arealbaserte produksjoner»

¹² Rundskriv 2024/29 § 4. Tilskudd til jordbruksareal «Foretaket må drive arealet aktivt».

relevant moment å se hen til for spørsmålet om produksjonen er reell, er i hvilken grad leveransene fra produksjonen samsvarer med størrelsen på arealet det søkes tilskudd for.

Grunnet den nære sammenhengen kan det spørres om det i prøveordningen er nødvendig å ha med et vilkår om både «vanlig jordbruksproduksjon» og «aktiv drift». Etter vårt syn vil de sentrale momentene som inngår i vurderingen av «vanlig jordbruksproduksjon» for arealbaserte produksjoner ivaretas tilstrekkelig gjennom et vilkår om at de omsøkte arealene må «drives aktivt». Hensynet til at prøveordningen skal kunne forvaltes på en god og effektiv måte taler også for å unngå at det oppstilles flere skjønsmessige vilkår av lignende art og med langt på vei samme innhold.

Vilkåret om at foretaket må «disponere» arealene må også ses i sammenheng med kravet om aktiv drift. Disponeringsvilkåret har samtidig et noe annet innhold enn vilkåret om at arealene må drives aktivt. Mens «aktiv drift» retter seg mot hvordan oppgavene utføres, knytter vilkåret om disponering seg til «hvem som utfører eller administrerer driften av arealene»¹³. I dette ligger det at foretaket som søker tilskudd må utføre eller administrere oppgaver slik som jordarbeiding, gjødsling og høsting m.m.¹³ Vilkåret angir med andre ord at det er den som har ansvaret for bruken av arealene som kan gis tilskudd for dem. Etter vår vurdering er det både hensiktsmessig og nødvendig at det oppstilles et tilsvarende vilkår for tilskuddene i prøveordningen.

Vår vurdering er på bakgrunn av drøftingen over at følgende generelle vilkår med utgangspunkt i produksjonstilskuddsforskriften bør oppstilles for tilskuddene som inngår i prøveordningen:

- Foretaket må «disponere» og «aktivt drive» de arealene det søkes tilskudd for.
- Det gis bare tilskudd for arealer med vekstgrupper angitt i jordbruksavtalen, slik disse gruppene til enhver tid er definert der.

3.6.2.2.2 Bør vilkårene følge direkte av forskriften eller indirekte ved henvisning til produksjonstilskuddsforskriften

På bakgrunn av vurderingene over, er det et relevant spørsmål om de nevnte vilkårene skal følge direkte av forskriften om prøveordningen, eller indirekte ved at det henvises til oppfyllelse av tilsvarende vilkår etter produksjonstilskuddsforskriften.

Flere av tilskuddsordningene direktoratet forvalter inneholder henvisninger til at vilkårene i produksjonstilskuddsforskriften i større eller mindre omfang må være oppfylt for at søker kan gis tilskudd etter de respektive ordningene. En slik tilnærming kan også tenkes for prøveordningen. Vi foreslår imidlertid at vilkårene fremgår direkte av prøveordningsforskriften. Dette begrunnes i at bare enkelte av vilkårene i produksjonstilskuddsforskriften foreslås for prøvetilskuddene, og at en henvisning til produksjonstilskuddsforskriften derfor ville nødvendiggjort en forholdsvis detaljert beskrivelse av hvilke vilkår foretakene måtte oppfylle. At vilkårene fremgår direkte av forskriften bidrar i tillegg til å gjøre regelverket mer tilgjengelig for de som omfattes av det, samt at det kan være med å redusere faren for uklarheter tilknyttet hvilke krav som gjelder.

Et mulig risikomoment med å oppstille likelydende vilkår i ulike forskrifter som vil gjelde de samme arealene, er at utfallet av de to vurderingene kan bli ulik. Det vil åpenbart være uheldig om et forvaltningsorgan kommer til at en søker oppfyller et bestemt vilkår for et bestemt areal etter den ene forskriften, men ikke etter den andre. Sannsynligheten for at en slik situasjonen inntreffer anses imidlertid som svært lav. De aktuelle vilkårene er som nevnt ment å ha samme materielle innhold, og det er da lite trolig at et og samme organ skal komme til ulike konklusjoner. I praksis vil det fort være hensiktsmessig å først vurdere vilkåret etter det ene regelverket, for så å ta utgangspunkt i denne vurderingen for spørsmålet etter det andre regelverket.

¹³ Rundskriv 2024/29 § 4. Tilskudd til jordbruksareal «Foretaket må disponere omsøkt areal».

Tilsvarende situasjon kan tenkes i forholdet mellom organer på ulike forvaltningsnivå, f.eks. statsforvalteren og Landbruksdirektoratet. Her må det av samme grunner som over antas at det skal en del til for at situasjonen oppstår.

Det er ellers verdt å bemerke at det er snakk om en prøveordning der det totale antall saker vil være forholdsvis begrenset. Ved en ev. permanent innføring på nasjonalt nivå vil det være naturlig å se på om utprøvde tilskudd skal inkluderes i allerede eksisterende tilskuddsregelverk.

3.6.2.3 Hvilke arealer det kan gis tilskudd for

Som omtalt i kap. 3.4 over gis det bare tilskudd til fulldyrka og overflatedyrka jord. For begrunnelse vises det til omtalen i nevnte kapittel.

Hvilke konkrete arealer av fulldyrka og overflatedyrka jord som gir grunnlag for tilskudd, vil fremgå av to kartlag, ett for hver tilskuddsordning. Kartlagene produseres av NIBIO på grunnlag av definerte kriterier gitt av Landbruksdirektoratet. Disse kriteriene fremgår av kap. 3.4. Forskriften om prøveordningen vil henvise til disse to kartlagene. Arealer som ikke fremgår av disse to kartlagene vil ikke gi grunnlag for tilskudd.

3.6.2.4 Vilkår om å søke tilskudd for samme arealer etter produksjonstilskudd-forskriften § 4 første ledd

Som omtalt i kap. 3.4, bør stilles det vilkår om at foretaket må søke tilskudd etter produksjonstilskudd-forskriften for de samme arealene som det søkes om tilskudd for etter prøveordningen.

3.6.3 Særskilte vilkår for de enkelte ordningene

3.6.3.1 Tilskudd basert på teigstørrelse

- Areal det gis tilskudd for må være registrert som en "størrelsesteig" i kartlaget «Tilskuddskart: Små teiger», se kap. 3.4. Kartlaget ivaretar begrensninger tilknyttet størrelse. Tilskudd gis for størrelsesteiger i størrelsen 1-10 dekar.
- Areal som kan gi tilskudd ligger i kommunene: Fauske, Sørfold, Lavangen, Senja, Karlsøy og Karasjok. Som omtalt i kap. 3.5.3 vil utvalget av kommuner kunne endres fram til forskriften fastsettes.

3.6.3.2 Tilskudd for drift av arealer som det ikke ble søkt tilskudd for i 2024

- Areal det gis tilskudd for må være registrert som «ikke omsøkt areal» i kartlaget «Tilskuddskart: Arealer som det ikke ble søkt tilskudd for i 2024», se kap. 3.4. Kartlaget ivaretar at det bare gis tilskudd for areal som ligger på landbrukseiendom som det i sin helhet ikke ble søkt om AK-tilskudd for i 2024.
- Areal som kan gi tilskudd ligger i kommunene: Saltdal, Gratangen, Dyrøy, Rødøy, Porsanger og Andøy. Som omtalt i kap. 3.5.3 vil utvalget av kommuner kunne endres fram til forskriften fastsettes.

3.6.4 Søknads- og saksopplysninger

For å kunne sende inn en søknad om tilskudd, må den enkelte søker benytte søknadsskjema fastsatt av Landbruksdirektoratet. Søker har da et selvstendig ansvar for å gi de opplysningene som det bes om i skjemaet. Konsekvensen av at søker ikke gir de opplysningene det bes om, vil være at søknaden ikke kan sendes inn til behandling.

I tillegg til de opplysningene søker må gi ved utfylling av søknaden, kan søker bli bedt om å gi ytterligere opplysninger som forvaltningen etterspør i forbindelse med behandlingen av søknaden. Tilsvarende vil

også gjelde ved etterfølgende kontroll av om utbetalt tilskudd er i overensstemmelse med regelverket. Dette gjelder bare opplysninger som forvaltningen finner nødvendig for å kunne forvalte ordningen, som vil si at det bare er relevante opplysninger som kan kreves. Dette omfatter bl.a.

- grunnlagsmateriale for å kunne fatte vedtak om tilskudd
- dokumentasjon som muliggjør en effektiv kontroll av at utbetalingen av tilskudd er i overensstemmelse med forskriften og annet relevant regelverk

Konsekvensen av at søker ikke gir de opplysningene som forvaltningen ber om, vil i ytterste fall være at en søknad om tilskudd ikke kan behandles. Ved etterfølgende kontroll, og der tilskuddet allerede er utbetalt, vil manglende opplysninger som umuliggjør vurdering av saken kunne medføre vedtak om krav om tilbakebetaling, se kap. 3.6.8 under.

Det følger samtidig av forvaltningsloven¹⁴ § 17 første ledd at forvaltningen har en selvstendig plikt til å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

3.6.5 Søknadsfrist

Det følger av mandatet at tilskuddene i prøveordningen skal utbetales i 2025. Forvaltningen vil derfor ha svært knapt med tid til saksbehandling. Det er derfor stort behov for en søknadsfrist for disse to prøveordningene.

Vi vurderer det som hensiktsmessig at søknadsfristen er 15. oktober, samme frist som produksjonstilskudd (herunder areal- og kulturlandskapstilskudd). Siden samme areal skal søkes om i begge ordningene, vil det være fordeler både for søker og forvaltning at de to prosessene har sammenfallende frist. Da kan søker fylle ut de to søknadene etter hverandre, og saksbehandler vil kunne se søknadsopplysningene i sammenheng.

I produksjonstilskuddsordningen kan søknaden leveres i inntil 14 dager etter søknadsfristen, mot et trekk på 1 000 kroner per dag fristen er overskredet. Utbetalingstidspunktet for hovedutbetalingen av produksjonstilskudd er medio februar året etter søknadsfristen. Forvaltningen har med andre ord en lenger saksbehandlingstid for produksjonstilskudd enn de vil ha for de to prøveordningene.

For at kommunene skal ha et minimum av tid til å behandle søknader om tilskudd etter prøveordningene, er det helt nødvendig at søknadene faktisk er levert senest 15. oktober 2025, og at dette praktiseres som en absolutt søknadsfrist. Det digitale fagsystemet som skal benyttes for prøveordningene har heller ikke funksjonalitet for at det skal kunne leveres søknader i en gitt periode etter utløpet av søknadsfristen.

3.6.6 Forvaltningsoppgaver

3.6.6.1 Vedtaksmyndighet

3.6.6.1.1 Førsteinstans

Det fremgår av mandatet at Landbruksdirektoratet skal utrede hvem som bør behandle søknadene. Det er tre alternativer for hvem som kan ha vedtaksmyndighet i førsteinstans:

- Kommunen
- Statsforvalteren
- Landbruksdirektoratet

Kommunen fremstår som den mest aktuelle vedtaksinstansen. Det er kommunen som er førsteinstans i en rekke andre tilskuddsordninger i jordbruket. De behandler blant annet søknadene om produksjonstilskudd, som vil omfatte de samme arealene og søkerne som i denne prøveordningen. Det fremstår derfor som den mest effektive løsningen. At kommunen er vedtaksinstans, vil også være nyttig

¹⁴ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

med tanke på å få mest mulig relevante erfaringer med forvaltningen av ordningen. Det vil etter all sannsynlighet være kommunen som blir vedtaksinstans hvis dette blir en nasjonal ordning, siden det da vil være naturlig å vurdere å innlemme det i eksisterende tilskuddsordninger. Etter jordlova¹⁵ § 3 fjerde setning kan myndigheten til å fatte vedtak om tildeling av tilskudd delegeres til kommunen.

I tillegg til å beslutte vedtaksmyndighet i førsteinstans, må det utformes retningslinjer for hvilken kommune som behandler den enkelte søknad. Det kan enten være

- kommunen hvor foretaket har driftssenter, eller
- kommunen hvor teigen det søkes tilskudd for ligger

I søknader om areal- og kulturlandskapstilskudd er det kommunen hvor foretaket har driftssenter som behandler søknaden, uavhengig av om alle de omsøkte arealene ligger i den kommunen eller ikke. Vår vurdering er at dette er den mest hensiktsmessige måten å gjøre det på også i prøveordningen. Dette betyr at søknaden om det teigbaserte tilskuddet behandles av samme kommune som søknader om areal- og kulturlandskapstilskudd, og kommunen vil da ha kjennskap til foretaket fra før.

3.6.6.1.2 Klageinstans

Med valg av kommunen som vedtaksmyndighet i førsteinstans, vil statsforvalteren være klageinstans for kommunens vedtak. Vedtak som statsforvalteren eventuelt fatter i førsteinstans, vil kunne påklages til Landbruksdirektoratet. Klagesaker skal behandles etter reglene i forvaltningsloven.

3.6.6.2 Saksbehandling og kontroll

Saksbehandler skal treffe vedtak om tilskudd i samsvar med tilhørende forskrift, jordbruksavtalen og de økonomiske rammer som Stortinget har fastsatt for prøveordningen. Når kommunene treffer vedtak på vegne av staten skal de følge økonomibestemmelsenes krav til kontroll.

Saksbehandler skal behandle søknader om tilskudd etter reglene i forvaltningslov, tilhørende forskrift og annet relevant regelverk. En søknad om tilskudd skal behandles som en sak om enkeltvedtak. Avgjørelsen om tilskudd blir et enkeltvedtak enten utfallet av søknadsbehandlingen blir et vedtak om at søknaden er innvilget, avslått eller avvist. Vedtaket kan påklages.

Kommunens behandling av søknader vil skje i perioden fra 15. oktober 2025 (søknadsfrist) til midten av desember (midten av desember 2025 vil være siste mulighet for at kommunen kan fatte vedtak hvor utbetaling skjer i 2025). Kommunenes saksbehandling sammenfaller med perioden de skal behandle en rekke andre tilskuddssøknader, blant annet produksjons- og avløsertilskudd og søknader om RMP-tilskudd. Det vil være begrenset hvor mye tid kommunene kan bruke på å behandle disse søknadene.

Den enkelte tilskuddssøknaden vil bli behandlet manuelt av aktuell kommune gjennom fagsystemet Agros. Det er samtidig ønskelig at en del kontroller av vilkår og søknadsopplysninger skjer maskinelt for 100 prosent av søknadsmassen. Foreløpig er det noe usikkert hva man kan få til innenfor de økonomiske og tidsmessige rammene som er satt, men per dags dato jobber vi med mål om å få utarbeidet følgende maskinelle kontroller:

- Foretaket er registrert i Enhetsregisteret.
- Søkerne får kun mulighet til å oppgi teiger som ligger i kartlaget som viser tilskuddsberettigede teiger (kontrollerer da at det kun søkes om tilskudd for teiger under en gitt størrelse og teiger med fulldyrka eller overflatedyrka jord).
- Søkerne får kun mulighet til å oppgi landbrukseiendommer som ligger i kartlaget som viser landbrukseiendommer det ikke ble søkt tilskudd for i 2024 (kontrollerer da at det kun søkes om tilskudd for landbrukseiendommer som det ikke ble søkt tilskudd for i 2024, og at det kun søkes tilskudd for areal med fulldyrka eller overflatedyrka jord).

¹⁵ Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova).

- Kontroll av at det ikke søkes om tilskudd etter prøveordningene for et større areal på landbrukseiendommen enn det er søkt om produksjonstilskudd for.
- Vi har i tillegg som mål å utvikle rapporter som skal gi saksbehandlerne støtte i saksbehandlingen. Disse rapportene skal vise:
 - Om flere foretak har oppgitt areal på samme teig/landbrukseiendom, og om sum omsøkt areal overstiger teigens/landbrukseiendommens totale areal.
 - Om foretaket også har oppgitt omsøkt landbrukseiendom i sin søknad om produksjonstilskudd.

Det som da gjenstår å vurdere for kommunen er om søkeren oppfyller de mer skjønnsmessige vilkårene om at foretaket «disponerer» og «aktivt driver» arealene det søkes om tilskudd for. Behandlingen av disse vilkårene er ment å følge samme mønster som etter produksjonstilskuddsforskriften.

Kommunene skal føre kontroll med at utbetaling av tilskudd skjer i samsvar med regelverket. Som nevnt over, legges det opp til at en del kontroller av vilkår og søknadsopplysninger skjer maskinelt for 100 prosent av søknadsmassen.

I tillegg til den maskinelle kontrollen, kan kommunene, basert på en risikovurdering, velge ut noen søknader som skal kontrolleres nærmere. Det vil da være hensiktsmessig å se det i sammenheng med kontroll av produksjonstilskuddssøknadene, da samme arealer vil være omsøkt der. Aktuell kontrollform kan være stedlig kontroll eller dokumentkontroll. På stedlig kontroll kontrollerer saksbehandler tilstand og bruk av arealet som er oppgitt i søknaden. Dette kan være utfordrende å få gjort enkelte steder i Nord-Norge hvis snøen kommer tidlig. I en dokumentkontroll kan søker bli bedt om å legge frem dokumentasjon som viser at arealet har vært drevet, f.eks. kjøp av innsatsfaktorer, kjøp av tjenester, salg av grovfôr og at arealet er tatt inn i gjødslingsplanen.

Den svært begrensede tiden som er til rådighet, setter klare begrensninger for omfanget av kommunens kontroll utover hva det utvikles systemstøtte for.

3.6.6.3 Utbetaling

Vedtak om å tildele tilskudd vil meddeles søker i et tilskuddsbrev.

På samme måte som for produksjonstilskudd vil det for dette tilskuddet opereres med foreløpige satser frem til man vet hvor stort samlet areal som er omsøkt, da fastsettes endelige satser. Fagsystemet som skal benyttes har ikke systemstøtte for å håndtere foreløpige satser. Det er derfor behov for å fastsette satsene kort tid etter at søknadsfristen er utløpt. På grunn av forholdet til produksjons- og avløsertilskuddet, bør de imidlertid ikke fastsettes før etter at foretakene har levert endelig søknad om areal- og kulturlandskapstilskudd 29. oktober. Endelige satser vil derfor fastsettes i begynnelsen av november.

Man kan da enten ha et regime med hovedutbetaling eller et regime med løpende utbetalinger (etter hvert som vedtaksinstansen fatter vedtak) så snart endelige satser er fastsatt. Fagsystemet som skal brukes har ikke systemstøtte for hovedutbetalinger, og det er dermed ikke aktuelt. Prøveordningen vil derfor ha et regime hvor det, etter at endelige satser er fastsatt, vil bli gjort løpende utbetalinger etter hvert som kommunene fatter vedtak.

Det fremgår av mandatet for prosjektet at tilskuddene skal utbetales i 2025. Etter at endelige satser er fastsatt, vil kommunene kunne fatte vedtak og utbetale tilskudd fortløpende. For at utbetalingene skal kunne skje i 2025, må alle vedtak være fattet relativt tidlig i desember.

Det er kun satt av penger til ordningen i 2025. Midlene er satt av over LUF (Landbrukets utviklingsfond). For midler som ligger i LUF er hovedregelen at ubrukte midler trekkes inn ved årsslutt. Selv om vi har som mål at alle saker skal være ferdig behandlet og utbetalt ila. desember 2025, kan det tenkes at noen saker ikke behandles ferdig før 2026. I tillegg vil det kunne komme klager på vedtakene som er fattet i førsteinstans. I slike tilfeller er det i utgangspunktet ikke midler til å utbetale tilskudd over ordningen. Landbruksdirektoratet vil derfor måtte søke avtalepartene om overføring av ubrukte midler til 2026. Vanligvis blir det bestemt i midten av februar hvilke ordninger som får overført midlene til neste år. Ev.

saker som ikke ble behandlet ferdig i 2025 må man derfor avvente å behandle ferdig til midten av februar, når man vet om det fortsatt er midler til rådighet.

3.6.7 Dispensasjon

Etter produksjonstilskuddsforskriften § 9 andre ledd kan statsforvalteren og Landbruksdirektoratet i «særlige tilfeller» dispensere fra enkelte av forskriftens bestemmelser. Terskelen for å gi dispensasjon er høy, og kan etter kommentarrundskrivet til forskriften¹⁶ bare gis «når det foreligger en spesiell, forbigående årsak utenfor foretakets kontroll [...]».

Etter vår vurdering er det ikke hensiktsmessig med en tilsvarende dispensasjonsbestemmelse for tilskuddene i prøveordningen. Som nevnt i kap. 3.6.5 («søknadsfrist») vil forvaltningen ha svært knapt med tid til saksbehandling. Innenfor denne svært stramme tidsløypa vil det være tids- og ressurskrevende å behandle ev. søknader om dispensasjon som kommer i tiden etter søknadsfristen.

Som tidligere omtalt inngår tilskuddene i en prøveordning som tidsmessig begrenser seg til vekstsesongen 2025, og som vil ha en forholdsvis avgrenset saksmengde sammenlignet med nasjonale permanente tilskuddsordninger. Følgelig ville det trolig ikke være snakk om et særlig høyt antall dispensasjonssaker og dertil hørende foretak. Dette tilsier at det er mindre grunn til å ta hensyn til ulempene av at det ikke åpnes for dispensasjon for tilfeller som isolert sett kan ha gode grunner for seg.

3.6.8 Reaksjoner ved feilutbetalt tilskudd

3.6.8.1 Tilbakebetaling og renter

Feilutbetalt tilskudd som følge av manglende oppfyllelse av vilkårene i forskriften, samt andre grunner, må kunne kreves tilbakebetalt. Et overordnet mål med avkorting er å sikre forsvarlig forvaltning av fellesskapets midler. Risikoen for avkorting ved feilopplysninger skal skjerpe søkerens aktsomhet ved utfylling og innlevering av søknaden. Hensikten med bestemmelsene er å bidra til at tilskuddsmottakerne opptrer innenfor det fastsatte regelverket.

For krav om tilbakebetaling foreslås det å innta en bestemmelse om renter tilsvarende det som følger av produksjonstilskuddsforskriften § 13 andre ledd. Bestemmelsen vil innebære at det kan kreves renter av et tilbakebetalingskrav dersom kravet ikke innfris ved forfall. I saker der tilskuddsmottaker har utvist grov uaktsomhet eller forsett, vil det være mulig å kreve renter fra tidspunktet for det feilutbetalte tilskuddet. Størrelsen på renten foreslås å følge rentesatsen fastsatt med hjemmel i lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m.

3.6.8.2 Avkorting

Grunnet at prøveordningene i utgangspunktet bare gjelder ett år, 2025, og fordi det er svært begrenset tid til saksbehandling, er vår vurdering at det ikke er aktuelt å innta bestemmelser om avkorting. En slik bestemmelse vil kunne generere uforholdsmessig mye saksbehandling sett i forhold til både den enkelte tildeling og den samlede økonomiske rammen som er satt for tilskuddsordningene. Dette er imidlertid noe man vil måtte vurdere hvis prøveordningen skal videreføres.

Selv om forvaltningen ikke vil ha mulighet til å avkorte i tilskuddene i prøveordningene, skal søker oppgi det samme arealet i søknad om produksjonstilskudd. Forvaltningen vil dermed kunne reagere på ev. feilopplysninger og regelverksbrudd som sådan gjennom å avkorte i produksjonstilskuddet (f.eks. på grunnlag av feilopplysning i søknaden om produksjonstilskudd).

Vurdering av avkorting gjelder også avkorting tilsvarende etter produksjonstilskuddsforskriften § 4. Etter bestemmelsen skal tilskuddet avkortes dersom det «på, eller i tilknytning til arealet foretaket disponerer

¹⁶ Rundskriv 2024/29 Produksjonstilskudd og avløsertilskudd – kommentarer til regelverk, se «§ 9. Administrasjon, dispensasjon og klage» «Andre ledd: Dispensasjon» «Generelt om vilkårene og vurderingen»

foretas inngrep som forringer kulturlandskapet», jf. tredje ledd eller «dersom jordbruksarealet ikke har vegetasjonssone på minst to meter mot vassdrag med årssikker vannføring», jf. fjerde ledd.

Ved innføring av de utprøvde tilskuddene som permanente ordninger på nasjonalt nivå, er det i utgangspunktet få grunner som tilsier at det ikke skal gjelde tilsvarende avkortingsregler som etter produksjonstilskuddsforskriften § 4 tredje og fjerde ledd. Etter vårt syn stiller dette seg noe annerledes for prøveordningen som begrenser seg til 2025. Nettopp det at det er snakk om en tidsbegrenset prøveordning tilsier at behovet for denne typen avkortingsbestemmelser er mindre. Hensynet til at ordningen skal kunne forvaltes på en god og effektiv måte taler også imot en slik avkortingsregel. Ut fra omfanget av prøveordningen er det i tillegg grunn til å anta at det uansett vil være snakk om et temmelig lavt antall tilfeller.

Forutsatt at foretak også mottar produksjonstilskudd for de samme arealene, vil det som nevnt over uansett kunne avkortes i produksjonstilskuddet ved ev. forringelse av kulturlandskapet eller manglende og mangelfull vegetasjonssone. Forvaltningen vil derfor ikke stå uten reaksjonsmulighet overfor denne typen regelverksbrudd.

3.7 Søknads- og saksbehandlingssystem for ordningene

Fagsystemet som skal benyttes til å administrere ordningen skal håndtere søknad, saksbehandling og utbetaling av tilskuddene. Som beskrevet i kapittel 2, vil både tiden og midlene vi har til rådighet sette klare begrensninger for systemet. Systemet vil derfor være enkelt, og kan ikke gjenbrukes dersom ordningen skulle bli nasjonal på et senere tidspunkt.

Søknaden vil ikke være kartbasert, men informasjon fra kart utviklet av NIBIO vil være sentralt (se kapittel 3.4). Kartene fra NIBIO (som blir tilgjengelig i Gårdskart) vil vise hvilke arealer som kan gi grunnlag for de to tilskuddsordningene. For tilskuddet basert på teigstørrelse, vil kartet vise en unik ID for hver tilskuddsberettigede teig på landbrukseiendommen. På bakgrunn av disse opplysningene, vil foretaket i søknadsskjemaet føre opp hvilken landbrukseiendom (og ev. hvilken teig), samt antall dekar per landbrukseiendom, hen søker om tilskudd for.

Søknadsopplysningene vil, så langt midlene rekker, kontrolleres maskinelt opp mot opplysninger om hvilke eiendommer og teiger som kan gi grunnlag for tilskudd. Det vil også kunne bli aktuelt å lage enkelte rapporter til hjelp i saksbehandlingen ved siden av fagsystemet.

3.8 Konklusjon

Som nevnt i forordet må det understrekes at dette er et midlertidig prosjekt for 2025 hvor man skal prøve ut et teigbasert tilskudd, eller tilsvarende. Det er kun satt av midler for 2025, og Landbruksdirektoratet skal rapportere om resultatene av prosjektet til avtalepartene i forkant av jordbruksoppgjøret 2026. Det kan derfor ikke uten videre legges til grunn at tilskuddsordningene som skal prøves ut i 2025 vil vedvare flere år. Det vil avhenge av erfaringene fra prosjektet og avtalepartenes prioriteringer.

Landbruksdirektoratet har kommet fram til følgende forslag til utforming av prøveordningen:

1. Prøveordningen skal ha to tilskuddsordninger:
 - a. Tilskudd for drift av små teiger.
 - b. Tilskudd for drift av arealer som det ikke ble søkt tilskudd for i 2024.

Det testes kun ut en ordning innenfor en kommune.

2. Følgende krav vil gjelde for begge ordninger:
 - a. Tilskuddssøker må være et foretak registrert i Enhetsregisteret.
 - b. Jordbruksarealet det gis tilskudd for må være fulldyrka eller overflatedyrka jord. Arealstørrelsen oppgis i hele dekar etter vanlige avrundingsregler.
 - c. Foretaket må disponere arealet.

- d. Tilskudd gis for jordbruksareal som foretaket driver aktivt i søknadsåret (høstes og/eller beites) og som ligger på en landbrukseiendom registrert i Landbruksregisteret.
 - e. Foretaket må søke areal- og kulturlandskapstilskudd for det samme arealet som det søkes om i prøveordningen.
3. Følgende krav vil gjelde særskilt for *Tilskudd for drift av små teiger*:
- a. Areal det gis tilskudd for kan ikke ligge på en teig som er større enn 10 dekar.
 - b. Teigen må være minst 1 dekar for at det skal gis tilskudd for arealet.
 - c. Areal det gis tilskudd for må være registrert som en «størrelsesteig»¹⁷ i kartlaget «Tilskuddskart: Små teiger» fra NIBIO.
4. Følgende utmålingsregler vil gjelde for *Tilskudd for drift av små teiger*:
- a. Lik sats for alt maskinelt høstbart areal (fulldyrka og overflatedyrka areal).
 - b. Lik sats uavhengig av hvilken vekstgruppe som dyrkes der.
 - c. Lik sats i alle kommuner.
 - d. Lik sats uavhengig av om arealet høstes maskinelt eller beites.
 - e. Tilskuddssatsen er per dekar, og differensieres etter teigstørrelse
 - f. Foreløpig sats per dekar:

Teigstørrelse, dekar	Foreløpig tilskuddssats, kr/daa
1-3	300
4-6	200
7-8	100
9-10	50

Det er knyttet noe usikkerhet til den foreløpige satsen, og endelig sats som fastsettes i november vil kunne avvike noe fra foreløpig sats.

5. Det er areal i følgende kommuner¹⁸ som kan gi grunnlag for *Tilskudd for drift av små teiger*:
- Fauske
 - Sørfold
 - Lavangen
 - Senja
 - Karlsøy
 - Karasjok
6. Følgende krav vil gjelde særskilt for *Tilskudd for drift av arealer som det ikke ble søkt tilskudd for i 2024*:
- a. Areal det gis tilskudd for kan ikke ligge på en landbrukseiendom med areal som det ble søkt areal- og kulturlandskapstilskudd for i 2024.
 - b. Det gis ikke tilskudd dersom arealet i sum er mindre enn ett dekar.
 - c. Areal det gis tilskudd for må være registrert som «ikke omsøkt areal» i kartlaget «Tilskuddskart: Arealer som det ikke ble søkt tilskudd for i 2024» fra NIBIO.
7. Følgende utmålingsregler vil gjelde for *Tilskudd for drift av arealer som det ikke ble søkt tilskudd for i 2024*:
- a. Lik sats for alt maskinelt høstbart areal (fulldyrka og overflatedyrka areal)
 - b. Lik sats uavhengig av hvilken vekstgruppe som dyrkes der
 - c. Lik sats i alle kommuner

¹⁷ Sammenhengende arealer av fulldyrka og overflatedyrka jord som tilhører og er avgrenset av en landbrukseiendom. Se kap. 3.3.1.

¹⁸ Utvalget av kommuner vil kunne endres fram til forskriften fastsettes.

- d. Lik sats uavhengig om arealet høstes maskinelt eller beites
 - e. Tilskuddssatsen er per dekar, og uten strukturdifferensiering
 - f. Foreløpig sats per dekar: 300 kr/daa. Det er knyttet noe usikkerhet til den foreløpige satsen, og endelig sats som fastsettes i november vil kunne avvike noe fra foreløpig sats.
8. Det er areal i følgende kommuner¹⁹ som kan gi grunnlag for *Tilskudd for drift av arealer som det ikke ble søkt tilskudd for i 2024*:
- Saltdal
 - Gratangen
 - Dyrøy
 - Rødøy
 - Porsanger
 - Andøy
9. Kommunen (der foretaket har driftssenter) er førsteinstans for søknader om tilskuddene i prøveordningen.
Statsforvalteren behandler klager.
10. Søknadsfrist er 15. oktober 2025. Søknadsfristen er absolutt.
11. Det kan ikke gis dispensasjon fra bestemmelsene i forskriften, slik som f.eks. søknadsfristen.
12. Søknadssystemet vil være skjemabasert. Det er verken tilstrekkelig med tid eller penger til å utvikle en kartbasert tjeneste.
13. Siden dette er en prøveordning med svært kort tid til saksbehandling, er ikke aktuelt med noen bestemmelse om avkorting.
14. Kartlagene som NIBIO produseres for de utvalgte kommunene lages på grunnlag av følgende datagrunnlag:
- a. AR5
 - b. Landbrukseiendommer med eiendomsgrenser

For begge datagrunnlagene benyttes årsversjoner slik de forelå i januar 2025. Det er altså dataene slik de forelå på dette tidspunktet som vil være grunnlaget for hvilke arealer det kan gis tilskudd for. Ev. endringer som gjøres etter januar 2025 i AR5 eller i landbrukseiendommer med eiendomsgrenser som er gjort i etterkant, vil ikke endre dataene i kartlaget og dermed heller ikke endre hvilke arealer som gir grunnlag for tilskudd.

¹⁹ Utvalget av kommuner vil kunne endres fram til forskriften fastsettes.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Siden dette er en prøveordning for 2025 hvor vi skal utrede og prøve ut et teigbasert tilskudd eller tilsvarende, er det krevende å allerede på nåværende tidspunkt si noe utfyllende om de økonomiske og administrative konsekvensene. Vi gjør her noen overordnede vurderinger. På bakgrunn av erfaringene med prøveordningen vil vi ha grunnlag til å gjøre en nærmere vurdering av de økonomiske og administrative kostnadene når Landbruksdirektoratet skal rapportere om resultatene av prosjektet til avtalepartene i forkant av jordbruksoppgjøret 2026.

Formålet med tilskuddsordningene er å forhindre gjengroing av areal og bidra til drift av krevende areal. Det innebærer blant annet at det stimuleres til å ta i bruk arealer som bøndene i utgangspunktet har vurdert som ulønnsomme å drive.

Tiltak som kompenserer for ulemper og manglende lønnsomhet vil i utgangspunktet bidra til lavere produktivitetsvekst, høyere kostnader og lavere lønnsomhet i jordbruket enn uten et slikt tiltak. Dette vil gi økte kostnader for næringen. Økte kostnader for næringen og forvaltningen må avveies mot muligheten for økt måloppnåelse og finansiering (fra markedsinntekter og/eller statsbudsjettet). I dette tilfellet er det for 2025 bevilget 5. mill. kroner til prosjektet over jordbruksavtalen.

Både utvikling av fagsystem (inkludert utvikling av kartlag fra NIBIO) og tilskuddsutbetalinger skal finansieres innenfor rammen på 5 mill. kroner.

Av mandatet fremgår det at en andel av bevilgningen på 5 millioner kroner skal utbetales som tilskudd. Vi tar sikte på at rundt 80 prosent av de 5 mill. kr som er tildelt for 2025 skal utbetales som tilskudd. Det innebærer at vi tar sikte på at rundt 1 millioner kroner av tildelingen vil gå til systemutvikling.

Kommunene vil være vedtaksmyndighet i førsteinstans. For de kommunene som har jordbruksforetak som kan søke på disse tilskuddene, vil prøveordningen innebære noe økt ressursbruk hos kommunen i form av veiledning, saksbehandling og kontroll.

Prøveordningen vil også innebære noe økt ressursbruk for Statsforvalteren i Nordland og Statsforvalteren i Troms og Finnmark. De vil være klageinstans for kommunens vedtak, og må påregne noe ressursbruk knyttet til dette, i tillegg til oppfølging av kommunene.

Landbruksdirektoratet har, og vil også fremover, bruke ressurser på å utarbeide og gjøre vurderinger prøveordningen. I tillegg vil Landbruksdirektoratet måtte bruke interne ressurser på å spesifisere og kvalitetssikre den digitale løsningen. Direktoratet vil også bruke interne ressurser på å utarbeide veiledningsmateriell for søkere og forvaltning, og å utarbeide rapporter som skal gi saksbehandlingsstøtte.

Vi har ikke grunnlag til å anslå hvor mye ekstra ressurser dette vil kreve av de ulike forvaltningsnivåene. Ordningene er utformet med hensikt å gjøre forvaltningen enkel, nettopp for å gjøre forvaltningen så effektiv som mulig, noe som er avgjørende for å utbetale tilskuddene innen tidsrammen. Det vil likevel innebære noe økt tidsbruk for forvaltningen, særlig kommunene, i en periode hvor de i utgangspunktet allerede har mye å gjøre med behandling av søknader om produksjons- og avløsertilskudd og RMP.

Referanser

- Kok, N., Lågbu, R., & Strand, G.-H. (2023). *Utredning av datagrunnlag for vurdering av nye soner for arealtilskudd*. Nibio. Hentet fra <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/3070992>
- Krøgli, S., Debella-Gilo, M., Aune-Lundberg, L., & Dramstad, W. (2023). *Mer og samlet areal gir mer areal i drift. Geografiske analyser av jordbruksareal som kan være ute av drift*. Nibio POP 9 (31) 2023. Hentet fra https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/3108531/NIBIO_POP_2023_9_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Mathiesen, H. (2019). *På sporet av fôret - Hvordan kan vi identifisere jordbruksareal som ikke er i drift?* Nibio. Hentet fra https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2600823/NIBIO_RAPPORT_2019_5_81.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- NIBIO. (2025). *Jordbruksareal som kan være ute av drift*. Hentet fra <https://www.nibio.no/tema/jord/arealressurser/andre-kart/jordbruksareal-som-kan-vaere-ute-av-drift>
- Partssammensatt arbeidsgruppe. (2014). *Jordbruksarealer med driftsulemper*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyrer_veiledere_rapporter/rapport_fra_partssammensatt_arbeidsgruppe_jordbruksarealer-med-driftsulemper.pdf
- Partssammensatt arbeidsgruppe. (2018). *Utredning av driftsvansketilskudd*. Hentet fra <https://www.bondelaget.no/getfile.php/13841002-1519908595/MMA/Dokumenter/Rapport%20driftsvansketilskudd.pdf>
- Puschmann, O., & Stokstad, G. (2010). *Status og utvikling i jordbrukets kulturlandskap i Nordland, Troms og Finnmark*. NIBIO. Hentet fra <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/2469356>
- SSB. (2023). *03710: Husdyr per 1. mars, etter husdyrslag 1990 - 2023*. Hentet fra SSBs nettside: <https://www.ssb.no/statbank/table/03710/>
- Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. (2022). *Erfaringsrapport: Areal ute av drift 2020-2021*. Hentet fra https://www.statsforvalteren.no/contentassets/34afd175e75c4d62b3600c712be8130b/erfaringsrapport-2021_areal-ute-av-drift_mvedlegg.pdf
- Stokstad, G., & Skulberg, O. (2014). *Fulldyrka areal og kornarealer på Østlandet*. NIBIO. Hentet fra <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/2440127>
- Tenge, I. (2016). *Evalueringsrapport av Areal- og kulturlandskapstilskuddet*. NIBIO. Hentet fra https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2427109/NIBIO_RAPPORT_2016_2_150.pdf?sequence=1&isAllowed=y

LANDBRUKSDIREKTORATET

POSTADRESSE:
Postboks 56, 7701 Steinkjer

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

BESØKSADRESSE:
Innspurten 11 D, 0663 Oslo

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:
Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no
