

Forslag til endringer for tilskudd ved produksjonssvikt – grovfôr

Utredning til jordbruksoppgjøret 2023

Rapport nr. 21/2023
28.02.2023





Rapport: Forslag til endringer for tilskudd ved produksjonssvikt -
grovfôr

Avdeling: ARA

Dato: 28.2.2023

Ansvarlig: Grete Mari Sand

Bidragstere: Ingunn Bryhni, Elise Moltzau Wanderås, Eirin Auran
Pettersen

Rapport-nr.: 21/2023

Forsidebilde: Grete Mari Sand, Landbruksdirektoratet

Innhold

Innhold	2
Sammendrag	3
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Oppdrag/mandat.....	5
1.2.1 Landbruksdirektoratets forståelse av oppdraget	6
1.3 Organisering av arbeidet.....	7
2 Normavlingssoner - grunnlag for sone	7
2.1 Dagens ordning/gjeldende regelverk.....	7
2.2 Gjennomgang av ordningen 2022.....	7
2.3 Vurderinger	8
2.4 Tilpasninger for justering av tilskuddsberegningen.....	8
3 Normavlinger - håndtering av ulik driftsintensitet	9
3.1 Dagens ordning/gjeldende regelverk.....	9
3.2 Gjennomgang av ordningen 2022.....	10
3.3 Mottatte innspill (driftsintensitet).....	11
3.4 Forslag med vurderinger	11
3.4.1 Forslag 1: Flere normavlingsgrupper	12
3.4.2 Forslag 2: Individuell beregning av gjennomsnittsavling	13
3.4.3 Forslag 3: Justeringsfaktor for driftsintensitet	15
3.5 Oppsummering og samlet vurdering	17
4 Innmarksbeite	18
4.1 Dagens ordning/gjeldende regelverk.....	18
4.2 Gjennomgang av ordningen 2022.....	19
4.3 Mottatte innspill (innmarksbeite)	19
4.3.1 NIBIO	19
4.3.2 Statsforvaltere	20
4.4 Forslag med vurderinger	20
4.4.1 Forslag 1: Sjablong - brøk av norm for fulldyrket eng.....	23
4.4.2 Forslag 2: Normavlinger for innmarksbeite (modellsimulering)	25
4.4.3 Forslag 3: Individuell beregning av gjennomsnittsavling	26
4.5 Oppsummering og samlet vurdering	27
5 Referanseliste	29
Vedlegg - innspill fra statsforvalterne	30

Sammendrag

Landbruksdirektoratet ble i supplerende tildelingsbrev av 04.07.2022 fra Landbruks- og matdepartementet bedt om å komme med forslag til ulike endringer innen ordningen tilskudd ved produksjonssvikt. Oppdraget gjaldt grovfôrproduksjon og var tredelt:

- *Justere tilskuddsberegningen for normavlinger grovfôr fra sone basert på et felles driftssenter til den sone der arealene med avlingssvikt faktisk er lokalisert*
- *Lage forslag som skisserer hvordan det kan gjøres individuelle tilpasninger i tilskuddsberegningen for varierende intensitet i grovfôrproduksjonen (innenfor systemet med normavlinger)*
- *Fremme forslag til hvordan det kan tas hensyn til avlingssvikt på innmarksbeiter hos produsenter der disse har stor betydning i produksjonen.*

Det ble opprettet en referansegruppe bestående av avtalepartene for arbeidet. I sitt arbeid har Landbruksdirektoratet bedt om innspill fra statsforvalterne, samt mottatt innspill fra og hatt dialog med NIBIO.

Normavlingssoner - grunnlag for sone

Endringene som er beskrevet i det supplerende tildelingsbrevet, skal gjelde fra og med 2023, og vil angå søkere som disponerer arealer i flere kommuner med ulik normavling. Tilpasninger for justering av tilskudd vil bli implementert i regelverket og hensyntatt ved utviklingen av det nye fagsystemet i Agros, som etter planen skal tas i bruk fra og med 2023.

Normavlinger - håndtering av ulik driftsintensitet

Bruk av normavlinger som gjennomsnittsavling i vekstgruppe grovfôr i foretak med husdyr, ble i 2014 innført som et ledd i en forenkling av produksjonssviktordningen. Forenklingen har medført enkelte utfordringer, der man ser et behov for å kunne gjøre individuelle tilpasninger for varierende driftsintensitet. For foretak med lav driftsintensitet er utfordringen knyttet til å fange opp disse og hensynta det lave avlingsnivået i tilstrekkelig grad uten bruk av mye forvaltningsressurser. For foretak med høy driftsintensitet er utfordringen knyttet til at disse i mindre grad får redusert det økonomiske tapet på linje med foretak med avlinger i nærheten av norm.

For å kunne gjøre individuelle tilpasninger i tilskuddsberegningen for varierende driftsintensitet, har Landbruksdirektoratet skissert følgende forslag:

1. Fastsetting av flere normavlingsgrupper

Det fastsettes flere normavlingsgrupper i tillegg til dagens fem, og gjøres en ny innplassering av kommunene i de ulike normavlingsgruppene. Forslaget vil ikke direkte åpne for en individuell tilpasning i tilskuddsberegningen, men flere normavlingsgrupper vurderes å ville hensynta ulik driftsintensitet som følge av geografiske og naturgitte forhold i noe større grad enn dagens fem grupper. Forslaget vil ikke hensynta ulik driftsintensitet som følge av andre driftstilpasninger på foretaksnivå, og vil dermed ikke redusere ressursbruken i forvaltningen knyttet til lav driftsintensitet i vesentlig grad. Forslaget vil heller ikke fullt ut hensynta foretak med vesentlig høyere driftsintensitet enn norm.

2. Individuell beregning av gjennomsnittsavling med grunnlag i egen dokumentasjon

Dersom foretaket kan dokumentere at gjennomsnittsavlingen i et normalt år avviker vesentlig fra beregnet normavling, kan foretakets egne tall for gjennomsnittsavling legges til grunn som forventet avling i skadeåret. Forslaget innebærer en datafangst som i stor grad sammenfaller med det forvaltningen allerede i dag innhenter og legger til grunn for vurdering av driftsintensitet. Det vil derfor ikke redusere forvaltningens ressursbruk i særlig grad, men vurderes å øke treffsikkerheten i ordningen. Forslaget vil imidlertid ikke løse utfordringene knyttet til å fange opp foretak med lav driftsintensitet, da det ikke kan forventes at disse ønsker å dokumentere egen avling.

3. Justeringsfaktor for driftsintensitet

Foretakets normavling justeres ved hjelp av en individuell justeringsfaktor (driftsfaktor) for driftsintensitet. Driftsfaktoren fastsettes ved å beregne foretakets avling per dekar i et normalår og deretter dividere denne på normavlingen. Forslaget innebærer en mer utstrakt datafangst enn i dagens ordning. Dersom det ikke legges et visst avvik fra norm til grunn for å kunne benytte metoden, vil det i prinsippet erstatte normavlingene da man vil få justert disse i alle saker der driftsfaktor er $\neq 1$. Forslaget innebærer at klimaprosenten i større grad enn i dag kan benyttes til å vurdere forhold knyttet til klima, og ikke geografiske eller driftsmessige forhold.

Innmarksbeite

Innmarksbeite ble tatt ut av arealgrunnlaget for produksjonssviktordningen i forbindelse med forenklingen og overgangen til normavlinger i 2014. For enkelte foretak utgjør imidlertid disse arealene en stor andel av ressursgrunnlaget, og ved en produksjonssvikt vil man kunne oppleve store tap også her. En av hovedutfordringene knyttet til å ta inn innmarksbeite i ordningen igjen, er den store variasjonen i avlingsnivået på denne type areal. I tillegg varierer bruken av innmarksbeite stort mellom ulike deler av landet.

For å kunne ta hensyn til avlingssvikt på innmarksbeiter hos produsenter der disse har stor betydning i produksjonen, har direktoratet skissert følgende forslag:

1. Sjablong - brøk av norm for fulldyrket eng

Innmarksbeite regnes som grovfôrareal og legges til grunn ved beregning av tilskudd på samme måte som full- og overflatedyrket eng. Normavlingene for innmarksbeite settes lik normavlingssoner for fulldyrket eng multiplisert med en justeringsfaktor på 0,4. Forslaget er en betydelig standardisering av avlingsnivået og treffsikkerheten vurderes som lav. Det vurderes imidlertid som enkelt og lite ressurskrevende å innføre.

2. Normavlinger for innmarksbeite (modellsimulering)

Det beregnes og fastsettes egne normavlinger for hver av normavlingsgruppene for arealkategorien innmarksbeite ved hjelp av modellsimuleringer. Normavlingene tas inn i ordningen på lik linje som normavlingene for full- og overflatedyrket areal. Forslaget vil kreve innhenting av et bedre datagrunnlag i form av beiterregistreringer og vil derfor ligge noe fram i tid. Forslaget vurderes å være mer treffsikkert enn bruk av sjablong, men utfordringene knyttet til ulik driftsintensitet vurderes å ville være minst like store som for full- og overflatedyrket grovfôrareal.

3. Individuell beregning av gjennomsnittsavling med grunnlag i egen dokumentasjon

Gjennomsnittsavling på innmarksbeitearealet fastsettes på foretaksnivå, og beregnes med grunnlag i dokumentasjon fra søker. Forslaget vurderes å ville fastsette en normal avling for det enkelte foretak som i stor grad samsvarer med reell avling. Utfordringene vurderes å være knyttet til innhenting av tilstrekkelig dokumentasjon for fastsetting av gjennomsnittsavlingen. Datafangsten vil i stor grad være tillitsbasert.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I jordbruksavtalen i 2020 ble partene enige om at det skulle gjøres en større gjennomgang av ordningen for tilskudd ved produksjonssvikt i plante- og honningproduksjonen. Bakgrunnen for gjennomgangen var evalueringen som ble gjort etter tørkesommeren 2018 (Landbruksdirektoratet Rapport 3/2020), der man gjorde en evaluering av hvordan tiltakene som ble iverksatt virket i praksis. En partssammensatt arbeidsgruppe leverte i februar 2022 en rapport fra arbeidet, «Gjennomgang av ordningen for tilskudd ved produksjonssvikt» (Landbruksdirektoratet Rapport 10/2022). Rapporten ble lagt til grunn ved jordbruksoppgjøret i 2022.

Med grunnlag i denne rapporten, ble partene i jordbruksoppgjøret enige om at det var behov for flere endringer og videre utredninger knyttet til produksjonssviktordningen. Blant annet ble man enige om å utrede flere momenter knyttet til beregning av tilskudd i vekstgruppe grovfôr med husdyr videre. I Prop. 120 S (2021-2022) Endringer i statsbudsjettet 2022 under LMD (Jordbruksavtalen 2022), kapittel 7.12.2.1, står blant annet:

Modellen med normavlingene for grovfôr var et element som gruppa vurderte grundig. Regelverket med normavlinger for grovfôrproduksjon gir foretak med høye grovforavlinger relativt sett lavere tilskudd per fôrenhet enn de som har normavlinger eller lavere. Arbeidsgruppen vurderte alternativet om å gå tilbake til en individuell beregningsmodell. Det vil gjøre ordningen mer komplisert og mindre effektiv i år med ekstreme værforhold og omfattende produksjonssvikt. En av de viktigste erfaringene i evalueringen av tørkesommeren 2018 var at nettopp normavlinger bidro til at produsenter med betydelig avlingssvikt fikk nødvendig økonomisk bistand raskt. Arbeidsgruppen pekte på at dette er et viktig argument for å videreføre ordningen med normavlinger, NIBIO gjorde beregninger for arbeidsgruppen som tilsa at nivået på normavlingene bør holdes uendret, både for konvensjonell og økologisk produksjon. Det ble også vurdert at oppdatering av tilskuddssatsene i ordningen hvert tredje år er godt nok. Oppdatering av satser må gjøres i forkant av jordbruksoppgjøret slik at partene kan innarbeide økonomiske konsekvenser i budsjetttrammen.

Videre var partene blant annet enige om følgende:

Produksjonssviktordningen skal være en katastrofeordning som skal bidra til å redusere økonomisk tap og bidra til videre produksjon. Grovfôravlinger varierer mye mellom distrikter, landsdeler og mellom bruk. På foretaksnivå gjøres det ulike tilpasninger, for eksempel gjennom ulikt ekstensivering- eller intensiveringsnivå. Partene er enig i at dagens system med normavlinger bør legges til grunn videre, men at normavlinger og klimaprosent utredes videre slik at ulike tilpasninger på foretaksnivå bedre fanges opp.

1.2 Oppdrag/mandat

Landbruksdirektoratet ble over Statsbudsjettet 2022 - Supplerende tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet - Bevilgningsendringer m.m. som følge av jordbruksoppgjøret, reindriftsavtaleforhandlinger og RNB den 4. juli 2022, gitt i oppdrag å legge fram forslag til endringer jamfør jordbruksavtalen.

Oppdraget lyder slik:

“Fra 2023 justeres tilskuddsberegningen for normavlinger grovfôr fra sone basert på et felles driftssenter til den sone der arealene med avlingssvikt faktisk er lokalisert. Landbruksdirektoratet skal lage forslag til jordbruksavtalepartene som skisserer hvordan det kan gjøres individuelle tilpasninger i tilskuddsberegningen for varierende intensitet i grovfôrproduksjonen (innenfor systemet med normavlinger). Det skal også fremmes forslag til

hvordan det kan tas hensyn til avlingssvikt på innmarksbeiter hos produsenter der disse har stor betydning i produksjonen. Det opprettes en referansegruppe bestående av avtalepartene for dette arbeidet. Frist for arbeidet er 01.03.23.”

1.2.1 Landbruksdirektoratets forståelse av oppdraget

Landbruksdirektoratet har delt oppdraget som beskrevet over, inn i tre ulike deloppdrag, se punkt 1-3 under. De ulike deloppdragene er omhandlet hver for seg i de ulike kapitlene.

1. Normalavlingssoner, grunnlag for beregning

Justere tilskuddsberegningen for normavlinger grovfôr fra sone basert på et felles driftssenter til den sone der arealene med avlingssvikt faktisk er lokalisert.

2. Normalavlinger, håndtering av ulik driftsintensitet

Landbruksdirektoratet skal lage forslag til jordbruksavtalepartene som skisserer hvordan det kan gjøres individuelle tilpasninger i tilskuddsberegningen for varierende intensitet i grovfôrproduksjonen (innenfor systemet med normavlinger).

Landbruksdirektoratet legger her til grunn at oppdraget knytter seg kun til vekstgruppe grovfôr for foretak med husdyr, og ikke grovfôr salgsproduksjon. Videre skal systemet for normavlinger i vekstgruppen videreføres. Det legges ikke opp til en vurdering av nivået på de eksisterende normavlingsgruppene, men med «varierende intensitet» legger direktoratet til grunn at dette gjelder både høyere og lavere intensitet enn normavling.

Direktoratet gjør ingen nærmere vurdering av om hvorvidt driftsintensitet bør hensyntas eller ikke.

Da oppdraget forstås som å skulle legge fram forslag, kommer direktoratet heller ikke med anbefalinger blant forslagene.

3. Innmarksbeite

Det skal fremmes forslag til hvordan det kan tas hensyn til avlingssvikt på innmarksbeiter hos produsenter der disse har stor betydning i produksjonen.

Landbruksdirektoratet legger her til grunn at oppdraget knytter seg til innmarksbeite slik denne arealkategorien er definert i AR5 og jamfør definisjonene som ligger til grunn for innmarksbeite i produksjonstilskuddsordningen (P-kode 212). Med «produsenter der disse har stor betydning» legger direktoratet til grunn at det skal gjøres en vurdering av om forslagene skal gjelde for alle søkere av tilskudd ved produksjonssvikt vekstgruppe grovfôr med husdyr, eller kun enkelte hvor innmarksbeitene har stor betydning i produksjonen.

Direktoratet gjør ingen nærmere vurdering av om hvorvidt innmarksbeite bør tas inn i ordningen eller ikke.

Da oppdraget forstås som å skulle legge fram forslag, kommer direktoratet heller ikke med anbefalinger blant forslagene.

Oppdraget beskrevet ovenfor er ett av flere oppdrag i det supplerende tildelingsbrevet knyttet til produksjonssviktordningen. Blant annet pågår det et arbeid med å slå sammen de to gjeldende forskriftene for produksjonssviktordningen til én felles forskrift. Fristen for å utarbeide ny felles forskrift er sammenfallende med fristen oppdraget ovenfor. I det videre arbeidet henvises det derfor til gjeldende regelverk, det vil si *FOR-2012-01-17-56 Forskrift om tilskudd ved produksjonssvikt i plante- og honningproduksjon* (produksjonssviktforskriften), og *FOR-2018-08-01-1215 Forskrift om satser for og beregning av tilskudd ved produksjonssvikt i plante- og honningproduksjon* (sats- og beregningsforskriften), samt gjeldende rundskriv, *Rundskriv 2022-65 Kommentarer til forskriftene om tilskudd ved produksjonssvikt i plante- og honningproduksjon*.

Parallelt med denne utredningen pågår det også et arbeid med å utvikle nytt fagsystem for produksjonssviktordningen. Dagens fagsystem, ELF, skal utvikles og nytt fagsystem utvikles i plattformen Agros. Planen er å ta i bruk det nye fagsystemet fra og med skadeåret 2023.

1.3 Organisering av arbeidet

Landbruksdirektoratets arbeidsgruppe har bestått av Grete Mari Sand (ordningsansvarlig), Ingunn Bryhni, Elise Moltzau Wanderås og Eirin Auran Pettersen, alle fra Seksjon for landbruks- og naturskadeerstatning.

Det ble opprettet en referansegruppe for arbeidet. Denne ble satt sammen etter innspill fra avtalepartene, og har bestått av Nils Øyvind Bergset fra LMD, Elin Marie Stabbetorp fra Norges Bondelag og Nils Melbø fra Norsk Bonde- og småbrukarlag. Det har blitt avholdt 3 møter i referansegruppen, alle via Teams.

I forbindelse med arbeidet har statsforvalterne i samtlige fylker blitt anmodet om å komme med innspill til oppdraget. I tillegg har det blitt sendt forespørsler til NIBIO, hvor man har bedt om nærmere vurdering av forhold knyttet til innmarksbeite, samt av andre forhold med relevans for oppdraget.

2 Normavlingssoner - grunnlag for sone

2.1 Dagens ordning/gjeldende regelverk

Ved beregning av tilskudd ved produksjonssvikt i grovfôrproduksjon for foretak med husdyr etter gjeldende regelverk, tas det utgangspunkt i sats- og beregningsforskriften § 8. I kommentarene til forskriften (Rundskriv 2022-65) blir følgende utdypet:

Det er normavlingen i kommunen der driftssenteret ligger som skal benyttes for foretakets samlede areal. Dette gjelder også i de tilfeller der foretaket har areal i kommuner med ulik normavling. Tilskuddsberegningen i ELF er tilrettelagt for at driftssenteret legges til grunn i beregningen.

Grunnlaget for fastsettelse av hvilken normavlingsgruppe den enkelte kommune er plassert i, reguleres av § 14 i samme forskrift.

2.2 Gjennomgang av ordningen 2022

Ved gjennomgangen av ordningen i 2022 ble det vurdert flere tiltak som kunne bidra til å øke ordningens treffsikkerhet. Et av disse omhandlet å gå bort fra driftssenterets plassering som grunnlag for fastsettelse av normavling, til å legge normavlingssonen hvor arealet faktisk er lokalisert til grunn ved beregning av tilskudd.

Arbeidsgruppen påpekte at en slik endring sannsynligvis vil medføre noe økt ressursbruk i forvaltningen særlig i forbindelse med kontroll av søknadsopplysninger. Den vil også medføre et større behov for datafangst. Samtidig viste man til at muligheten for en mer treffsikker beregning for det enkelte foretak ville oppveie disse utfordringene. Det ble videre pekt på at økt sannsynlighet for likebehandling av foretak som har arealer fordelt over flere soner i forhold til foretak med alt arealet i samme sone som driftssenteret, er en viktig faktor ved en slik endring (Landbruksdirektoratet Rapport 10/2022).

2.3 Vurderinger

Endringene som er beskrevet i supplerende tildelingsbrev av 4.7.2022, skal gjelde fra 2023. Regelverket må oppdateres i samsvar med oppdragsteksten, og nødvendige tilpasninger for å sikre datafangst og tilstrekkelige opplysninger fra søkerne er under utarbeidelse i det nye fagsystemet for ordningen i Agros.

Per i dag, skjer datafangsten knyttet til normavlingsgruppe for disponert areal gjennom innhenting av kommunenummer for driftssenterets plassering. Dette lar seg gjøre fordi normavlingsgruppene følger kommunegrensene. I forbindelse med deloppdraget knyttet til driftsintensitet i kapittel 3, er det gjort en vurdering av inndelingen av dagens normavlingsgrupper med tanke på geografiske og naturgitte forhold som virker inn på avlingspotensialet i grovfôrproduksjonen. Det pekes her på de store variasjonene man også kan ha innad i en kommune, og om man derfor burde fastsette inndelingen av normavlingsgruppene uavhengig av kommunegrensene. En slik soneinndeling, vil imidlertid gi utfordringer knyttet til datafangsten slik denne er innrettet på nåværende tidspunkt.

2.4 Tilpasninger for justering av tilskuddsberegningen

Endringene knyttet til grunnlag for normavlingssone vil gjelde søkere som har arealer i flere kommuner. For å kunne legge de disponerte arealenes faktiske plassering til grunn for tilskuddsberegningen, må disse arealene derfor fordeles på de ulike kommunene for hver av grovfôrkategoriene fulldyrket eng, overflatedyrket eng og andre grovfôrvekster. Det er ikke mulig for fagsystemet for produksjonsviktordningen å hente denne fordelingen direkte fra søknad om produksjonstilskudd, og søker må fordele dette selv. Dersom søker kun har arealer i samme kommune som driftssenteret vil dette imidlertid kunne hentes direkte, og søker slipper denne fordelingen. Selv om søker disponerer arealer i flere kommuner, kan man også se for seg at disse kommunene tilhører samme normavlingsgruppe. Dette er per i dag heller ikke mulig å fange opp automatisk, og søker må fordele arealene til tross for at de tilhører samme norm.

Datafangsten i Agros er i foreløpige utkast til skjema lagt opp som vist i figur 1.

Kommune	Fulldyrket eng (210) (dekar)	Overflatedyrket eng (211) (dekar)	Andre grovfôrvekster til fôr (213) (dekar)	Handlinger
5006 Steinkjer	200	50	50	 
5053 Inderøy	100	-	-	 
Sum dekar	300	50	50	

[Registrer areal fordelt på kommune i skadeåret](#)

Figur 1. Foreløpig skisse for datafangst knyttet til fordeling av areal i ulike kommuner (skjermdump fra utkast til skjema i nytt fagsystemet (Agros)).

Det pågår et prosjekt for implementering av en digital kartfunksjonalitet i plattformen Agros. Dette vil kunne lette søkers fordeling av areal mellom kommuner, ved at man gjennom å kartfeste disponert areal digitalt kan automatisere datafangsten knyttet til normavlingsgrupper for de ulike arealene. En slik løsning vil også kunne gjøre det mulig å fange normavlingssoner for areal dersom grensene for sonene

settes uavhengig av kommunegrensene, jamfør kapittel 2.3. Brukerbehovet knyttet til digital kartfesting i produksjonssviktordningen er spilt inn i utviklingsarbeidet med kartintegrasjonen.

3 Normavlinger - håndtering av ulike driftsintensiteter

3.1 Dagens ordning/gjeldende regelverk

Gjeldende regelverk knyttet til beregning av tilskudd ved produksjonssvikt i grovfôrproduksjon for foretak med husdyr, har siden 2014 vært basert på normavlinger. Beregningsreglene framgår av sats- og beregningsforskriften § 8 Tilskuddsberegning – produksjonssvikt grovfôr i foretak med husdyr:

Skadeårets avling, normavlingen og egenrisiko beregnes i føreheter melk (FEm).

Grovfôrareal omfatter fulldyrket eng, overflatedyrket eng og andre grovfôrvekster i vekstgruppen grovfôr. Innmarksbeite regnes ikke som grovfôrareal i bestemmelsen her.

Tilskuddet beregnes som skadeårets grovfôrareal i dekar multiplisert med normavling pr. dekar, jf. § 14. Deretter trekkes 30 % egenrisiko og deretter skadeårets avling i FEm. Denne summen multipliseres med fastsatt sats jf. § 13.

Normavlingene i sats- og beregningsforskriften § 14, er basert på anbefalinger fra BioForsk (nå NIBIO) i rapporten for fastsetting av normavlinger i eng fra 2014 (Bakken mfl. 2014). Det er gitt fem normavlingsgrupper for hver av arealkategoriene fulldyrket eng, overflatedyrket eng og andre grovfôrvekster. Arealkategoriene følger AK-tilskuddskategoriene i produksjonstilskuddsordningen. Normavlingsnivåene for de enkelte gruppene og arealkategoriene framgår av tabell 1. Samtlige kommuner er så innplassert i normavlingsgruppene, jamfør anbefalingene i rapporten fra NIBIO. Denne innplasseringen går fram av forskriftens § 14. Fra 2023 er det arealets faktiske lokalisering som avgjør hvilken normavlingsgruppe som legges til grunn for beregningen av tilskudd (kapittel 2).

Tabell 1. Oversikt over normavlingene for grovfôr (FEm per dekar) for ulike grupper og arealtyper, jamfør forskrift om satser for og beregning av tilskudd ved produksjonssvikt i plante- og honningproduksjon § 14.

	Normavling gruppe 1	Normavling gruppe 2	Normavling gruppe 3	Normavling gruppe 4	Normavling gruppe 5
Fulldyrket eng, til slått og beite, jf. produksjonstilskudd 210	310	390	540	580	700
Overflatedyrket eng, til slått og beite, jf. produksjonstilskudd 211	250	310	430	460	560
Andre grovfôrvekster, jf. produksjonstilskudd 213	340	430	430	430	430

For foretak som driver en ekstensiv grovfôrproduksjon og har en avling som i normale år ligger godt under normavling, skal dette i dagens ordning hensyntas gjennom en reduksjon i klimaprosent. Dette fordi produksjonssvikten (differansen mellom normavling og skadeårets avling) skyldes andre årsaker enn klimatiske forhold. Vurderingen av hvorvidt et foretak driver ekstensivt, gjøres i stor grad ved bruk av skjønn. For foretak som driver intensiv grovfôrproduksjon og har en avling som i normale år ligger godt over normavling, hensyntar ikke dagens regelverk dette.

3.2 Gjennomgang av ordningen 2022

I gjennomgangen av produksjonssviktordningen i 2022, er bruken av normavlinger diskutert i flere sammenhenger. Mest relevant for gjeldende oppdrag er rapportens kapittel 5.5, hvor man har sett på forhold knyttet til individuell beregning av gjennomsnittsavling i grovfôrproduksjon med husdyr.

Rapporten beskriver ordningen med individuell beregning før 2014, hvor avlingsnivået i FEm ble beregnet på det enkelte bruk med utgangspunkt i areal, dyretall og ytelse de siste tre årene før skadeåret. Rapporten peker på at dette ga en vesentlig høyere detaljeringsgrad enn dagens ordning og at tilskuddsberegningen ga et riktigere bilde av hvert enkelt foretaks avlingsnivå. Beregningsmåten var imidlertid tyngre og mer ressurskrevende å håndtere, og formålet med overgangen til normavlinger var nettopp en forenkling.

Det fremgår også av rapporten at det er utfordringer knyttet til bruken av normavlinger. Spesielt gjelder dette foretak med gjennomsnittsavlinger som ligger godt over normavlingen for kommunen, hvor man opplever at beregningen av tilskudd ved produksjonssvikt blir lav, eller at man ikke blir tilskuddsberettiget fordi skadeårets avling ses opp mot en norm som er adskillig lavere enn den reelle avlingen i et normalt år. Det pekes på at dette gir ulik behandling av søknader ut fra foretakets driftsintensitet.

En annen utfordring med normavlinger er knyttet til å fange opp foretak som ligger godt under normavling. Dersom den lave normalavlingen ikke går fram av saksopplysningene og legges til grunn i saksbehandlingen, vil dette medføre en beregning av tilskudd ut over reelle økonomiske tap.

Arbeidsgruppen peker samtidig på viktigheten av å ha et regelverk som er håndterbart for forvaltningen og som står seg i år med stor søknadspågang.

I rapporten ble ulike alternativer for å kunne hensynta de nevnte utfordringene i normavlingssystemet vurdert. Man har drøftet muligheten for å gjeninnføre modellen med individuelle beregninger, videreføre normavlingssystemet slik det er i dag, eller beholde normavlingssystemet som i dag, men med muligheter for individuelle tilpasninger. Rapporten oppsummerer arbeidet på følgende måte:

Arbeidsgruppen ser at dagens ordning er lite treffsikker når det gjelder foretak med intensiv grovfôrproduksjon og gjennomsnittsavlinger som ligger godt over dagens normavlinger, og viser til at man i tidligere ordning beregnet gjennomsnittsavling individuelt. For at ordningen skal kunne stå seg til formålet i år med omfattende søknadsmengder, ser imidlertid gruppen også behovet for å beholde normavlingene slik de er i dag. I sine tilbakemeldinger etter tørkesommeren i 2018, pekte statsforvalterne på at modellen med individuell beregning ville gjort ordningen for krevende å håndtere. Samtidig viste de også til behovet for individuell beregning. Alternativene for beregning av tilskudd for vekstgruppe grovfôr med husdyr slik arbeidsgruppen ser det, er bruk av normavling som i dag, individuell beregning som fram til 2014, eller en kombinasjon av disse to. Det er i utgangspunktet ikke ønskelig med «blandingsmodeller» som kombinerer individuell beregning og normavlinger, da dette gjør ordningen mer komplisert. Av samme årsak bør man også unngå et behov for særordninger for år med ekstreme værforhold.

(Landbruksdirektoratet Rapport 10/2022)

3.3 Mottatte innspill (driftsintensitet)

Arbeidsgruppen sendte i forbindelse med oppdraget en henvendelse til statsforvalterembetene hvor man anmodet om innspill til arbeidet knyttet til driftsintensitet. Dette vurderes å være særlig relevant, da vedtaksmyndigheten for produksjonssviktordningen ligger hos statsforvalter, som dermed har mye forvaltningskompetanse og -erfaring innen ordningen. Direktoratet har mottatt innspill fra 9 av 10 embeter. En kort oppsummering av hovedpunkter fra innspillene er gitt under, mens innspillene er gjengitt i sin helhet som vedlegg til utredningen.

- Det er store variasjoner i avlingsnivå lokalt (innenfor kommune).
- Det er behov for tilpasning ut over normavlingene både ved høyere og lavere driftsintensitet.
- Det er viktig å sikre likebehandling av søknader og effektiv forvaltning.
- Dagens ordning er ressurskrevende både med tanke på innhenting av dokumentasjon og vurdering av denne. Det er stor grad av ulik behandling og praksis i de ulike embetene, og behov for tydeligere føringer for saksbehandling.
- Flere av embetene peker på muligheten for å bruke historiske dyretall og arealtall fra produksjonstilskudd for å beregne fôrbehov, for deretter å benytte fôropptaksnormene som ligger i ordningen for beite og beregne foretakets normale avling.
- Klimaprosenten bør ikke benyttes til å vurdere driftsintensiteten slik som i dag. Dette kan oppleves som lite pedagogisk og lite forståelig for søker.

3.4 Forslag med vurderinger

Tilskuddsberegningen for vekstgruppe grovfôr i foretak med husdyr skiller seg fra salgsproduksjonene ved at det benyttes fastsatte normavlinger i stedet for reelle salgs-/produksjonstall for foretaket. Rapporten fra gjennomgangen av produksjonssviktordningen beskriver at hovedutfordringen knyttet til det å benytte seg av normavlinger for beregning av tilskudd i denne vekstgruppen, er den lave detaljeringsgraden dette medfører. Rapporten peker videre på at dette medfører at mange produsenter opplever beregningene som unøyaktige i forhold til sin produksjon, eller at produksjonssvikten overkompenseres dersom lav normalavling på grunn av geografiske, naturgitte eller dyrkingstekniske forhold ikke hensyntas.

Disse utfordringene bekreftes også i innspillene fra statsforvalterne. Datafangsten som gjøres i dagens fagsystem, ELF, fanger ikke i tilstrekkelig grad opp foretak med lav driftsintensitet. Man er da avhengig av at kommunen gjør en grundig vurdering av forhold knyttet til driftsintensitet i sin uttalelse til klimaprosent i søknaden. Dersom utilstrekkelige opplysninger fører til at foretak med lav driftsintensitet ikke blir fanget opp, eller bare enkelte foretak blir fanget opp, vil det kunne medføre at foretak kan få beregnet tilskudd for et større tap enn det som er reelt, samt forskjellsbehandling av søknader.

Flere statsforvaltere har utviklet egne hjelpeskjemaer for innhenting av tilleggsopplysninger for å kunne gjøre en vurdering av driftsintensiteten på foretaksnivå. Her henter man eksempelvis inn gjødslingsplaner, opplysninger om fôrlager, beiteopptak og eventuelt solgt/kjøpt grovfôr i et «normalår», og om geografiske og naturgitte forhold. Tilleggsopplysningene legges deretter til grunn for en vurdering av driftsintensitet i den enkelte sak. Både datafangsten og saksbehandlingen i slike saker beskrives som ressurskrevende av forvaltningen. I andre fylker gjøres det ikke nødvendigvis noen tilleggsdatafangst, og dersom opplysningene i søknadsskjemaet eller uttalelsen fra kommunen ikke gir grunnlag for det, gjøres det da heller ingen vurdering av klimaprosent knyttet til driftsintensitet.

Når det gjelder foretak med høy intensitet i produksjonen, åpner ikke dagens regelverk for å beregne tilskudd med grunnlag i annet enn normavling. Praksisen rundt dette vurderes å være lik i alle embetene.

Med grunnlag i beskrevet utfordringsbilde, har direktoratet skissert følgende forslag for å kunne gjøre individuelle tilpasninger i tilskuddsberegningen for varierende intensitet i grovfôrproduksjonen (innenfor systemet med normavlinger):

1. Flere normavlingsgrupper
2. Individuell beregning av gjennomsnittsavling med grunnlag i egen dokumentasjon
3. Justeringsfaktor for driftsintensitet

3.4.1 Forslag 1: Flere normavlingsgrupper

Skisse

Det fastsettes flere normavlingsgrupper i tillegg til dagens fem, og gjøres en ny innplassering av kommunene i de ulike normavlingsgruppene.

Antall nye normavlingsgrupper og nivået på disse, samt ny geografisk inndeling i henhold til de nye normene, må gjøres med grunnlag i en faglig vurdering på linje med fastsettelsen i 2014 (Bakken mfl. 2014).

Vurdering

Da dagens fem normavlingssoner ble fastsatt ved innføring av normavlingssystemet i 2014, var dette med grunnlag i værdata for perioden 1995-2011 og jordtype for ti ulike klimastasjoner (Bakken mfl. 2014). Klimastasjonene var spredt over hele landet, og forskjellen mellom høyeste og laveste maksimalavling for de ti stasjonene var på ca. 300 FEm per dekar. NIBIO konkluderte i sin rapport fra 2014 at det ikke ga mening å bruke så mye som ti normavlingsgrupper når intervallene som hver enkelt av de kom til å dekke var på under 50 FEm per dekar. NIBIO foreslo derfor den gang å bruke bare fire normavlingsgrupper. Disse ble etter innspill i høringsrunden ved innføring av forskriften endret til fem.

Forslag 1 vil i utgangspunktet ikke direkte åpne for en individuell tilpasning i beregningen av tilskudd. Forslaget innebærer en mer detaljert inndeling av normavlingsgrupper og dermed en mindre nivåforskjell mellom de ulike gruppene enn i dag. Dette antas å ville hensynta geografiske og naturgitte forhold, og ulik driftsintensitet som følge av dette, i noe større grad enn i dag. Behovet for å hensynta disse forholdene gjennom bruk av klimaprocent vil da reduseres tilsvarende, men ikke falle helt bort. Vurderingene vil gjelde for både høyere og lavere driftsintensitet sammenlignet med dagens norm.

I dagens ordning følger normavlingsgruppene kommunegrensene. I praksis vil imidlertid geografiske og naturgitte forhold også kunne gi store variasjoner i avlingspotensiale innad i en kommune. Det er ikke usannsynlig at eksempelvis store forskjeller i høyde over havet innad i enkelte kommuner vil kunne gi en variasjon i avlingspotensiale på dyrkajord tilsvarende differansen på opptil flere normavlingsgrupper. Slike variasjoner vil ikke fanges opp av det skisserte forslaget. Dersom det skal fastsettes flere normavlingsgrupper, kunne det derfor vært aktuelt å samtidig vurdert den geografiske inndelingen for normavlingsgruppene og sett på et alternativ hvor nye grenser ble fastsatt uavhengig av kommunegrensene. Med dagens muligheter for datafangst, vil et slikt alternativ være utfordrende med tanke på å fastslå riktig normavling for disponerte arealer. Denne problemstillingen er også nevnt i kapittel 2.3/2.4. Som det framgår der, vil en framtidig kartfunksjon i Agros kunne løse dette. En slik endring av grensene vurderes imidlertid å være omfattende og noe på siden av mandatet for utredningen, og det gjøres ingen ytterligere vurdering av dette her.

Videre vil man også ha variasjoner i driftsintensitet som skyldes driftstilpasninger av andre årsaker enn naturgitte og geografiske forhold. Dette kan være tilgang på jord i forhold til dyretall, brattlendt jord, leiejord hvor man ikke ønsker å investere i for eksempel gjenlegg eller drenering, og andre forhold. Slike forhold vil heller ikke bli hensyntatt ved å innføre flere normavlingsgrupper enn i dag.

Utfordringene med å fange opp foretak med lav driftsintensitet, samt ressursbruken i forvaltningen knyttet til dette, vil også være de samme som i dag. Den skisserte løsningen vil heller ikke klare å hensynte foretak som driver en produksjon med avlinger godt over dagens norm, fullt ut.

Et alternativ til flere normavlingsgrupper, kan være å fastsette et høyt og et lavt nivå innen hver av normavlingsgruppene i dagens ordning. Dette ble også vurdert i 2014 i forbindelse med innføringen av normavlingssystemet. Forslaget ble den gang ikke gått videre med, da man mente det kunne bli forvaltningsmessig utfordrende. Begrunnelsen for dette var at forslaget ville kreve mye dokumentasjon og bruk av skjønn. Videre ble det vurdert at ingen foretak ville ha egeninteresse av å bli plassert i lav gruppe, og det ble antatt at foretakene lett kunne bli plassert i høyeste gruppe.

Selv om det i 2014 ble gjort et omfattende arbeid knyttet til utarbeidelse av normavlingssystemet og man allerede har modeller for estimering av normavlinger, vil det være kostnader knyttet til en fastsettelse av flere normavlingsgrupper og ny innplassering gjennom bruk av de samme modellsimuleringene og prinsippene for innplassering av kommunene. Kostnadene for dette arbeidet er grovt anslått til i overkant av 1 mill. kroner. I tillegg vil det komme kostnader knyttet til tilpasninger av fagsystemet. Dette er anslått til 0,3-0,6 mill. kroner.

Tilskuddsmessig vurderes ikke forslag 1 å medføre store endringer i rammebehovet for ordningen, da utslagene i retning av mer eller mindre tilskudd per søknad må antas å gå begge veier.

3.4.2 Forslag 2: Individuell beregning av gjennomsnittsavling

Skisse

Dersom foretaket kan dokumentere at gjennomsnittsavlingen i et normalt år avviker vesentlig fra beregnet normavling, kan foretakets egne tall for gjennomsnittsavling legges til grunn som forventet avling i skadeåret i stedet for normavlingen.

Det foreslås at dokumentert avlingsnivå må avvike minst 15 % fra normavlingen for at foretaket skal kunne legge egne tall til grunn.

Vurdering

Forslaget tar utgangspunkt i normavlingene, men åpner for å legge en individuell beregning til grunn dersom søker ønsker det og kan dokumentere at avlingsnivået i et normalår avviker tilstrekkelig fra norm. Det antas at forslaget i hovedsak vil favne om foretak som driver med en høyere intensivitet enn norm, og ikke foretak med lav driftsintensitet. For å sikre lik og effektiv behandling av søknader, må det stilles et tydelig krav til hvilken dokumentasjon foretaket må framlegge.

I dagens ordning kan foretaket ved beregning av skadeårets avling, få lagt egne tall for fôrverdi til grunn dersom avviket er 15 % eller mer. Dette må da dokumenteres gjennom representative fôranalyser i kombinasjon med veiing av rundballer. For å kunne anslå foretakets avling også i et normalt år, kan en mulighet være å legge til grunn samme dokumentasjonskrav som ved individuell beregning av avling i skadeåret. Utfordringen knyttet til dette er at man da stiller krav til dokumentasjon som det kan være umulig for søker å etterkomme. Dersom søker ikke har tatt ut representative grovfôrprøver tidligere år, vil disse ikke kunne fremskaffes i etterkant. Det betyr at et slikt dokumentasjonskrav vil kunne utestenge produsenter uten historiske grovfôrprøver fra muligheten til å få beregnet egen gjennomsnittsavling.

Et annet alternativ kan være å beregne foretakets samlede grovfôrbehov i FEm med grunnlag i antall grovfôrdyr, og legge til/trekke fra eventuelt solgt/innkjøpt grovfôr. I en slik beregning vil man også måtte trekke fra eventuelle FEm som normalt tas opp på innmarksbeite eller i utmarka, da dette arealet per i dag ikke inngår i produksjonssviktordningen. Det beregnede grovfôrbehovet divideres deretter på disponert areal for å få en gjennomsnittsavling i FEm per dekar. Det antas at et gjennomsnitt av de tre siste årene forut for skadeåret vil gi et tilstrekkelig estimat på gjennomsnittsavlingen for foretaket. Dette tilsvarer også gjennomsnittperioden i modellen som ble brukt før 2014.

Beregning av gjennomsnittsavling på full- og overflatedyrket areal blir da som følger:

Antall grovfôrdyr x normopptak grovfôr per dyr og dag x 365 dager
- antall beitedyr x normopptak beite x antall beitedager på innmarks- og utmarksbeite
+ solgt grovfôr
- innkjøpt grovfôr
= Foretakets grovfôrproduksjon per år i FEm

Foretakets årlige grovfôrproduksjon divideres deretter på antall dekar disponert full- og overflatedyrket grovfôrareal fra søknad om produksjonstilskudd de tre siste årene, og danner grunnlag for en normal gjennomsnittsavling.

Dette vil være en tilnærming som i stor grad sammenfaller med opplysninger som allerede i dag innhentes av flere statsforvaltere for å fange opp foretak med lav driftsintensitet. Alternativet krever at søker oppgir og dokumenterer opplysninger om dyretall (drøvtyggere) og arealtall for de siste tre årene. Dette kan hentes fra foretakets søknad om produksjonstilskudd, og kan kontrolleres av kommunen ved gjennomgang av søknaden. Det samme gjelder for eventuelt solgt grovfôr. Dyretallet fastsettes som et gjennomsnitt for telledatoen 1.3. og 1.10. Eventuelt innkjøpt grovfôr og solgt grovfôr som ikke er oppgitt i søknad om produksjonstilskudd, må dokumenteres gjennom fakturaer/regnskapstall. For beregning av dyrenes grovfôrbehov, må det legges til grunn normer for grovfôropptak per dyr og dag. I dagens ordning ligger det allerede normer for fôropptak på beite. For ammekyr og søyer inkluderer disse normene også avkom. Det betyr at normen for disse må antas å være for høy til å kunne gjelde for hele året. Det bør derfor vurderes å fastsette nye normer som er representative for gjennomsnittlig grovfôropptak gjennom hele året. For beregning av innkjøpt og/eller solgt fôr, benyttes fôrverdiene som allerede ligger til grunn for beregning av skadeårets avling i ordningen, jamfør sats- og beregningsforskriften § 15. Det samme gjelder for beregning av beiteopptak på innmarks- og /eller utmarksbeite. Søker må selv føre opp opplysninger knyttet til antall beitedyr og lengde på beiteperiode for gjennomsnittsårene.

Det vurderes som avgjørende å få lagt til rette for en strukturert datafangst. Dette for å sikre lik og effektiv behandling av alle søknader, samt unngå behovet for utarbeidelse av ulike hjelpeskjemaer slik som i dag. Dette vurderes å være mulig gjennom tilpasninger i fagsystemet. Her ligger det allerede i dag løsninger for å hente arealtall og opplysninger knyttet til mengde frukt og grønt for gjennomsnittsperioden fra foretakenes søknader om produksjonstilskudd. Dette antas å kunne utvides til også å gjelde dyretall og eventuelt solgt grovfôr. Opplysninger knyttet til beiteopptak, kjøpt grovfôr og eventuelt annet, vil måtte hentes fra søker selv gjennom tilrettelegging av søknadsskjemaet. Det antas at de fleste vil ha en form for oversikt over dyr på innmarksbeite og/eller i utmarka. Det vises her til produksjonstilskuddsordningen, hvor dokumentasjon som forventes framlagt av søker er eksemplifisert som egne notater (fra KSL), faktura for dyretransport og/eller annen registrering som kan dokumentere tidsrommet og antall av ulike dyreslag på beite.

Forslaget som skissert vil være relativt grovmasket, men vurderes med stor sannsynlighet å treffe bedre som estimat for en gjennomsnittsavling enn en fastsatt normavling. Samtidig vil det stille større krav til dokumentasjon fra søkers side enn dagens ordning gjør. Selv om denne datafangsten vil være til gunst for søker, vil det kunne oppleves som komplisert og krevende.

Ved en løsning som skissert, vil man i likhet med avvik fra fôrverdiene for beregning av avling i skadeåret, kunne sette en grense for hvor stort avviket fra norm må være for å kunne legge foretakets egen avling til grunn i stedet for normavlingene. Vilkåret for å kunne legge egne tall til grunn ved beregning av skadeårets avling, er at denne avviker mer enn 15 % fra norm. Det vurderes å kunne være rimelig og oversiktlig å sette samme grense for å kunne bruke egne tall for gjennomsnittsavling.

Forslaget vil sannsynligvis øke forvaltningens ressursbruk sammenlignet med i dag, da det vil kreve en separat vurdering av søknader hvor søker bekrefter at man vil bruke egne tall. På den andre siden kan den sikre en større grad av likebehandling mellom foretak med ulik driftsintensitet sammenlignet med dagens ordning. Som nevnt tidligere må det imidlertid antas at foretak med lavere driftsintensitet enn norm, ikke vil ønske å få lagt egne tall til grunn for beregning av gjennomsnittsavling. Forslaget vil derfor ikke løse utfordringene knyttet til å fange opp foretak med lav driftsintensitet og med det heller ikke ha noen effekt i forhold til å sikre en mer lik og effektiv behandling av disse.

En løsning som skissert, vil kreve tilpasninger i fagsystemet. Endringene vil være knyttet til en utvidelse av beregningsprogram, samt endringer i datafangst, skjema og tilskuddsbrev, og antatte kostnader for tilpasningene vil ligge på anslagsvis 0,5 – 0,8 mill. kroner.

Tilskuddsmessig vurderes forslaget å kunne øke rammebehovet for produksjonssviktordningen noe, da en må anta at det vil føre til økt tilskuddsutbetaling til foretak med intensiv drift.

3.4.3 Forslag 3: Justeringsfaktor for driftsintensitet

Skisse

Foretakets normavling justeres ved hjelp av en individuell justeringsfaktor for driftsintensitet (driftsfaktor). Driftsfaktoren fastsettes ved å beregne foretakets avling per dekar i et normalår og deretter dividere denne på normavlingen.

Driftsfaktoren tas inn i beregningen av tilskudd ved å justere foretakets forventede avling i skadeåret.

Vurdering

Forslaget tar utgangspunkt i normavlingen, men gjør en justering av denne med grunnlag i foretakets estimerte driftsintensitet. Foretakets driftsintensitet beregnes ved å legge antall husdyr og arealtall fra foretakets søknad om produksjonstilskudd til grunn. Ut fra normer for fôrbehov per dyr, beregnes foretakets fôrbehov per år. Videre må eventuelt solgt/innkjøpt fôr legges til/trekkes fra, og eventuelle FEm som normalt tas opp på innmarksbeite eller i utmarka trekkes fra. Denne beregningen av foretakets gjennomsnittsavling i et normalår vil være sammenfallende med forslag 2, men beregnes for alle innkomne søknader.

Det foreslås å legge gjennomsnittet av foretakets tall fra de tre siste årene før skadeåret til grunn, jamfør vurderingene under forslag 2.

Beregning av gjennomsnittsavling på full- og overflatedyrket areal:

$$\begin{aligned}
 & \text{Antall grovfôrdyr} \times \text{normopptak grovfôr, FEm per dyr og dag} \times 365 \text{ dager} \\
 & - \text{antall grovfôrdyr} \times \text{normopptak beite, FEm per dyr og dag} \times \text{antall beitedager på innmarks- og} \\
 & \text{utmarksbeite} \\
 & + \text{solgt grovfôr, FEm} \\
 & - \text{innkjøpt grovfôr, FEm} \\
 & = \text{Foretakets grovfôrproduksjon per år i FEm}
 \end{aligned}$$

Foretakets grovfôrproduksjon for årene i gjennomsnittsperioden divideres deretter med disponert grovfôreal (full- og overflatedyrket eng) i samme periode. Dette gir da en gjennomsnittlig avling for foretaket i FEm per dekar i et normalår.

Foretakets gjennomsnittlige avling i FEm per dekar i et normalt år, divideres deretter på normavlingen for foretaket og gir en driftsfaktor (dersom faktoren er over 1, har foretaket en høyere gjennomsnittsavling enn norm og motsatt).

$$\text{Driftsfaktor} = \text{foretakets beregnede gjennomsnittsavling dividert på normavlingen for foretaket}$$

Denne driftsfaktoren tas inn i beregningen av tilskudd ved å multiplisere denne med normavlingen for foretaket. Dette gjøres før det trekkes 30 % egenrisiko.

Beregning av produksjonssvikt:

$$\begin{aligned}
 & \text{Forventet avling FEm i skadeåret (normavling} \times \text{driftsfaktor} \times \text{areal i skadeåret)} \\
 & - \text{Trekk 30 \% egen risiko, FEm} \\
 & - \text{Trekk avling i skadeåret, FEm} \\
 & = \text{Produksjonssvikt i skadeåret ut over egenrisiko, FEm}
 \end{aligned}$$

Deretter tas klimaprosenten inn for å finne produksjonssvikten som kan gis tilskudd.

Forslaget som skissert over vil i stor grad være sammenfallende med forslag 2 når det gjelder nødvendig datafangst og innhenting av opplysninger. Her vil dette imidlertid gjøres gjeldende for alle søknader om tilskudd ved produksjonssvikt i vekstgruppen. Som beskrevet i forslag 2, kan det legges til rette for innhenting av opplysninger om dyretall, arealtall og eventuelt solgt grovfôr direkte gjennom fagsystemet fra foretakenes søknad om produksjonstilskudd. Eventuelt innkjøpt grovfôr og solgt grovfôr som ikke er oppgitt i søknad om produksjonstilskudd, må oppgis av søker og kan dokumenteres gjennom fakturaer/regnskapstall. Det samme gjelder opplysninger om beite på innmarksbeiteareal og/eller i utmarka. Som tidligere nevnt ligger det allerede normer for fôropptak for de ulike dyreslagene i dagens ordning. Nødvendig korrigerende av disse for å kunne gi representative normtall for behovet gjennom hele året, er sammenfallende med forslag 2.

Opplysningene som fanges i søknadsskjemaet og hentes fra tidligere søknader om produksjonstilskudd, vil deretter kunne legges til grunn for en automatisk beregning av en driftsfaktor, som deretter legges til grunn ved beregningen av tilskudd. For noen søknader må det påregnes et behov for en manuell justering av driftsfaktoren, eksempelvis for foretak i oppstartsfase. For de fleste søknadene bør man allikevel allerede ved innsendt søknad ha et greit estimat på foretakets driftsintensitet.

Som i dagens ordning for beregning av skadeårets avling, og som nevnt i forslag 2 over, kan det vurderes som rimelig å sette en avviksgrense på 15 % fra normavling for at justeringsfaktoren i skisserte forslag skal komme til anvendelse. Dette da prinsippet for beregning av tilskudd i vekstgruppe grovfôr i foretak med husdyr skal være normavling, og avviket bør være av en viss størrelse før det gjøres individuelle tilpasninger i dette systemet. Samtidig vil det i dette forslaget bli innhentet opplysninger og automatisk bli beregnet en driftsfaktor i alle søknader. Det foreslås derfor at denne gjøres gjeldende uavhengig av størrelsen på avvik fra normavling. Dersom forslaget gjøres gjeldende for alle søknader, vil det imidlertid i prinsippet erstatte normavlingene, da disse uansett vil bli justert for (dersom driftsfaktoren er $\neq 1$).

For å sikre en beregning av egenrisiko som samsvarer med et mest mulig reelt avlingsnivå, foreslås driftsfaktoren tatt inn før egenrisikoen beregnes.

Et forslag som skissert over, vil kunne minne om ordningen slik den var innrettet før normavlingssystemet ble tatt i bruk i 2014. Beregningene den gang var likevel adskillig mer detaljerte, da man la til grunn både melkeleveranse i melkeproduksjonen og årlig innkjøpt kraftfôr (hentet fra foretakets regnskap). Forslaget over er mer grovmasket, men også basert på en utstrakt datafangst. Selv om datafangsten i stor grad skjer ved innhenting av data digitalt, vil den kreve en del opplysninger fra søker. Dette vil delvis være opplysninger fra flere år tilbake i tid. På lik linje som forslag 2, vil datafangsten derfor kunne oppleves som noe komplisert og krevende for søker. Dette er også opplysninger som det kan være vanskelig for forvaltningen å kontrollere.

Datafangsten må antas å medføre noe mer ressursbruk i forvaltningen. Det meste av den økte ressursbruken forventes å falle på kommunene, både knyttet til veiledning av søkere, men også ved gjennomgang og kontroll av opplysninger og søknader. Prinsippet for beregning som er lagt til grunn for forslaget, er imidlertid allerede i dag delvis brukt av forvaltningen (statsforvalteren) som grunnlag for å kunne gjøre en vurdering av driftsintensitet på det enkelte foretak. Forslaget vil derfor kunne lette dette arbeidet gjennom en tilrettelagt datafangst og et system for bruk av dataene direkte inn i beregningene av tilskudd.

Forslaget må sies å ha en relativt høy detaljeringsgrad og grad av kompleksitet. På den andre siden vurderes det å ville det øke treffsikkerheten for ordningen, samt gi en større grad av likebehandling av søknader sammenlignet med i dag. Bruken av en driftsfaktor som foreslått, vil også medføre at klimaprosenten kan benyttes kun til å vurdere forhold knyttet til klima, og ikke geografiske eller driftsmessige forhold. Dette vurderes som positivt da klimaprosenten slik den anvendes i dagens ordning, kan være vanskelig å forstå. Dette er også påpekt av flere av statsforvalterne i innspillene som er mottatt.

Som et alternativ til skisserte beregning av foretakets gjennomsnittlige avling, kan det også være relevant å etter hvert se nærmere på muligheter som kan ligge i framtidige løsninger for estimering av avling.

Blant annet viser NIBIO sin utredning i forbindelse med gjennomgangen av produksjonssviktordningen i 2022 (Rustad mfl. 2021), til bruk av egnethetskart. Det kan også være relevant å se nærmere på mulighetene for bruk av satellittdata som omtalt blant annet i NIBIO sin rapport om grovfôravlinger i Norge fra 2022 (Bakken mfl. 2022). Dette er imidlertid muligheter som vil ligge noe fram i tid.

Skissen til forslag vil medføre et større behov for tilpasninger av fagsystemet. For å sikre en god og effektiv forvaltning av ordningen, må kontroll av data og beregningene for tilskudd automatiseres i størst mulig grad. For å finne gode løsninger, foreslås det derfor å gjennomføre en konseptutredning. Selve endringene i Agros anslås grovt til å ligge på 1-2 mill. kroner. I tillegg anbefales det å sette av ytterligere 0,4 mill. kr. til en konseptutredning.

Tilskuddsmessig vil endringen mest sannsynlig medføre et noe økt rammebehov, da den må antas å medføre økte tilskuddsutbetalinger til foretak med høy driftsintensitet. På den andre siden antas det at flere foretak med lav driftsintensitet vil bli fanget opp i større grad enn i dag, og at tilskuddsutbetalingene til disse med det vil bli noe redusert.

3.5 Oppsummering og samlet vurdering

De største utfordringene knyttet til dagens normavlingssystem for vekstgruppe grovfôr med husdyr, vurderes å være at systemet ikke i stor nok grad klarer å fange opp og hensynta lav driftsintensitet. Dette medfører en risiko for å beregne tilskudd ut over reelle tap for foretak med lave normalavlinger. Systemet klarer heller ikke i vesentlig grad å hensynta høy driftsintensitet, og foretak med høy normalavling oppnår lavere grad av tapsdekning.

Av de tre skisserte forslagene, vurderes alle å kunne hensynta ulik driftsintensitet som følge av geografiske eller naturgitte forhold på en bedre måte enn dagens ordning. Forslag 1 vil hensynta dette i minst grad, mens forslag 2 må antas å hensynta dette først og fremst for foretak med høy driftsintensitet.

Forslag 2 og 3 vil i tillegg fange opp driftsmessige forhold for foretak med høy intensitet i produksjonen.

Forslag 3 er det eneste forslaget som vil kunne fange opp driftsmessige forhold uavhengig av foretakenes intensitet i produksjonen. I tillegg vil forslag 3 også være det eneste forslaget som kan sikre en mer lik håndtering av søknader fra foretak med lav driftsintensitet på en mer forvaltningseffektiv måte enn i dag. Dette vil også gjøre at ordningen kan stå seg bedre i år med stort omfang av søknader, da det effektiviserer mye av forvaltningsjobben som i dag gjøres manuelt for å hensynta lav driftsintensitet. Forslag 3 krever imidlertid større tilpasninger av fagsystemet, samt en større datafangst fra søker. Datafangsten kan bli krevende, selv om de samme opplysningene i stor grad hentes inn også i dag som grunnlag i saksbehandlingen. Dette skjer da manuelt utenfor fagsystemet (ELF), og i noe ulik grad blant statsforvalterembetene.

Forslag 2 og 3 baserer seg begge på beregning av gjennomsnittsavling ved hjelp av søkers egne tall. Dette vil være grovmaskede estimater for gjennomsnittsavling, men vil uansett hensynta ulik driftsintensitet bedre enn norm. Forslag 2 og 3 vurderes med det å være mer treffsikre enn forslag 1. Videre vurderes forslag 3 å være mer treffsikkert enn forslag 2, da forslag 3 også fanger opp lavere avling enn norm.

En av utfordringene som statsforvalterne peker på med vekstgruppe grovfôr med husdyr er bruk av klimaprosenten. I dagens ordning skal klimaprosenten reduseres når det er andre forhold enn klima som har ført til produksjonssvikt. For vekstgruppe grovfôr med husdyr, vil produksjonssvikten være differansen mellom normavling og skadeårets avling, ikke differansen mellom foretakets gjennomsnittsavling og skadeårets avling slik det vil være for salgsproduksjonene i ordningen. Dette medfører blant annet at klimaprosenten skal reduseres dersom deler av differansen mellom normavling og skadeårets avling skyldes at foretaket har normalt lave avlinger som følge av lav driftsintensitet. Forvaltningen opplever dette som vanskelig å fange opp og håndtere. Av de skisserte forslagene, er det kun forslag 3 som vil kunne lette vurderingen av klimaprosent. Dette da foretak med lav driftsintensitet her vil fanges opp automatisk i større grad. Ved å justere forventet avling i skadeåret gjennom bruk av skisserte driftsfaktor, vil klimaprosenten i større grad beskrive skadeårsaken i selve skadeåret og ikke

måtte ta i seg foretakets driftsintensitet i tillegg. Jamfør innspill som er mottatt fra statsforvalterne, er det knyttet store utfordringer til dette elementet i dagens ordning.

Tilskuddsmessig vurderes forslag 1 og 2 å kunne øke rammebehovet for produksjonssviktordningen noe, da en må anta at disse vil føre til økt tilskuddsutbetaling til foretak med intensiv drift. Forslag 3 forventes å kunne øke rammebehovet noe, men i mindre grad enn forslag 1 og 2. Dette fordi forslag 3 i større grad også vil fange opp foretak med lav driftsintensitet, og justere tilskuddsberegningen med grunnlag i et lavere avlingsnivå.

4 Innmarksbeite

4.1 Dagens ordning/gjeldende regelverk

Gjeldende regelverk knyttet til jordbruksareal som inngår i produksjonssviktordningen, er fastsatt i sats- og beregningsforskriften § 4 (Generelle regler) første ledd første og andre punktum under overskriften *Areal*

Alt fulldyrket og overflatedyrket jordbruksareal benyttet til vekster i aktuell vekstgruppe i skadeåret og i gjennomsnittsårene inngår i arealgrunnlaget. Areal fra søknad om produksjonstilskudd benyttes.

For vekstgruppe grovfôr i foretak med husdyr, er areal og vekst ytterligere presisert i sats- og beregningsforskriften § 8 (Tilskuddsberegning – produksjonssvikt grovfôr i foretak med husdyr) andre ledd:

Grovfôrareal omfatter fulldyrket eng, overflatedyrket eng og andre grovfôrvekster i vekstgruppen grovfôr. Innmarksbeite regnes ikke som grovfôrareal i bestemmelsen her.

Dagens ordning for tilskudd ved produksjonssvikt tar med det ikke hensyn til produksjonssvikt på innmarksbeite.

De tre arealtypene av jordbruksareal det vises til i forskriften, er definert i henhold til det nasjonale klassifikasjonssystemet AR5 (Ahlstrøm mfl. 2019). AR5 er også grunnlaget for gårdskart, som igjen er grunnlaget for areal- og kulturlandskapstilskudd i produksjonstilskuddsordningen. Innmarksbeite er i AR5 beskrevet som

«... jordbruksareal som ikke kan høstes maskinelt. Minst 50 % av arealet skal være dekket av kulturgras eller beitetålende urter.»

Fram til 2014 var innmarksbeite en del av arealgrunnlaget som inngikk i produksjonssviktordningen. Her ble opptaket på innmarksbeite i skadeåret beregnet inn i et generelt fôropptak fra beiteslipp til måledato for fôrlager, med grunnlag i oppgitt antall dyr og grovfôropptak i henhold til gitt norm. Eventuelt opptak på utmarksbeite ble trukket fra dette fôropptaket. Tilsvarende ble opptak på innmarksbeite i gjennomsnittsperioden beregnet inn i et generelt fôrbehov for hele besetningen. Innmarksbeitearealet ble tatt ut i forbindelse med overgang til normavlingssystemet. Årsaken til dette ble både i hørings- og fastsettelsesbrevet for ny forskrift i 2014 beskrevet å være at man blant annet registrerte at beregning av fôropptak på innmarksbeite kunne være en feilkilde. Beregningsmåten, som beskrevet over, forutsatte normal avling på innmarksbeite og man mente at dette i mange tilfeller kunne ha kompensert for et lavt oppmålt fôrlager i skadeåret.

4.2 Gjennomgang av ordningen 2022

Rapporten fra gjennomgang av produksjonssviktordningen (Landbruksdirektoratet Rapport 10/2022) viser til at spørsmålet om innmarksbeite bør inngå i beregningen for tilskudd ved produksjonssvikt i grovfôrproduksjonen, ble reist i forbindelse med evalueringen etter tørkesommeren 2018. Det vises videre til at innmarksbeite kan utgjøre en stor andel av samlet ressursgrunnlag på gårdene, men at dette varierer. Samtidig stilles det spørsmål ved om en løsning som inkluderer innmarksbeite i tilskuddsberegningene vil bli for detaljert eller komplisert, sett opp mot fordelene knyttet til dette.

For å kunne vurdere om innmarksbeite skulle inngå i tilskuddsgrunnlaget for produksjonssvikt, ble NIBIO gitt i oppdrag å blant annet hente inn relevant data og vurdere om det var grunnlag for å beregne brøk av normavlingen for full- og overflatedyrket eng. I rapporten fra utredningsoppdraget konkluderte NIBIO med at det ikke anbefales å lage en brøk for å beregne normavlingen for innmarksbeite da det foreligger for lite avlingsdata på området (Rustad mfl. 2021). Det ble vurdert å være en stor risiko for at disse blir for upresise. NIBIOs anbefalinger var å gjøre modellsimuleringer for alle regioner for å ta frem normavlinger for innmarksbeite med akseptable representativitet, dette også for å hensynta og sikre variablene under varierende klima- og jordforhold i Norge. Modellsimulering slik utredningen til NIBIO foreslår, støttes også i en rapport fra NIBIO om grovfôravlinger i Norge (Bakken mfl. 2022).

Rapporten fra gjennomgangen peker videre på at innmarksbeite er arealer som ikke kan høstes maskinelt, og at man derfor ikke vil ha samme mulighet for avlingsregistreringer som på full- og overflatedyrket eng. En inkludering av innmarksbeite i produksjonssviktordningen vil derfor stille store krav til dokumentasjon på antall dyr, beitedager og fôropptak på beite. Det ble skissert tre mulige alternativer for inkludering av innmarksbeite i ordningen:

- Sjablong, faktor 0,6 av normavlingsnivå for fulldyrket areal (jamfør AK-tilskuddet i produksjonstilskuddsordningen)
- Modellsimuleringer
- Individuell beregning basert på dokumentasjon

(Landbruksdirektoratet Rapport 10/2022)

4.3 Mottatte innspill (innmarksbeite)

4.3.1 NIBIO

Med utgangspunkt i NIBIO sine vurderinger av normavlinger for innmarksbeite i forbindelse med gjennomgangen av produksjonssviktordningen i 2022, har arbeidsgruppen bedt NIBIO om en ny vurdering knyttet til mandatet i denne utredningen. I sin henvendelse til NIBIO, ba direktoratet om en vurdering av følgende:

1. Kostnader knyttet til å skaffe/innhente tilstrekkelige avlingsregistreringer til å kunne gi et godt nok grunnlag for utarbeidelse av normavlinger i innmarksbeite for hele landet.
2. Kostnader knyttet til utarbeidelse av forslag til normavlinger i innmarksbeite basert på registreringer jf. pkt. 1.
3. Tidsperspektiv for innhenting av tilstrekkelige avlingsregistreringer og når et forslag til normavlinger for innmarksbeite jf. pkt. 2 tidligst kan være på plass.

I sitt svar skriver NIBIO følgende:

Det er vanskelig å svare presist på hva som vil være tilstrekkelige avlingsregistreringer ettersom det vil avhenge av hvor mye avlingen varierer mellom felt og regioner og hvor godt modellen klarer å simulere variasjonen. I utgangspunktet vil mulighetene til å simulere avling med tilstrekkelig presisjon for bruk som grunnlagsdata for normavlinger øke med antallet felt og år som en har avlingsregistreringer fra.

Ettersom vi har svært begrenset med avlingsdata utenfor Rogaland, så må vi bygge vurderingen på antakelser. Med utgangspunkt i tidligere arbeid med feltforsøk og modellsimuleringer av avling i eng, samt den begrensede informasjon vi har om avlingsvariasjon fra beiterregistreringer i Rogaland, vurderer vi at:

- 1. Det vil koste minimum 4 millioner kr å innhente tilstrekkelige avlingsregistreringer jf. ovenfor.*
- 2. Det vil koste minimum 1,5 millioner kr å utarbeide forslag til normavlinger i innmarksbeite basert på registreringer jf. pkt. 1.*
- 3. Det vil ta 3 år/vekstsesonger å innhente tilstrekkelige avlingsregistreringer, og et forslag til normavlinger for hele landet vil kunne være klart innen 0,5 år etter dette, totalt 3,5 år.*

*Som et alternativ til å sette i gang et stort arbeid med registreringer i hele landet, foreslår vi at først undersøker muligheten for å ta frem et forslag til normavlinger for innmarksbeite i Rogaland, ved bruk av den avlingsdata som allerede er samlet inn. Her kan en studere avlingsvariasjon mellom ulike felt og år, kalibrere og **teste** nåværende plantevekstmodell for eng for innmarksbeite med varierende avlingspotensiale, og vurdere forskjellige måter å ta hensyn til varierende beitekvalitet. Vi vurderer at en slik forstudie vil kunne gjennomføres på 6 måneder og koste ca. kr 600.000. Etter den foreslåtte forstudien, vil det være mulig å estimere arbeidsbehov og tidsramme, jf. pkt. 1-3, mer presist.*

4.3.2 Statsforvaltere

Arbeidsgruppen sendte i forbindelse med oppdraget en henvendelse også til statsforvalterembetene hvor man anmodet om innspill til arbeidet knyttet til innmarksbeite. Direktoratet har mottatt innspill fra 8 av 10 embeter. En kort oppsummering av hovedtrekk fra innspillene er gitt under, mens innspillene er gjengitt i sin helhet som vedlegg til utredningen.

Hovedtrekkene i innspillene er som følger:

- Det er store variasjoner i avlingsnivå på innmarksbeite
- Innmarksbeite er ofte like hardt rammet av produksjonssvikt som annet grovfôrareal, spesielt ved tørke
- Innmarksbeite har ligget inne i ordningen tidligere; her ble blant annet antall beitedyr og beitedager lagt til grunn for beregning av avling i et normalår. Den tidligere ordningen var «komplisert og kunne slå helt feil ut».
- En brøk av normavling for fulldyrket eller overflatedyrket areal er upresist, men det er noe uenighet blant embetene om dette er for upresist til å benyttes som grunnlag normavling på innmarksbeite
- En innlemming av innmarksbeite i ordningen må omfatte alle søkere eller ingen

4.4 Forslag med vurderinger

En del av mandatet for utredningsoppdraget er å vurdere hvordan det kan tas hensyn til produksjonssvikt på innmarksbeiter hos «produsenter hvor innmarksbeite har stor betydning». Dette forholdet vurderes å ville være av samme betydning uavhengig av hvordan man foreslår å hensynte svikt på innmarksbeite. Det gjøres derfor en felles vurdering av dette.

Det må antas at jo høyere andel av samlet arealgrunnlag innmarksbeitet utgjør hos et foretak, desto større betydning vil en produksjonssvikt på dette arealet ha for foretakets økonomi. Dette til tross for at samme klimatiske forhold på grunn av jordsmonn og andre faktorer, kan gi ulik grad av skade på innmarksbeite sammenlignet med full- og overflatedyrket areal. Enkelte foretak vil ikke disponere innmarksbeitearealer,

og dermed også i dagens ordning få beregnet tilskudd med grunnlag i alt disponibelt areal. Ut fra dette kan man tenke at en innlemming av innmarksbeite i ordningen kan gjelde kun for foretak der innmarksbeite utgjør en viss andel av det samlede disponerte jordbruksarealet. I så fall må det defineres en grense som angir når det kan gis tilskudd. Her kan en mulighet være at innmarksbeite først hensyntas dersom innmarksbeitearealet utgjør en viss andel av det samlede ressursgrunnlaget for foretaket. I så fall bør kun arealet over denne grensen tas inn i beregningene. I motsatt fall, dersom man tar inn alt innmarksbeiteareal for foretak som ligger over grensen, vil man få en ordning som slår veldig ulikt ut for foretak som ligger marginalt over eller under.

Dersom man skal definere en slik grense for «stor betydning», vil man videre måtte anta at en håndtering av denne vil kreve noe mer forvaltningsressurser, enn om man innlemmer innmarksbeite i sin helhet.

Ut fra ordningens karakter og grovmaskethet, kan det vurderes som rimelig at alt innmarksbeiteareal inngår i ordningen fra første dekar. Dette vil gi en oversiktlig og helhetlig ordning da alt full- og overflatedyrket areal inngår. Det kan også vurderes som rimelig sett opp mot egenrisikoen for ordningen, hvor man gjennom denne allerede har tatt en form for «egenandel». Statsforvalterne har i sine innspill også pekt på at en eventuell innlemming av innmarksbeite i så fall må gjelde for alle.

Statsforvalterne er delt i sine innspill knyttet til hvordan produksjonssvikt på innmarksbeite kan hensyntas i ordningen. Samtidig er det flere av embetene som anbefaler å ikke ta inn innmarksbeite i arealgrunnlaget for produksjonssviktordningen. Dette begrunnes med den store variasjonen i avling på denne type areal, og at det vil være utfordrende å finne en løsning som sikrer likebehandling uten for mye individuell behandling og lav forvaltningseffektivitet. De som ønsker å ta inn innmarksbeiteareal i ordningen, peker i hovedsak på en faktor på 0,6 eller tilsvarende av normavling for fulldyrket eng, eller fastsetting av egne normavlinger også for innmarksbeiteareal. Alternativt pekes det på muligheten for å beregne avlingsnivået i et normalår som føropptak på beite med grunnlag i antall dyr og dager på beite.

Tabell 2. Innmarksbeiteareal det er søkt produksjonstilskudd for (P-kode 212) i andel av registrert innmarksbeite (AR5). Produksjonstilskudd (PT) 2021.

Fylke	Klassifisert innmarksbeite, dekar (AR5)	Innmarksbeite omsøkt PT, dekar	Andel omsøkt innmarksbeite av registrert innmarksbeite, %
Oslo	2 007	1 000	49,8
Rogaland	478 622	439 161	91,8
Møre og Romsdal	127 553	81 401	63,8
Nordland	181 112	93 613	51,7
Viken	176 068	117 680	66,8
Innlandet	310 343	221 262	71,3
Vestfold og Telemark	54 843	34 485	62,9
Agder	89 730	60 420	67,3
Vestland	426 764	305 786	71,7
Trøndelag	244 382	174 925	71,6
Troms og Finnmark	113 831	34 603	30,4
Sum	2 205 255	1 564 336	70,9

Som det fremgikk av rapporten fra gjennomgangen av produksjonssviktordningen, varierer andelen innmarksbeite av foretakenes samlede ressursgrunnlag mye fra fylke til fylke, der Rogaland ligger høyest med over 40 %. Av tabell 2 går det fram hvor mye areal som er klassifisert som innmarksbeite i AR5 i de ulike fylkene, samt hvor mye av dette som er disponert og som det blir søkt areal- og kulturlandskapstilskudd for i produksjonstilskuddsordningen. Tabellen viser at det også er stor variasjon mellom fylker når det gjelder hvor stor andel av klassifisert innmarksbeite som er disponert. I Rogaland er denne på over 90 %, mens den i Troms og Finnmark er på litt over 30 %. Dette vil naturlig ha med forhold som forskjeller i husdyrtetthet mellom områder og endringer i husdyrproduksjonen mot større og færre bruk å gjøre, da innmarksbeite er areal som ikke kan høstes maskinelt.

Den samme bildet går også fram av tabell 3, som gir en oversikt over hvor mye innmarksbeiteareal utgjør av samlet omsøkt grovfôrareal i produksjonstilskuddsordningen (areal- og kulturlandskapstilskudd). Av samlet omsøkt areal utgjorde innmarksbeite 46,2 % i Rogaland, mens det utgjorde 10,4 og 13,7 % i henholdsvis Troms og Finnmark og Vestfold og Telemark. Av tabellene går det også fram at av alt omsøkt innmarksbeiteareal i produksjonstilskuddsordningen, ligger nesten 1/3 av dette i Rogaland.

Tabell 3. Innmarksbeite det er søkt produksjonstilskudd for (P-kode 212) i andel av samlet omsøkt grovfôrareal (P-koder 210, 211, 212 og 213). Produksjonstilskudd (PT) 2021.

Fylke	Omsøkt innmarksbeite PT, dekar	Omsøkt samlet grovfôrareal PT, dekar	Andel omsøkt innmarksbeite av samlet omsøkt grovfôrareal, %
Oslo	1 000	4 156	24,1
Rogaland	439 161	950 144	46,2
Møre og Romsdal	81 401	492 696	16,5
Nordland	93 613	541 116	17,3
Viken	117 680	563 972	20,9
Innlandet	221 262	1 242 017	17,8
Vestfold og Telemark	34 485	252 518	13,7
Agder	60 420	283 653	21,3
Vestland	305 786	798 903	38,3
Trøndelag	174 925	1 173 372	14,9
Troms og Finnmark	34 603	333 373	10,4
Sum	1 564 336	6 635 920	23,6

Statistikken understøtter at innmarksbeite kan utgjøre en stor og viktig ressurs for foretak med grovfôr- og husdyrproduksjon i deler av landet. Samtidig understrekes det at avlingen som tas ut på dette arealet vil variere betydelig, og i større grad enn på full- og overflatedyrket eng. Denne antagelsen støttes også av NIBIO, jamfør rapporten fra 2021. En vesentlig problemstilling knyttet til å ta inn innmarksbeite i produksjonssviktordningen, er derfor å sikre lik behandling på en forvaltningsmessig effektiv måte.

Med grunnlag i overstående har direktoratet skissert følgende forslag for å kunne ta hensyn til avlingssvikt på innmarksbeite hos produsenter der dette har stor betydning:

1. Sjablong – brøk av norm for overflatedyrket eng
2. Modellsimuleringer
3. Individuell beregning basert på dokumentasjon

4.4.1 Forslag 1: Sjablong - brøk av norm for fulldyrket eng

Skisse

Innmarksbeite regnes som grovfôrareal og legges til grunn ved beregning av tilskudd på samme måte som full- og overflatedyrket eng.

Godkjent areal fra søknad om produksjonstilskudd legges til grunn i beregningen (P-kode 212).

Normavlingene for innmarksbeite settes lik normavlingssoner for fulldyrket eng multiplisert med en justeringsfaktor på 0,4.

Avling i skadeåret beregnes gjennom beiteopptak på samme måte som opptak på full- og overflatedyrket areal i dagens ordning.

Vurdering

Forslaget går ut på å hensynte produksjonssvikt på innmarksbeitearealer gjennom å fastsette en normavling for disse arealene som en andel av normavlingen for fulldyrket eng. Ved fastsettelse av nivået på den foreslåtte justeringsfaktoren er det tatt utgangspunkt i korrigeringen for areal som gjøres i forbindelse med areal- og kulturlandskapstilskuddet (AK-tilskudd) i produksjonstilskuddsordningen. Her gis det per i dag tilskudd til 60 % av innmarksbeiteareal (areal x 0,6 x sats for AK-tilskudd). Det er vanskelig å finne grunnlaget for fastsettelsen av denne beregningsfaktoren i produksjonstilskuddsordningen, men det antas at et forventet lavere avlingsnivå på denne type arealer er et vesentlig element. Faktoren ble opprinnelig satt til 0,7, men ble justert ned til 0,6 ved jordbruksoppgjøret i 2002. I 2015 foreslo statens forhandlingsutvalg å redusere den ytterligere til 0,5, men dette ble ikke gjennomført.

Forslaget er en betydelig standardisering av avlingsnivå for arealkategorien innmarksbeite, og vurderes å ha lav treffsikkerhet som estimat for reelt avlingsnivå for det enkelte foretak. Variasjonen i avling kan i likhet med full- og overflatedyrket eng, skyldes naturgitte eller geografiske forhold, men også utnyttelsesgraden av beitene vil ha stor innvirkning på avlingen som hentes ut. For Rogaland, hvor innmarksbeite utgjør størst andel av samlet ressursgrunnlag, er en relativt stor andel av innmarksbeitearealet også omsøkt og godkjent som spredeareal for husdyrgjødsel. Jamfør Temakart Rogaland (<https://www.temakart-rogaland.no/spreieareal>) omfatter dette i overkant av 90 000 dekar, det vil si ca. 20 % av disponert innmarksbeiteareal i fylket. Forhold som dette må antas å kunne ha stor innvirkning på avlingsnivået, og gjør det vanskelig å finne én faktor som er representativ for alt innmarksbeiteareal for hele landet.

Når faktoren i dette forslaget foreslås til 0,4 av normavling for fulldyrket areal, og ikke 0,6 som i produksjonstilskuddsordningen, er denne reduksjonen gjort blant annet med utgangspunkt i den lave treffsikkerheten. Ut over store variasjoner i avlingsnivå, er det i tillegg få beiteforsøk å vise til som kan danne et godt grunnlag for fastsetting av en slik justeringsfaktor. NIBIO anbefaler å ikke benytte en slik faktor nettopp fordi den vil gi normavlinger som er for upresise. Dersom en slik faktor allikevel skal benyttes, vurderes en noe lavere justeringsfaktor å redusere risikoen for å beregne tilskudd ut over reelle tap på arealer med lav avling. Samtidig vil foretak med høy avling på innmarksbeitene oppleve at dette ikke fullt ut tas høyde for ved beregning av tilskudd.

Problemstillingen knyttet til foretak med høy avling må antas å i stor grad kunne gjelde for foretak med arealer som er godkjent som spredeareal for husdyrgjødsel. For å kunne hensynte dette, kan det vurderes en

løsning hvor godkjent spredeareal får estimert en normavling ut fra en høyere faktor. Dette vurderes imidlertid å kunne være utfordrende forvaltningsmessig, med tanke på å innhente opplysninger om hvilke og hvor store arealer som er godkjent som spredeareal. Det må også antas å øke ressursbruken i forvaltningen med tanke på gjennomgang og kontroll av opplysninger og søknader.

Med grunnlag i forholdene som er nevnt over, vurderes en faktor på 0,4 som rimelig. Dette vil gi normavlinger for innmarksbeite jamfør tabell 4. I tabellen er det til sammenligning også vist normavlinger dersom man legger faktor 0,6 til grunn. Av denne går det fram at man ved faktor 0,6 allerede i normavlingsgruppe 3 vil få en normavling på innmarksbeite på godt over 300 FEm per dekar. Dette vurderes å være en høy gjennomsnittsavling for arealer som kan ha inntil 50 % busker og trær, og som ikke kan høstes maskinelt.

Tabell 4. Estimerte normavlinger (FEm per dekar) for innmarksbeite dersom justeringsfaktoren settes til henholdsvis 0,4 og 0,6.

	Normavling gruppe 1	Normavling gruppe 2	Normavling gruppe 3	Normavling gruppe 4	Normavling gruppe 5
Justeringsfaktor 0,4	124	156	216	232	280
Justeringsfaktor 0,6	186	234	324	348	420

Videre er det i produksjonstilskuddsordningen også særskilte regler knyttet til avkortning av tilskuddsberettiget innmarksbeiteareal ut fra antall grovfôrspisende dyr foretaket disponerer. Det betyr at dersom antall drøvtyggere er for lavt, blir innmarksbeitearealet avkortet tilsvarende. Denne avkortningen skjer med grunnlag i egne faktorer for maksimalavgrensning av innmarksbeite, jamfør figur 2, hentet fra jordbruksavtalen 2022-2023.

Dyregruppe	Sone 1-4	Sone 5	Sone 6-7
Hester, alle dyr ¹⁾ inkludert hester i pensjon i beitesesongen ²⁾	5,5	7,5	9,4
Melkeku og ammeku ¹⁾	7,0	9,4	11,3
Øvrige storfe, lama, alpaka og esel ¹⁾	3,0	5,0	6,3
Sau sluppet på utmarksbeite ³⁾	2,2	3,5	4,1
Sau som ikke er sluppet på utmarksbeite ⁴⁾	3,7	5,3	6,3
Melkegeiter ¹⁾ , ammegeiter ⁵⁾ og hjort ¹⁾	2,0	3,1	3,8

1) Antall dyr foretaket disponerer på telledatoene 1. mars, med registreringsfrist 15. mars, og 1. oktober, med registreringsfrist 15. oktober.
 2) Antall dyr som gikk på innmark i beitesesongen.
 3) Antall sluppet på utmarksbeite etter fradrag for dyr som sankes etter mindre enn de påkrevde uker, jf. utmålingsbestemmelsen i kapittel 7.6.
 4) Antall dyr foretaket disponerer på telledato 1. mars, med registreringsfrist 15.mars, etter fradrag for antall dyr sluppet på utmarksbeite.
 5) Antall dyr foretaket disponerer på telledato 1. mars, med registreringsfrist 15.mars.

Figur 2. Faktorer for maksimalavgrensning av innmarksbeiteareal (Jordbruksavtalen 2022-2023).

Det bør vurderes om denne avkortningen i areal også skal hensyntas i arealgrunnlaget som inngår i produksjonssviktordningen. Dette kan imidlertid være utfordrende å hente direkte fra foretakenes søknad om produksjonstilskudd, da disse opplysningene ikke framkommer av godkjente tall, men er en maskinell

avgrensning som gjøres ved beregning av tilskudd. Denne kontrollen vurderes derfor som mest hensiktsmessig å legge til kommunen, slik at den utgjør en del av gjennomgangen og kontrollen av areal i søknader om tilskudd ved produksjonssvikt som kommunene allerede utfører i dag.

Hovedankepunktet mot forslaget som skissert ovenfor, er lav treffsikkerhet. Som det går fram av kapittel 3, har man allerede sett et behov for å kunne hensynta ulik driftsintensitet på foretaksnivå for full- og overflatedyrket eng ut over normavlingene. Å skulle fastsette avlingsnivået på innmarksbeiteareal, hvor variasjonene i avling er enda større, som en andel av disse normavlingene, vurderes derfor med stor sannsynlighet å medføre et behov for individuell beregning også her. Dersom man innfører en mulighet for individuell beregning av gjennomsnittsavling jamfør kapittel 3, vil imidlertid innmarksbeitearealer også kunne inngå i denne beregningen. Hensynet til eventuelt store avlingsvariasjoner vil da bli ivaretatt også for denne arealkategorien.

Når det gjelder datafangst og forvaltning, vil endringene medføre et behov for å innhente opplysninger knyttet til innmarksbeiteareal, samt antall dyr og beiteperiode på innmarksbeite i skadeåret. Dette vil kunne hentes automatisk fra foretakenes søknad om produksjonstilskudd, samt innehenes fra søker gjennom en tilpasning av søknadsskjemaet. Opplysningene som søker må gi, vurderes å i stor grad bli fanget allerede i dag for å kunne trekke fra eventuelt beiteopptak på innmarks- og/eller utmarksbeite. Videre må fagsystemet tilpasses slik at innmarksbeitearealet tas inn i beregningen av tilskudd gjennom bruk av tilpassede normavlinger. Forslaget medfører et behov for vidererutvikling og tilpasning av integrasjon mellom fagsystemene for produksjonssvikt og produksjonstilskudd. Dette anslås grovt å ha en kostnadsramme på 0,3-0,5 mill. kroner.

En innlemming av innmarksbeite ved bruk av sjablong, vurderes å være relativt enkelt å håndtere for forvaltningen, da man allerede har en praksis for håndtering av norm for de andre arealkategoriene. Med utgangspunkt i eksisterende norm for fulldyrket eng, vil man også fange opp noe av avlingsvariasjonene knyttet til for eksempel geografi. Utfordringene knyttet til eksisterende normavlingssystem, vil imidlertid også gjelde for innmarksbeite.

4.4.2 Forslag 2: Normavlinger for innmarksbeite (modellsimulering)

Skisse

Innmarksbeite regnes som grovfôrareal og legges til grunn ved beregning av tilskudd på samme måte som full- og overflatedyrket eng.

Godkjent areal fra søknad om produksjonstilskudd legges til grunn i beregningen (P-kode 212).

Det beregnes og fastsettes egne normavlinger for hver av normavlingsgruppene for arealkategorien innmarksbeite ved hjelp av modellsimuleringer. Normavlingene tas inn i ordningen på lik linje som normavlingene for full- og overflatedyrket areal.

Avling i skadeåret beregnes gjennom beiteopptak på samme måte som opptak på full- og overflatedyrket areal i dagens ordning.

Vurdering

Forslaget innebærer en fastsettelse av normavling for innmarksbeite med grunnlag i modellsimuleringer. Det gjøres tilsvarende simuleringene som for normavlingene for full- og overflatedyrket eng, jamfør NIBIO sin utredningsrapport fra gjennomgangen av produksjonssviktordningen (Rustad mfl. 2021). Av utredningen går det fram at man for dette formålet må bruke en plantevekstmodell som er kalibrert og testet for innmarksbeite. Man kan sannsynligvis bruke samme modell som for normavling i eng, men det må vurderes ved sammenligninger av simulert avling og feltregistrert avling. Videre vurderer NIBIO at man bør simulere for forskjellige jordkvalitetsklasser og vekte resultatet for å ta høyde for avlingsvariasjon innen region.

Ut fra overstående vil en innføring av normavlinger for innmarksbeite forutsette et bedre og bredere grunnlag for fastsettelse av norm enn det som er tilgjengelig per i dag. Jamfør mottatt innspill fra NIBIO,

foreslås det en forstudie hvor man starter med datagrunnlaget man har fra beiteforsøk i Rogaland, og bruker dette til å i første omgang undersøke muligheten for å utarbeide et forslag til normavlinger for innmarksbeite i her. Dersom dette viser seg å gi tilfredsstillende resultater, kan man igangsette et større arbeid med å innhente tilsvarende registreringer over hele landet og på samme grunnlag fastsette normavlinger også her.

Utfordringene knyttet til store variasjoner i avling på innmarksbeite, jamfør forslag 1, vurderes å i stor grad gjelde også for forslag 2. Det antas imidlertid at en fastsettelse av normavlinger med grunnlag i modellsimuleringer vil gi en bedre treffsikkerhet enn bruk av sjablong, selv om det fortsatt vil være utfordringer knyttet til ulike beiteintensiteter. Risikoen for å beregne tilskudd ut over reelle tap for foretak med lav utnyttelse av beitearealene vurderes som relevant også for dette forslaget. Det vises for øvrig til vurderingen gjort under forslag 1 knyttet til muligheten for å gjøre individuelle beregninger ved ulike driftsintensiteter.

Det vises også til forslag 1 når det gjelder vurderinger knyttet til eventuelt avkortet areal som følge av antall grovfôrspisende dyr foretaket disponerer.

Når det gjelder datafangst og forvaltning av de foreslåtte endringene, er vurderingene knyttet til dette i stor grad de samme som for forslag 1. Arealdata kan hentes fra søknader om produksjonstilskudd, og beregningene baseres på de nye normtallene for denne arealkategorien. For forvaltningen vil dette kunne håndteres på lik linje som normavlingene for full- og overflatedyrket eng. Forslaget innebærer en ytterligere utvidelse av integrasjon mot produksjonstilskuddet, og anslås grovt å ha en kostnadsramme på 0,4-0,6 mill. kroner.

Dersom det lar seg gjøre å lage gode nok simuleringer for fastsettelse av normavlinger for innmarksbeite, vil det med grunnlag i få beiteregistreringer ta en del tid før man kan ha normavlinger for innmarksbeite på plass. Jamfør innspillet fra NIBIO, vil dette arbeidet ta minimum fire år. For kostnader knyttet til en prosess for beregning av normavlinger ved hjelp av modellsimuleringer, vises det til anslagene fra NIBIO ovenfor.

4.4.3 Forslag 3: Individuell beregning av gjennomsnittsavling

Skisse

Innmarksbeite regnes som grovfôrareal og legges til grunn ved beregning av tilskudd på samme måte som full- og overflatedyrket eng.

Godkjent areal fra søknad om produksjonstilskudd legges til grunn i beregningen (P-kode 212).

Gjennomsnittsavling på innmarksbeitearealet fastsettes på foretaksnivå, og beregnes med grunnlag i dokumentasjon fra søker.

Avling i skadeåret beregnes gjennom beiteopptak på samme måte som opptak på full- og overflatedyrket areal i dagens ordning.

Vurdering

Beregning av gjennomsnittsavlingen på innmarksbeite (FEm per dekar):

$$\frac{\text{Antall grovfôrdyr} \times \text{normopptak beite, FEm per dyr og dag} \times \text{antall beitedager på innmarksbeite}}{\text{dividert på antall dekar disponert innmarksbeiteareal}}$$

Beregningen gjøres for de tre siste årene, og danner grunnlag for en gjennomsnittlig normalavling.

Forslaget vil fastsette en normal avling for det enkelte foretaks innmarksbeiteareal som i stor grad vil samsvare med reell avling. Dette forutsetter imidlertid god dokumentasjon som grunnlag for estimering av gjennomsnittlig avlingsnivå på arealet.

Gjennom produksjonstilskuddsordningen kan foretakene søke om beitetilskudd for dyr som har gått på beite i 12 eller 16 uker i løpet av vekstsesongen, og også dyr som har gått minimum 5 uker på utmarksbeite. Utmarksbeitet kan være en del av de 12/16 ukene. Disse opplysningene kan si noe om beiteomfanget for et foretak, men de inneholder også mange usikkerhetsmomenter. Dyrene kan ha samarbeidet på ut- og innmark, de kan ha gått kun på fulldyrket eng og de kan for eksempel ha gått langt over 12/16 uker på beite.

Det vurderes derfor å være nødvendig med ytterligere opplysninger rundt beitebruken for å kunne fastsette en gjennomsnittsavling for innmarksbeitearealet på foretaksnivå. Opplysninger som må innhentes gjennom søknadsskjemaet vil være knyttet til dyreslag, antall beitedager og antall dyr som har beitet på ulike innmarksbeitearealene gjennom sesongen. Det vurderes å være tilstrekkelig å legge opplysninger for de tre siste årene før skadeåret til grunn for en gjennomsnittsberegning.

Alle foretak med beitedyr er pålagt å ha en viss oversikt over hvor beitedyra befinner seg til enhver tid. Blant annet kan man i forbindelse med søknad om beitetilskudd gjennom produksjonstilskuddsordningen, måtte legge fram «*nødvendig dokumentasjon på at dyra har vært på beite i den angitte perioden. Slik dokumentasjon kan være egne notater (KSL), faktura for dyretransport og/eller annen registrering som kan dokumentere tidsrommet og antall av ulike dyreslag på beite*». Samme type dokumentasjon vurderes å være aktuell med tanke på å bekrefte opplysninger om beiteopptak på innmarksbeite. Denne datafangsten vil kunne oppfattes som krevende for enkelte søkere, og det må antas at nøyaktigheten i opplysningene med stor sannsynlighet vil variere fra foretak til foretak. Det vil også være naturlig å anta at opplysningene kan være heftet med mer usikkerhet jo eldre de er. Det bør allikevel være mulig å fange opplysninger om beitedyr og beiteperioden for gjennomsnittsårene med tilstrekkelig nøyaktighet.

Flere av opplysningene vil imidlertid være vanskelige å kontrollere ut over areal- og dyretall fra søknad om produksjonstilskudd. Datafangsten vil derfor i stor grad være tillitsbasert.

For beregning av gjennomsnittsavling på innmarksbeite, multipliseres antall beitedager og dyr med normene for fôropptak på beite som allerede ligger inne i ordningen. Normene går fram av sats- og beregningsforskriften § 15. Fordelt på foretakets disponerte innmarksbeiteareal for gjennomsnittsperioden, vil dette da gi et estimat på en gjennomsnittsavling i FEm per dekar. Denne verdien tas deretter inn i beregningene av forventet avling i skadeåret på lik linje som normavlingene for full- og overflatedyrket eng.

Forslaget vil kreve en utvidelse av skjema og datafangst i fagsystemet Agros. I tillegg må systemet tilpasses nye beregning for gjennomsnittsavlinger og tilskudd. Kostnadene knyttet til dette er grovt anslått til 0,7-0,9 mill. kroner.

Forslaget krever en viss kontroll av opplysninger gitt i søknaden, samt manuell kontroll av beitejournaler, beitenotater eller annen dokumentasjon som søker har lagt ved. Det vurderes derfor å ville kreve noe ekstra ressurser i forvaltningen til gjennomgang og kontroll. Selve beregningen vil imidlertid kunne gjøres maskinelt og dermed ikke medføre noen ekstra tidsbruk i forvaltningen.

4.5 Oppsummering og samlet vurdering

Avlingsvariasjonene på innmarksbeite er store, men man ser at i enkelte områder og for enkelte foretak vil denne ressursen utgjøre en stor og viktig andel av ressursgrunnet i produksjonen. Ut fra produksjonssviktordningens karakter, vurderes likevel en innlemming av innmarksbeite i ordningen å måtte omfatte alle søkere og gjøres for hele landet. Dette vil også føre til en lik behandling av produksjonssvikt uavhengig av hvor produksjonsarealene ligger.

Utfordringen knyttet til å ta inn innmarksbeiteareal i ordningen ligger i hovedsak i å fastsette gjennomsnittsavling for arealene. Når det gjelder avlingen i skadeåret, har man allerede i dagens ordning delvis beregnet opptaket på innmarksbeite for å ha muligheten til å trekke dette fra samlet beiteopptak og finne opptak på full- og overflatedyrket areal. Av de skisserte forslagene vurderes forslag 1 å ha lavest

treffsikkerhet, med en betydelig standardisering av avlingen på innmarksbeite i et normalår. Forslag 2, basert på å fastsette normavlingsgrupper med grunnlag i modellsimuleringer, vurderes å gjennom et bedre datagrunnlag i større grad ta høyde for varierende klima og jordforhold. Det vil dermed gi en mer treffsikker beregning av tilskudd ved produksjonssvikt på innmarksbeite enn forslag 1. Samtidig vil man for forslag 2 måtte forvente å se noen av de samme utfordringene som man ser for normavlingene for full- og overflatedyrket areal. Forslag 3 vil ha størst treffsikkerhet med fastsetting av gjennomsnittsavling gjennom individuell beregning. Dette vil imidlertid øke graden av datafangst, samt medføre økt ressursbruk i forvaltningen knyttet til gjennomgang og kontroll av opplysninger fra søker. Her må treffsikkerhet vurderes opp mot blant annet kostnader til systemutvikling og forvaltningseffektivitet.

Graden av treffsikkerhet må også ses opp mot ordningens formål, som er at ordningen skal fungere som et sikkerhetsnett, fremfor å kompensere reell produksjonssvikt fullt ut. Samtidig bør det unngås at ordningen blir så lite treffsikker at risikoen for å beregne tilskudd ut over reelle tap blir stor, eller at den reduserer graden av likebehandling. Dette vurderes å være en risiko spesielt for forslag 1, men med tanke på den store avlingsvariasjonen på innmarksbeite, vurderes det også å være en viss risiko for forslag 2.

Videre kan det vises til mandatet knyttet til driftsintensitet, hvor normavlingssystemet skal ligge til grunn for utredningsoppdraget. Dersom man skal følge samme linje også for innmarksbeite, bør det beregne egne normavlinger også for denne arealtypen, det vil si som skissert i forslag 2.

Forslag 2 vil i tillegg til kostnader knyttet til fagsystemet, også medføre en del kostnader knyttet til avlingsregistreringer og utarbeidelse og fastsettelse av nye normavlingsgrupper for innmarksbeite, jamfør overslag fra NIBIO. Det gjøres også oppmerksom på at det er høy usikkerhet ved anslagene for kostnader knyttet til tilpasninger i fagsystemet Agros, og at må gjøres nye estimater dersom man velger å gå videre med noen av forslagene.

Tilskuddsmessig vil alle tre forslagene medføre et behov for økt ramme for ordningen. Dette fordi de vil føre til en økning i arealet som legges til grunn i tilskuddsberegningen. Det er ikke mulig å gi noe eksakt anslag på denne økningen. Dersom man fordeler tilskuddsutbetalingene ved produksjonssvikt i vekstgruppe grovfôr på samlet disponert grovfôreareal (produksjonstilskudd) for årene 2014-2021, gir dette imidlertid et gjennomsnittlig utbetalt tilskudd ved produksjonssvikt på 3,72 kroner per dekar (tørkeåret 2018 er da utelatt på grunn av unormale store tap og midlertidig høyere satser). Overført til innmarksbeite gir dette et estimat på ca. 1,50 kroner per dekar for innmarksbeite (fulldyrket areal x 0,4). Tillagt økningen i satsene på 15 % i 2022, gir det 1,72 kroner per dekar. Det er ikke foreslått noen økning i satsen for 2023, og ut fra overstående kan det anslås et behov for økt ramme for å ta inn innmarksbeiteareal i ordningen på ca. 2,7 mill. kroner.

Ved en eventuell innlemming av innmarksbeite i produksjonssviktordningen, må dette ses i sammenheng med forslagene og vurderingene som er gjort i kapittel 3 knyttet til driftsintensitet. Dersom det skal gis muligheter for individuelle tilpasninger i tilskuddsberegningen for varierende intensitet i grovfôrproduksjonen på full- og overflatedyrket areal, bør en slik løsning også omfatte innmarksbeiteareal.

5 Referanseliste

Ahlstrøm, Anja; Bjørkelo, Knut; Fadnes, Kjetil Damsberg (2019). AR5 Klassifikasjonssystem. Hentet fra <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/2596511>

Rustad, Lars Johan; Bakken, Anne Kjersti mfl. (2021). Utredning av avlingssviktordningen. Hentet fra [NIBIO Brage: Utredning av avlingssviktordningen \(unit.no\)](https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/3001533)

Bakken, Anne Kjersti; Steinshamn, Håvard (2022). Grovfôravlinger i Norge. En gjennomgang av datakilder. Hentet fra <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/3001533>

Bakken, Anne Kjersti; Langerud, Anne; Johansen, Astrid (2014) Fastsetting av normalavlinger i eng. Hentet fra <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/2440849>

Gjennomgang av ordningen for tilskudd ved produksjonssvikt (Landbruksdirektoratet rapport 10/2022) <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/nyhetsrom/rapporter/gjennomgang-av-ordningen-for-tilskudd-ved-produksjonssvikt>

Evaluering av iverksatte tiltak – tørkesommeren 2018 (Landbruksdirektoratet rapport 3/2020) https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/filarkiv/rapporter/Evaluering%20av%20iverksatte%20tiltak%20-%20t%C3%B8rkesommeren%20til%20LMD%20200120.pdf/_/attachment/inline/b9ceaf66-9735-4b50-9ea8-0a846de6f169:4bbf7207f428034da9c80ff83b2a4f529a05573d/Evaluering%20av%20iverksatte%20tiltak%20-%20t%C3%B8rkesommeren%20til%20LMD%20200120.pdf

Vedlegg - innspill fra statsforvalterne



Statsforvaltaren i Vestland

Vår dato:

27.10.2022

Vår ref:

2022/12525

Dykkar dato:

05.10.2022

Dykkar ref:

22/64120

Landbruksdirektoratet
Postboks 1450 Vika
0116 OSLO

Saksbehandlar, innvalstelefon
Martin Søgner, 5764 3079

Innspill til arbeid med revidering av produksjonssviktordninga - grovfôr

Statsforvaltaren i Vestland meiner det er viktig at det no blir sett på moglegheiter for å gjere ordninga betre tilpassa dei store variasjonane vi har lokalt.

1. Registrere årets avling i søknad om produksjonstilskot (PT)

Som hovudregel meiner vi data som skal brukast i ordninga må finnast i søknad om produksjonstilskot. Dette er data som blir registrert kvart år og som er ein sikker base for å finne ei normalårsavling. Vi meiner difor at føretak med husdyr kvart år må registrere hausta avling etter slått og beite i PT-søknaden. Dette blir allereie gjort for føretak som driv med t.d. korn, frukt og bær.

Ei slik årleg registrering vil gi forvaltninga konkret avlingsnivå per år, og vi kan finne normalårsavling for kvart enkelt føretak. Dette vil gjere denne tilskotsordninga meir tilpassa dei varierende forholda som føretaka har, og sikre at dei som driv intensivt med høge avlingar også får utbetalt tilskot i skadeår.

Registrering av årleg avling vil også vere nyttig for å vurdere vanleg jordbruksproduksjon, og dermed gjere arbeidet med produksjonstilskot enklare. Dette er også opplysningar som er viktig i arbeidet med klimakalkulatoren, gjødslingsplanlegging, tiltak for redusert utslepp av klimagassar og tiltak for auka lokal fôrproduksjon. Eit klima i endring og arbeid for reduserte utslepp gjer at denne informasjonen bør registrerast for alle føretak.

2. Forslag til hvordan det kan tas hensyn til produksjonssvikt på innmarksbeite hos produsenter der slike beiter har stor betydning i produksjonen.

Det er svært store variasjonar i avling på innmarksbeite. Her kan det nyttast eit forholdstal som t.d. er 50 % av fulldyrka areal, men NIBIO har i Rapport vol. 7 nr. 180 2021 frårådd ei slik ordning. Alternativet er å berekne avlingsnivå i normalår ut frå fôrøptaket på beite med tal beitedagar av ulike beitedyr. Det var denne måten som vart brukt i den gamle ordninga der innmarksbeite var med. Dette blir også brukt i dagens ordning når deler av årets avling på fulldyrka eller overflatedyrka

E-postadresse:
svlpost@statsforvalteren.no
Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:
Njøsavegen 2
6863 Leikanger

Besøksadresse:
Njøsavegen 2, Leikanger
Statens hus, Kaigaten 9, Bergen
Fjellvegen 11, Førde

Telefon: 57 64 30 00
www.statsforvalteren.no/vl
Org.nr. 974 760 665



areal er hausta med beiting.

3. Forslag som skisserer hvordan det kan gjøres individuelle tilpasninger i tilskuddsberegningen for varierende intensitet i grovfôrproduksjonen, innenfor systemet med normavlinger.

I dagens ordning er meininga å korrigere normalårsavlinga når det er avvik mellom fastsett normalårsavling og reell normalårsavling. I tillegg vert det korrigert for andre skadeårsaker i skadeåret som ikkje er relatert til klima. Alt dette skjer med klimaprocenten der det blir sett ein lågare prosent enn 100.

I vår sone gir dagens ordning ikkje utteljing for høgare normalårsavling enn 540 FEm per dekar. Det betyr at dei som driv intensiv grovfôrproduksjon med høge avlingar i normalår ikkje får dette inn som grunnlag for tilskot ved avlingssvikt. Desse vil då få avslag på søknaden eller ei lågare erstatning. Dagens ordning kan difor oppfattast som ei premiering til dei som driv svak eller middels god grovfôrproduksjon. Vi ynskjer difor å kunne nytte ein høgare klimaprocent enn 100. I ELF kan vi legge inn klimaprocent som er over 100 prosent, og dermed auke normalårsavling. For føretak med høge avlingar i normalår gir dette eit tilskot som stemmer med det faktiske tapet som føretak har hatt i vekstsesongen.

Pedagogisk ville det vore bra om vi hadde ein eigen stad å korrigere for driftsintensitet. Då kan vi betre korrigere både får høgare og lågare avling enn normtala på 540 FEm for fulldyrka jord og 430 FEm for overflatedyrka. Her kunne vi også fått med avling på innmarksbeite. Med dette ville vi oppnådd ei meir individuell handsaming og treft alle føretak sine ulike forutsetningar og avlingsnivå.

Klimaprocent kan då framleis vere ein korrigeringsfaktor, men vi slepp å blande dette saman med driftsintensitet.

Med helsing

Bjørn Harald Haugsvær
ass. landbruksdirektør

Martin Søgner
rådgjevar

Dokumentet er elektronisk godkjent



Statsforvalteren i Rogaland

Vår dato:

26.10.2022

Vår ref:

2022/10704

Deres dato:

Deres ref:

LANDBRUKSDIREKTORATET
Postboks 1450 Vika
0116 OSLO

Kontakt saksbehandler
Else Fredheim Hodne, 51 56 89 77

Innspill til arbeid med revidering av produksjonsviktordningen - grovfôr - fra Rogaland

Partene i jordbruksforhandlingene 2022 ble enige om å se nærmere på flere mulige endringer i tilskuddsgrunnlaget for vekstgruppe grovfôr. Landbruksdirektoratet ber statsforvalterne om innspill til 2 punkt i oppdraget. Her er innspill fra Statsforvalteren i Rogaland.

1. Forslag til hvordan det kan tas hensyn til produksjonssvikt på innmarksbeite hos produsenter der slike beiter har stor betydning i produksjonen.

I Rogaland og Vestland utgjør innmarksbeite 44 og 38 % av totalt jordbruksareal. Tross lavere avlingsnivå enn for full- og overflatedyrka jord, henter disse fylkene mye avling på innmarksbeitene. Disse beitene er en viktig del av ressursgrunnlaget på gårdene. En inkludering av innmarksbeite i ordningen kan gi en mer rettferdig tilskuddsberegning.

Spørsmålet er om innmarksbeitet utnyttes «fullt ut» i et normalt år og om man klarer å dokumentere tapet ved produksjonssvikt på en god måte.

En innlemming av dette vil derfor stille store krav til dokumentasjon på antall dyr, beitedager og fôropptak på beite.

Eksempel på dokumentasjon:

- Beitelogg (dyreslag og antall uker gjennom beitesesongen)
- Opplysninger om dyr i søknad om produksjonstilskudd (beitetilskudd)

E-postadresse:
sfropost@statsforvalteren.no
Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:
Postboks 59
4001 Stavanger

Besøksadresse:
Lagårdsveien 44

Telefon: 51 56 87 00
www.statsforvalteren.no/ro

Org.nr. 974 763 230

**Manglende kunnskapsgrunnlag for avling på beite**

Skal innmarksbeite inn i ordningen med produksjonssvikt der kunnskapsgrunnlaget mangler, kan det være et alternativ å sette «normavlingen» til en brøk av oppdaterte normavlinger for fulldyrket areal.

Eksempel:

Benytte en omregningsfaktor på 0,6, som bygger på beregning av produksjonstilskudd for samme markslag (AK-tilskuddet for innmarksbeite er 60 % av tilskuddet for fulldyrka og overfl.dyrka eng). Avlingene på innmarksbeite vil variere i betydelig større grad enn på fulldyrka og overflatedyrka areal. En faktor på 0,6 er en kraftig forenkling av reelle forhold. Dette støtter også NIBIO.

2. Forslag som skisserer hvordan det kan gjøres individuelle tilpasninger i tilskuddsberegningen for varierende intensitet i grovfôrproduksjonen, innenfor systemet med normavlinger.

Intensiteten i areal som brukes til grovfôrproduksjonen er til enhver tid være avhengig av antall dyr og dyreslag. Mange grovfôrdyr på begrenset innmark til maskinell høsting (og beiting) krever en mer intensiv og styrt drift enn mye disponibel innmark i forhold til dyretall/type. Dyretall og areal fra PT kan være data nok til en kalkulator som beregner normavlinger (differensiert på soner) mot arealbehov (høsta og beiting på innmarksbeite) for grovfôrdyr. Dette kan gi en pekepinn på intensiteten i grovfôrproduksjonen på en gård.

Viktig at tabellen for normavlinger blir oppdatert så grunnlaget for erstatningsberegning blir mest mulig riktig.

Med hilsen

Geir Skadberg (e.f.)
landbruksdirektør

Else Fredheim Hodne
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent



Statsforvalteren i Agder

Vår dato:
28.10.2022

Vår ref.:
2022/8471

Deres dato:

Deres ref.:
22/64120

Landbruksdirektoratet

Saksbehandler, innvalgstelefon

Anne Kari Birkeland, 38 17 61 85

Postboks 1450 Vika
0116 OSLO

Innspill til arbeid med revidering av produksjonssviktordningen - grovfôr

Vi viser til anmodning om innspill til arbeid med revidering av produksjonssviktordningen for grovfôr, datert 05.10.2022. Det er to temaer dere ber om innspill til. Forslagene skal legges fram til jordbruksavtalepartene i forkant av forhandlingene i 2023.

1. Forslag til hvordan det kan tas hensyn til produksjonssvikt på innmarksbeite hos produsenter der slike beiter har stor betydning i produksjonen.

I tidligere regelverk for erstatning ved klimabetinget avlingssvikt i grovfôr med husdyr, var innmarksbeite med. Det var til dels kompliserte beregninger som lå til grunn, og det kunne slå helt feil ut i noen tilfeller. Dette var vel en viktig årsak til at det ble tatt ut da ordninga skulle forenkles.

Det vises til NIBIO Rapport vol. 7 nr. 180 2021. I kap. 6 er det gjort en vurdering av å lage en brøk for å beregne normalavling i innmarksbeite som en brøk av normavlingen til fulldyrka eng. Vi har forståelse for konklusjonen om at dette ikke anbefales, fordi det vil bli for upresist. Likevel mener vi det kan være riktig å ta med innmarksbeite der det er av betydning. Det er flere foretak i Agder som har stor andel innmarksbeite. I år med tørke blir disse ekstra hardt rammet. En løsning kan være å beregne en forholdsvis lav norm, slik at de kan få noe tilskudd.

2. Forslag som skisserer hvordan det kan gjøres individuelle tilpasninger i tilskuddsberegningen for varierende intensitet i grovfôrproduksjonen, innenfor systemet med normavlinger.

Vi har tidligere gitt innspill om at normavlingene for Agder ligger høyt for svært mange av foretakene. Vårt forslag har vært å sette ned normavlingen til et mer realistisk nivå, f.eks. 350-450 FEm/daa. Det vil da bli få som har behov for justering til et lavere nivå. De som har mer intensiv drift, må få anledning til å dokumentere at de produserer over normavling. Vi forstår det som at det i denne omgangen ikke er aktuelt å endre normavlingene. Da blir det desto viktigere å fange opp foretak som vanligvis har lavere avlinger.

E-postadresse:
sfagpost@statsforvalteren.no
Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:
Postboks 504,
4804 Arendal

Besøksadresse:
Fløyveien 14, Arendal

Telefon: 37 01 75 00
www.statsforvalteren.no/agder
Org.nr. 974 762 994



For å finne ut om avlingsnivået avviker fra den fastsatte normen for kommunen, er det flere mulige tilnærminger:

- Sammenstille data for grovfôrareal, grovfôrdyr og salg av grovfôr fra PT-søknadene, f.eks. for de tre siste årene. Ved å legge inn normtall for grovfôropptaket, slik det er fastsatt i produksjonssviktordninga, kan en finne ut foretakets antatte behov for grovfôr. Summen av fôrbehov og salg divideres på fulldyrka og overflatedyrka areal. Det må korrigeres for innmarksbeite og beiting på utmark. En må også innhente opplysninger om innkjøp av grovfôr der det er aktuelt.
- Be foretaket om å angi størrelsen på avlingen i et normalår. De fleste har tall på rundballer fra år til år.
- Innhente gjødslingsplan og opplysninger om faktisk gjødsling fra foretaket. I planen vil alder på enga og forventa avling gå fram.

Sakene vi hadde i 2017 ble behandla ved at vi fant et sannsynlig avlingsnivå ut fra opplysninger i de tre siste års PT-søknader, og foretakets egne opplysninger om avling i et normalår. Kommunen uttalte seg om årsaken til at det enkelte foretak lå lavere enn normen. Det kunne være naturgitte forhold som høyde over havet, eller ekstensiv drift med mye gammel eng og gjødsling under norm. Av 13 søknader i Agder i 2017 fikk 11 lavere klimaprosent ut fra en sannsynlig normal avling for foretaket på 350 - 500 FEm/daa.

Vi ønsker at Landbruksdirektoratet sammenstiller data fra siste 3 års PT-søknader for å identifisere foretak som sannsynligvis ligger vesentlig under eller over normen. Det kan f.eks. være en grense på 15 % avvik fra normen for å beregne lavere eller høyere avlingsnivå. Denne sammenstillingen er mulig å gjøre i det enkelte embete, men det vil være mye mer rasjonelt at Ldir. gjør dette. Det har også med likebehandling å gjøre at faktorene som settes inn blir like. Dersom innkjøp av grovfôr i de tre foregående år må oppgis i søknad om tilskudd om produksjonssvikt, har vi et tilnærmet fullstendig bilde av foretakets avlingsnivå. I grovfôr med husdyr vil en aldri finne det eksakte avlingsnivået, men med en løsning som beskrevet, vil en komme mye nærmere enn med kun å benytte normavling.

Med hilsen

Tore Haugum (e.f.)
landbruksdirektør

Anne Kari Birkeland
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Fra: Saxebøl, Sverre <fmosssa@statsforvalteren.no>
Sendt: torsdag 27. oktober 2022 11:02
Til: Grete Mari Sand
Kopi: Postmottak landbruksdirektoratet
Emne: Innspill til arbeid med revidering av produksjonssviktordningen - deres ref 22/64120-6

Kategorier: Ole Jakob

God dag,

Vi viser til deres forespørsel om innspill vedrørende tilskudd til produksjonssvikt i vekstgruppe grovfôr med husdyr.

Vi takker for anledningen til å komme med forslag og synspunkter. Vi ser frem mot videre regelverks- og systemutvikling. Generelt vil vi slå et slag for å hente inn støtte i arbeidet også fra faginstanser som NIBIO og NLR. Sistnevnte organisasjon har også direkte kontakt med produsenter og produsentmiljø som kan være verdifullt i arbeidet, for eksempel dersom man ønsker å innføre flere «soner for» normavlinger eller arbeide videre med forslag for å innlemme innmarksbeite i ordningen.

Under følger noen forslag fra oss. Vi vil likevel presisere at det kan være forhold vi ikke har tenkt på i sakens anledning, eller at forhold i andre fylker kan tale i mot våre forslag. Landbruksdirektoratet må se helheten og stake ut korrekt kurs videre. For oss er det viktig at forvaltningshensyn, foretakenes oppgavebyrde og hensyn til likebehandling balanseres med ønske om nøyaktighet.

1 Forslag til hvordan det kan tas hensyn til produksjonssvikt på innmarksbeite hos produsenter der slike beiter har stor betydning i produksjonen.

Det er stor variasjon mellom ulike innmarksbeiter. Det er dermed utfordrerne å finne en enkel løsning som ivaretar både ønske om likebehandling, forvaltningseffektivitet og hensyn til foretakenes oppgavebyrde. Vi foreslår allikevel at det utredes muligheten for å ta utgangspunkt i areal fra produksjonstilskuddssøknaden, at det fastsettes normavlinger også for innmarksbeite, og at skadeårets avling beregnes ut fra beite i skadeåret. Dette betinger at det elektroniske skjemaet utformes på en måte som gir god og korrekt datafangst. I AR5 fastsettes arealtype etter tilstand, ikke bruk. Vi er klar over at det i noen tilfeller kan være vanskelig for kommunen å fastsette rett arealtype. Dermed kan det være stor variasjon på ytelse fra et innmarksbeite til neste, noe som antagelig vil gi variasjoner fra kommune til kommune, og muligens også fra gårdsbruk til gårdsbruk.

Det kan også vurderes å benytte avgrensingsregler i arealet, etter mal fra arealtilskuddene som gjør at det ikke utbetales for et uforholdsmessig stort areal.

2 Forslag som skisserer hvordan det kan gjøres individuelle tilpasninger i tilskuddsberegningen for varierende intensitet i grovfôrproduksjonen, innenfor systemet med normavlinger.

SFOV mener at varierende intensitet i grovfôrproduksjonen som skyldes naturgitte forhold i stor grad må kunne gjenspeiles i normavlingen. Landbruksdirektoratet kan definere flere normavlingsgrupper for å redusere konsekvensen av varierende vekstforhold. Klimaprosenten bør brukes der det er andre klare skadeårsaker det konkrete skadeåret, slik som flomproblemer og dårlig drenering i sammenheng, tørke og manglende vanning i

kulturer dette er naturlig, eller normale agronomiske tiltak som ikke er gjennomført (ekstensiv drift).

Det er som sagt viktig for oss å balansere ønske om likebehandling med ønske om forvaltningseffektivitet og hensyn til foretakenes oppgavebyrde. All informasjon som kommune og SF trenger for å behandle en søknad må hentes inn av det elektroniske skjemaet som Landbruksdirektoratet lager for formålet.

Med vennlig hilsen

Sverre Saxebøl
seniorrådgiver



Statsforvalteren i Oslo og Viken

landbruksavdelingen

Telefon: 69 24 71 29

E-post: fmossa@statsforvalteren.no

Web: www.statsforvalteren.no/ov



Statsforvalteren i Innlandet

Vår dato:
31.10.2022

Vår ref:
2022/9753

Deres dato:

Deres ref:

LANDBRUKSDIREKTORATET
Postboks 1450 Vika
0116 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon
Lars Martin Hagen, 62 55 12 54

Innspill til arbeidet med revidering av produksjonssviktordningen - grovfôr

Vi viser til deres brev av 05.10.22 der vi blir bedt om å komme med innspill til arbeidet med revidering av produksjonssviktordningen – grovfôr.

Innledningsvis vil vi bemerke at vi var skeptiske til å ta innmarksbeite ut av ordningen når det ble gjort og likeledes å gå over til fastsatte normalavlinger fra 2014. Individuell beregning ble vesentlig forenklet ved innføring av ELF og automatisk innhenting av dyretall og arealtall fra søknader om produksjonstilskudd enn tidligere da vi måtte slå opp i permene med søknader om produksjonstilskudd, jf. tørkesommeren 1992. Vi mener det nå bør være overkommelig også i år med mange søknader med individuell beregning, men innser at arbeidsgruppa fortsatt går for fastsatte normalavlinger.

1. Hvordan det kan tas hensyn til produksjonssvikt på innmarksbeite hos produsenter der slike beiter har stor betydning i produksjonen.

Vi mener det ikke kan skilles på om innmarksbeite har stor eller liten betydning for det enkelte foretak. Det bør helst tas inn igjen i beregningen for alle, alternativt holdes utenfor alle slik som nå. Vi minner om at det enkelte år kan bli mange søknader om tilskudd til produksjonssvikt grovfôr med egne husdyr. Vi kan ikke ha for mye individuell behandling. Det vil uansett bli en grovmasket ordning i forhold til salgsproduksjonene.

Dersom en skal ta inn igjen innmarksbeite og fortsatt ha fastsatte normalavlinger mener vi det må være greit å bruke en faktor på 0,6 i forhold til fulldyrka eng i normalavlinga.

Det vil bli enklere å forklare hvordan fôroptaket på beite skal føres i skadeåret dersom en tar med innmarksbeite, dvs. en holder bare dyr og dager på utmarksbeite utenfor. Det gir også mer kontrollmuligheter mot opplysninger foretaket har gitt i søknad om produksjonstilskudd.

2. Forslag som skisserer hvordan det kan gjøres individuelle tilpasninger i tilskuddsberegningen for varierende intensitet i grovfôrproduksjonen, innenfor systemet med normalavlinger.

Vi har merket oss at arbeidsgruppa er mest opptatt av at de som har høye normalavlinger kommer

E-postadresse:
sfinpost@statsforvalteren.no
Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:
Postboks 987
2604 Lillehammer

Besøksadresse:
Gudbrandsdalsvegen 186,
Lillehammer
Parkgata 36, Hamar

Telefon: 61 26 60 00
www.statsforvalteren.no/in
Org.nr. 974 761 645



Side: 2/2

dårlig ut med kommunevis fastsatte normalavlinger. Vi har hatt få henvendelser om det, men erfart at mange, spesielt i 2018 med lave normalavlinger kommer svært gunstig ut. De fleste med grovfôr høster avlinga som rundballer, og vi minner om at det ikke skal trekkes for sparte høstekostnader i vekstgruppe grovfôr med egne husdyr. Formålsparagrafen sier også at formålet er å redusere økonomisk tap som oppstår ved produksjonssvikt forårsaket av klimatiske forhold det ikke er mulig å sikre seg mot, ikke å gi en full økonomisk kompensasjon.

Dersom en skal ta hensyn til varierende intensitet i grovfôrproduksjon, bør det skje på en enkel måte. Teknisk bør det kunne være mulig å sette klimaprocenten over 100 på samme måte som under, men det må i såfall begrunnes godt av kommunen. Vi er redd det kan bli brukt ukritisk og for ofte. Kan en f.eks. sette en maksimumsgrense for klimaprocent på f.eks. 120. En faglig uttalelse fra TINE eller NLR ser vi på som verdiløst. Å beregne noen søknader etter gamlemetoden for de som vil få mer tilskudd på den måten, bør ikke aksepteres.

For en objektiv justering av klimaprocent burde det være teknisk mulig å legge inn høyde over havet til foretakets driftssenter. Å bruke soneinndelingen for distriktstilskudd til melk eller distriktstilskudd og kjøtt ved fastsettelse av normalavling, vil muligens kunne gi en mer rettferdig normalavling enn kommunegrenser.

Å ta hensyn til arealenes beliggenhet bør dere vurdere på nytt når/dersom det blir krav om kartfesting av arealer ved søknad om produksjonstilskudd.

Med hilsen

Sissel Tørud (e.f.)
underdirektør

Lars Martin Hagen
fylkesagronom

Dokumentet er elektronisk godkjent



Statsforvalteren i Møre og Romsdal

Vår dato:

25.10.2022

Vår ref:

2017/6039

Deres dato:

05.10.2022

Deres ref:

22/64120

LANDBRUKSDIREKTORATET
Postboks 1450 Vika
0116 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon

Per Eldar Nakken, 71 25 85 81

Innspill til arbeid med revidering av produksjonssviktordningen - grovfôr

Viser til anmodningen om å komme med innspill til arbeidet med revidering av produksjonssviktordningen for vekstgruppe grovfôr.

Det aller meste av jordbruksarealet i Møre og Romsdal er brukt til grovfôrproduksjon, og det store flertallet av søknader om erstatning ved avlingssvikt (nå tilskudd ved produksjonssvikt) har vært i vekstgruppe grovfôr med husdyr. Vi har hatt et betydelig antall slike søknader de siste fire-fem årene.

Oppdraget vi har fått er:

1. Forslag til hvordan det kan tas hensyn til produksjonssvikt på innmarksbeite hos produsenter der slike beiter har stor betydning i produksjonen.
2. Forslag som skisserer hvordan det kan gjøres individuelle tilpasninger i tilskuddsberegningen for varierende intensitet i grovfôrproduksjonen, innenfor systemet med normalavlinger.

Innmarksbeite

Vi ser store utfordringer med innmarksbeiter i denne ordningen. I markslagsklassifiseringen (AR5) er nettopp innmarksbeite det som er vanskeligst å vurdere og der flyfoto i minst grad er godt nok grunnlag. Vilkåret i AR5 er at det skal være minimum 50 % grasarter eller beitetålende urter i vegetasjonen på bakken. Innmarksbeiteareal vil derfor variere fra tidligere slåttemark (før maskinell slått) til skogkledde arealer med grønn skogsbunn.

Å vurdere avlingsnivå på innmarksbeiter er enda vanskeligere enn å vurdere avlingsnivå på fulldyrket eller overflatedyrket areal. Noen innmarksbeitearealer kan ha et brukbart avlingspotensial. For mange husdyrprodusenter er slike arealer en viktig ressurs. Innmarksbeitearealer som er i gråsonen for å være klassifisert som innmarksbeiter eller slett ikke burde vært det har derimot et veldig lite avlingspotensial. Det er også store arealer klassifisert som innmarksbeite som ikke blir beitet.

En tredje utfordring er å måle skadeårets avling på et innmarksbeite. Et utgangspunkt kan være antall dyr x antall beitedager. Det kan sammenlignes med tilsvarende i tidligere år hvis det finnes registreringer for det. Det er ikke krav om slike registreringer og uansett vil det være tall beheftet

E-postadresse:
sfmrpost@statsforvalteren.no
Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:
Postboks 2520
6404 Molde

Besøksadresse:
Julsundvegen 9

Telefon: 71 25 84 00
www.statsforvalteren.no/mr

Org.nr. 974 764 067



med stor usikkerhet og som er lite etterprøvbare. Selv om antall fôrdager skulle være riktig vil grovfôropptaket fra et innmarksbeite også være påvirket av hvor mye beiting som foregår på annet areal (dyrka jord eller utmarksbeite) eller om det skjer tilleggsfôring med surfôr.

Selv om innmarksbeiter er en viktig ressurs for mange husdyrprodusenter, og produksjonssvikt som følge av klimatiske årsaker også rammer beiteopptak fra slike arealer, mener vi at det vil være veldig store usikkerhetsmomenter med avlingsberegningen. Primært tilråder vi derfor ikke å ta innmarksbeitearealer inn i ordningen.

Skal innmarksbeitearealer uansett tas inn i ordningen, mener vi at det bør baseres på at kommunen gjør en vurdering av avlingspotensiale for foretakets innmarksbeitearealer og en forholdsmessig (prosentvis) avlingssvikt på linje med foretakets avlingssvikt i skadeåret på øvrige arealer.

Individuelle tilpasninger avlingsberegning

Det er stor variasjon i avlingsmengde fra bruk til bruk. Normavlingen for fulldyrket jord i vårt område er 540 FEm/daa. Vi har en klar oppfatning av at avlingsmengden i et normalår kan variere mellom bruk fra ned mot 200 FEm/daa til over 700 FEm/daa. Dette betyr at enkelte i utgangspunktet kan søke om og bli tildelt store beløp hvert år. Noen er da også gjengangere i denne ordningen. De fleste år vil det ha vært et eller annet som kan påstås å være årsak til lav avling. Selv om det i ordningen ligger et dokumentasjonskrav og krav til varsling, vil det være forvaltningen som må argumentere for at det ikke skal innvilges tilskudd som omsøkt. På den annen side vil de som driver veldig godt ikke kunne få tilskudd ved produksjonssvikt uten at avlingstapet utgjør halvparten eller mer av sitt normale avlingsnivå.

Mange foretak disponerer mye areal og har et driftsopplegg med mye areal i forhold til dyretall og lavere avling per dekar enn de som har mindre areal i forhold til sine dyretall. Det kan for mange være en økonomisk gunstig tilpasning.

Vårt forslag er at en individuell vurdering blir gjort på bakgrunn av foretakets sitt dyretall og sitt areal de siste årene før skadeåret. Både dyretall og areal er det gode tall på som kan hentes fra eStil PT (fagsystemet for produksjonstilskudd). I sats- og beregningsforskriften er det angitt normer for daglig grovfôropptak for ulike dyreslag. Vi mener disse normene er gode og kan benyttes sammen med dyretall for å gi et tall på samlet grovfôropptak. I tillegg til dyretall og areal må beiting på annet areal enn fulldyrket/overflatedyrket og grovfôrsalg med i beregningen og det må tas hensyn til litt fôrsvinn.

I en del enkeltsaker har vi gjort nokså enkle manuelle beregninger som kan tjene som eksempel. Utgangspunktet er et «representativt» dyretall, dvs. nokså nær et gjennomsnitt av et foretak sitt dyretall basert på søknader om produksjonstilskudd de siste par årene før skadeåret.

Eksempel:

- 20 kyr x 7,5 FEm/dag x 300 dager	=	45 000 FEm
- 10 øvrige storfe x 3,5 FEm/dag x 365	=	12 775 FEm
- 25 øvrige storfe x 3,5 FEm/dag x 250	=	21 875 FEm
- Sum fôropptak hele buskapen	=	79 650 FEm
- Sum inkl. 5 % fôrsvinn	=	83 633 FEm
- Areal: 300 daa fulldyrket og overflatedyrket		
- Avling pr. daa	=	279 FEm/daa



I regnestykket over er det forutsatt at kyrne har en fôringsperiode på 300 dager. Det vil være inneføeringsperiode + fôropptak fra eng ved beiting. I en beiteperiode på f.eks. 12 uker vil normalt i det minste en del av beitingen skje på engareal eller i kombinasjon med tilleggsfôring. Øvrige storfe er gjerne en blanding av okser som har full inneføring og kviger/ungdyr som har en lengre beiteperiode, normalt ikke på engareal. Inneføeringsperiode er satt til hhv. 365 og 250 dager i regnestykket ovenfor. Usikkerhetsmoment knyttet til forutsetningene for regnestykket vil først og fremst være fôropptak i beiteperioder, og hvor stor del av det som kommer fra annet areal enn fulldyrket og overflatedyrket eng. Tallene vil ikke være eksakte. Også salg og kjøp av grovfôr kunne påvirke et slikt regnestykke. Salg er som oftest lagt inn i eStil PT, men kjøp vil man sjelden ha opplysninger om.

Slik det er nå, blir produksjonssvikten regnet ut som differanse mellom normavling og skadeårets avling. En manuell beregning av bruket sitt «normale avlingsnivå» kan regnes om til en klimaprocent i utmålingen av tilskudd ved produksjonssvikt. Det vi erfarer er at mange reagerer veldig negativt på at klimaprocenten blir satt ned. Dette tolkes av mange som at vi mener at de driver dårlig, og de føler seg dermed stemplet som dårlige bønder. Å justere ned klimaprocenten vil heller ikke være naturlig å gjøre uten at det er tydelig at forskjellen mellom normavling og brukets normale avlingsnivå er veldig stor.

En individuell vurdering av avlingsnivå i et normalår som utgangspunkt i stedet for normavling er derfor ønskelig. Det gjør også denne vekstgruppen mer lik de øvrige vekstgrupper. Usikkerhetsmomentet med fôropptak på beite eller i form av tilleggsfôring i vekstsesong er et vesentlig usikkerhetsmoment nå også, også uten vurdering av klimaprocent. Driftsform, herunder bruk av utmarksbeite, har stor betydning for dette fôropptaket. Også størrelse på innmarksbeitearealer og hvorvidt en melkeprodusent har noenlunde jevn leveranse av melk gjennom sommeren eller om det ser ut til å være en stor del av buskapen som er sinkyr og kan klare seg på beitearealer av dårligere kvalitet uten betydelig tilleggsfôring. Med en individuell vurdering av «normalt» avlingsnivå vil dette usikkerhetsmomentet få mindre betydning, da det vil slå omtrent likedan ut både for skadeåret og for det som blir referansegrunnlaget.

Ordnningen med normavling for vekstgruppe grovfôr med husdyr ble i sin tid innført for å forenkle, men vi har nå en oppfatning av at de negative effekter av denne forenklingen overskygger de positive. Vi er derfor positive til at det blir vurdert individuelle tilpasninger slik at produksjonssvikten på et bruk i større grad blir vurdert ut fra hva som er bruket sitt normale avlingsnivå. En beregning av produksjonssvikt som differanse mellom skadeårets avling og bruket sitt normale avlingsnivå vil være mye lettere å forstå, mye mer riktig og også mer på linje med hvordan det er i andre vekstgrupper.

Med hilsen

Frank Madsøy (e.f.)
direktør

Per Eldar Nakken
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

**Statsforvalteren i Trøndelag**

Trööndelagen Staathealtoje

Vår dato:

29.11.2022

Vår ref:

2022/9868

Deres dato:

Deres ref:

22/64120 - 6

Landbruksdirektoratet
Postboks 1450 Vika
0116 OSLO
v/Grete Mari Sand

Saksbehandler, innvalgstelefon

Gunhild Halvorsen, 74 16 84 31

Innspill til arbeid med revidering av produksjonssviktordningen - grovfôr

Vi viser til deres anmodning om innspill til arbeidet med revidering av ordningen tilskudd ved produksjonssvikt i plante – og honningproduksjon.

Det ønskes innspill på oppdragene Landbruksdirektoratet har fått i forbindelse med supplerende tildelingsbrev, som skal legges fram til jordbruksavtalepartene i forkant av forhandlingene i 2023.

1. Forslag til hvordan det kan tas hensyn til produksjonssvikt på innmarksbeite hos produsenter der slike beiter har stor betydning i produksjonen.

Enkelte produsenter har mye innmarksbeite, og for disse vil det ha stor økonomisk betydning om beitene i et tørkeår tørker bort. Dette taler for en slik ordning. Men samtidig ser vi at det vil komplisere ordningen vesentlig å ta inn innmarksbeite. Det blir vanskelig å lage en normavling for innmarksbeite, da det er svært stor avlingsvariasjon og vanskelig å finne gode tall for avlingsnivået for det enkelte beite/foretak. Både naturgitte vilkår, driftsmåte, skjøtsel og gjødsling varierer mye. Innmarksbeitene trenger heller ikke være inngjerdet, og dyrene kan ofte gå på både innmarksbeite og utmarksbeite eller fulldyrka jord samtidig. Alt dette er med å gjøre det vanskelig å finne gode tall for avlinga for det enkelte foretak. Siden det vil være så store utfordringer med å få til et tilstrekkelig rettferdig system vil ikke Statsforvalteren anbefale å ta inn innmarksbeiter i ordningen.

2. Forslag som skisserer hvordan det kan gjøres individuelle tilpasninger i tilskuddsberegningen for varierende intensitet i grovfôrproduksjonen, innenfor systemet med normavlinger.

Til punkt to foreslår Statsforvalteren i Trøndelag at det bør tas utgangspunkt i foretakets grovfôrbehov basert på husdyrholdet i gjennomsnittsårene, og korrigerer for kjøpt/solgt grovfôr. Dette vil være mer rett både for foretak som har ekstensiv drift og dermed lav grovfôrproduksjon pr dekar og foretak med gode vekstvilkår og intensiv drift og høy grovfôrproduksjon pr dekar. Grovfôrareal og dyretall i gjennomsnittsårene kan hentes fra søknad om produksjonstilskudd.

E-postadresse:
sftlpost@statsforvalteren.no
Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:
Postboks 2600
7734 Steinkjer

Besøksadresse:
Strandveien 38, Steinkjer
Prinsens gt. 1, Trondheim

Telefon: 74 16 80 00
www.statsforvalteren.no/tl

Org.nr. 974 764 350



Denne beregna gjennomsnittsavlingen kan så brukes til å beregne en individuell korrigeringsfaktor til normavlinga for kommunen, for bruket. Med korrigeringsfaktoren kan det gjøres individuell tilpasning i forhold til intensiteten i grovfôrproduksjonen. Faktoren bør ha et navn som er forklarende, og korrigeringen bør gjøres på forventet avling før egenrisiko fratrekkes.

Korrigering av gjennomsnittsavling for vekstgruppe frukt og bær gjøres også i dag der det er avvik mellom andel areal i bæring i gjennomsnittsår og i skadeår.

Klimaprosenten bør bare benyttes til å korrigere andre forhold som ikke er relatert til klima, som manglende forebyggende og tapsbegrensende tiltak i skadeåret.

Med hilsen

Anstein Lyngstad (e.f.)
underdirektør
Landbruksavdelingen

Gunhild Halvorsen
fylkesagronom
Landbruksavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent



Statsforvalteren i Nordland

Vår dato:

31.10.2022

Vår ref:

2022/6517

Deres dato:

05.10.2022

Deres ref:

22/64120-6

Landbruksdirektoratet
Postboks 1450 Vika
0116 OSLO

Saksbehandler, innvalgtelefon
Åsa Hellem, 75 54 78 83

Innspill til revidering av produksjonssviktordningen - grovfôr

Vi viser til Landbruksdirektoratet anmodning om innspill til arbeidet med revidering av produksjonssviktordningen, der dere ber om innspill på to punkter.

Forslag til hvordan det kan tas hensyn til produksjonssvikt på innmarksbeite hos produsenter der slike beiter har stor betydning i produksjonen.

I Nordland utgjør innmarksbeite generelt en liten del av grovfôrarealet, selv om det kan for enkelte foretak på kysten, f.eks. i Røst kommune, har stor betydning. Så i det store bildet kan man si at dagens ordning, der innmarksbeite ikke er tatt, med fungerer greit.

Forslag som skisserer hvordan det kan gjøres individuelle tilpasninger i tilskuddsforvaltningen for varierende intensitet i grovfôrproduksjonen, innenfor systemet med normalavlinger.

- Fastsette i forskrift % for når, for foretak med høy driftsintensitet, kan avvikes fra fastsatt norm for FEm/daa. (avgrense til bare å gjelde fulldyrka jord)
 - Utarbeide et hjelpeskjema for beregning av driftsintensitet basert på opplysninger fra tidligere år PT søknader.
 - Ut fra disse opplysningene beregne fôrbehov til besetningen (+ eventuelt solgt grovfôr) delt på antall daa for gjeldende år. For så å finne gjennomsnittet (FEm/daa) for disse årene. Man kan legge til grunn det antall år man mener må til for å få det nødvendig resultat.
 - Det må være mulig å «høste» slike data og gjøre beregningene maskinelt.

Andre innspill

Flere opplysninger må etterspørres i søknadsskjema og som i størst mulig grad må besvares før innsending av søknad er mulig

- Er det noe av fulldyrka/overflatedyrka areal som kun beites?
 - I tilfelle ja, hvor mange daa?
- Har foretaket oppdatert gjødslingsplan som følges?
- Opplysningene om fôropptak fra beite bør få inn spørsmål om datoer f.o.m. - t.o.m spørsmål (så regner systemet ut antall dager) slik at en lettere kan vurdere opplysningene om antall dager. Det nye systemet bør ta høyde for at man kan legge inn flere perioder for samme

E-postadresse:
sfnopost@statsforvalteren.no
Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:
Postboks 1405,
8002 Bodø

Besøksadresse:
Fridtjof Nansens vei 11,
8003 Bodø

Telefon: 75 53 15 00
www.statsforvalteren.no/no

Org.nr. 974 764 687



dyregruppe. Det vil også redusere en feilkilde, vi opplever at det skrives et antall dager som åpenbart er feil. Ikke uvanlig at søker fører opp antall dager med vinterfôring.

- Beskrivelse av hvordan besetningen er fôret gjennom vekstsesongen
- Hvis det er oppgitt overlagra fôr, er dette tatt med i oppmålt fôrlager (avkryssing for kommunen)

Klimaprosenten bør gis nytt navn. Navnet må synliggjøre at prosenten inneholder flere forhold enn bare klima.

Med hilsen

Hans Christian Jarnæs (e.f.)
underdirektør

Åsa Hellem
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent



Statsforvalteren i Vestfold og Telemark

Vår dato:
28.10.2022Vår ref:
2022/9283

Deres dato:

Deres ref:
22/64120-6Landbruksdirektoratet
Postboks 1450 Vika
0116 OSLOSaksbehandler, innvalgstelefon
Mona Skjæggestad, 33372312

Innspill til arbeid med revidering av produksjonssviktordningen – grovfôr

Vi viser til anmodning om innspill til arbeid med revidering av produksjonssviktordningen – grovfôr

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark har valgt å konsentrere tilbakemeldingen om punkt 2 i oppdaget, Forslag som skisserer hvordan det kan gjøres individuelle tilpasninger i tilskuddsberegningen for varierende intensitet i grovfôrproduksjonen, innenfor systemet med normavlinger.

Innledningsvis vil vi bemerke at spørsmålets kompleksitet tilsier en grundig drøfting. Vårt innspill må ikke sees på som noe annet enn nettopp det, et innspill, som vi håper kan være et bidrag til drøftingen.

Den store utfordringen er vurdering av klimaprocent. I Rundskriv 2022/65 Kapittel 1, § 2, heter det om Klimaprocent:

Søker skal også anslå «den andel av avlingssvikt som skyldes klima i prosent». Denne «klimaprocenten» skal i tillegg vurderes og ev. bekrefte av kommune og statsforvalter under punktet i ELF om Beregninger. Foretak og forvaltning må foreta en faglig vurdering av om hele produksjonssvikten skyldes klimaforholdene i vekstsesongen eller om hele eller en andel av produksjonssvikten skyldes dyrkningstekniske forhold. Klimaprocent skal reduseres når det er andre forhold enn klima som har ført til produksjonssvikt.

Rundskriv 2022/65 lister videre opp forslag til naturgitte forhold og agronomiske tilpasninger som kan vurderes ved fastsetting av klimaprocenten.

To utfordringer som følge av ordlyden i dagens regelverk

Det er ressurskrevende å skaffe til veie og å gjøre de vurderinger som er angitt i Rundskriv 2022/65 Kapittel 1, § 2. Samtidig mangler det en klar beskjed om hva informasjonen som er samlet, skal brukes til.

Utfordring 1: Det er ressurskrevende å finne fram informasjonen

Lista over faktorer det er aktuelt å ta hensyn til, er lang. Det er arbeidskrevende å finne fram all denne informasjonen.

E-postadresse:
sfvtpost@statsforvalteren.no
Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/meldingPostadresse:
Postboks 2076
3103 TønsbergBesøksadresse:
Grev Wedels gate 1,
3111 TønsbergTelefon: 33 37 10 00
www.statsforvalteren.no/vt

Org.nr. 974 762 501



Noe av informasjonen finnes i databanker landbruksforvaltningen har tilgang til. Ut fra kartene som følger PT-søknadene kan vi, forutsatt at søkerne dyrker grovfôr på alle skiftene sine, finne ut høyde over havet og skiftenes helningsretning. Med utgangspunkt i meteorologiske data kan vi finne informasjon om snøforhold. Jordsmonnskartene i Kilden gir informasjon som er relevant for vurdering av avlingspotensialet. Vi kan undersøke om det har vært gitt dreneringstilskudd til noen av skiftene. Fordelen for statsforvalteren med å finne informasjon i kilder vi har tilgang til, er at vi slipper å gå tilbake til kommunen eller søkeren for å skaffe informasjonen. Men det er en del jobb.

Informasjon om agronomiske forhold må hentes hos søkeren selv. En forskriftsmessig gjødslingsplan inneholder informasjon om hva som dyrkes på de ulike skiftene, jordsmonn, næringsinnhold og pH i jorda, planlagt gjødsling og kalking, alder på enga, art og sort av ulike vekster. Informasjon om dreneringstilstand, maskinkapasitet, arbeidskapasitet, ugrasbekjempelse og hvorvidt agronomiske tiltak er tilpasset klimaet i skadeåret, finnes ikke i gjødslingsplanen. Som regel vil søkeren trenge hjelp fra kommunen for å sikre at etterspurte informasjon og etterspurte vurderinger er på plass. I år med mange søkere, vil dette være arbeidsmessig utfordrende for kommunen.

Utfordring 2: Operasjonalisering av informasjon om naturmessige forhold og agronomiske tilpasninger

Vi mangler en metode for å på grunnlag av innsamlet informasjon trekke en slutning om foretakets produksjonspotensial. Rundskriv 2022/65 angir ikke hvordan informasjonen om naturmessige forhold og agronomiske tilpasninger skal materialiseres i en klimaprosent. Det klimaprosenten skal gi uttrykk for, er det aktuelle foretakets produksjonspotensial i forhold til norm. De ulike normgruppene omfatter mange kommuner fordelt over landet. Det er ikke mulig for en saksbehandler i en kommune eller hos statsforvalteren å ha tilstrekkelig oversikt over verken arealene som omfattes av normgruppa, eller effekten de ulike naturmessige forhold og agronomiske tilpasninger vil kunne ha på produksjonspotensialet for hver enkelt gård.

Løsningen som ikke er hjemlet i forskrifter eller rundskriv

Det er statsforvalterens oppgave å fatte vedtak. Til grunn for vedtaket skal det ligge en beregning, hvor klimaprosenten er en av faktorene. Som statsforvalter har vi på oss krav om å ivareta rettsikkerhet, å være etterrettelige, forutsigbare og å praktisere likebehandling. I og med at vi ikke har skrevne regler for fastsettelse av klimaprosent, støtter flere statsforvaltere seg på avlingen søkeren tidligere har oppnådd på bruket. Et eksempel på en slik tilnærming ble presentert av Statsforvalteren i Trøndelag på Teams-møtet fra Landbruksdirektoratet 16.09.2022.

Det varierer fra statsforvalter til statsforvalter hvorvidt historisk avling legges til grunn for beregning av klimaprosent. Det varierer også hvilke datagrunnlag som ligger til grunn for å bestemme historisk avling;

- PT-tallene
- skjema designet av statsforvalter, hvor søkerne oppgir maskinhøstet og beitet avling de siste tre år
- skjema designet av statsforvalter, hvor søkerne oppgir maskinhøstet avling de siste årene
- tall for vedkommende bruk fra før 2014 (da ble historiske avlinger lagt til grunn)
- kommunenes anslag (ikke evidensbasert)

Statsforvalteren i Vestfold og Telemarks forslag til framtidig løsning

Ved utvikling av løsning, må det legges vekt på at



- søkeres rettsikkerhet ivaretas
- ordningen blir håndterbar for forvaltningen

Vi ser det som utenkelig at tilskuddsberegningen kan bli etterrettelig uten at historiske avlingstall tas med i betraktningen. Utfordringen er å finne riktige tall. Alle metodene som er nevnt over, har sine usikkerhetsmomenter.

PT-tallene inneholder opplysninger om antall dyr på telledato, areal av ulike vekster og opplysninger om beiting. Antall dyr på andre tidspunkt enn telledato, reell beiting og innkjøp av kraftfôr og grovfôr er parametere som kan bety mye, men som PT ikke sier noe om.

Skjemaer designet av statsforvalteren fordrer at søkeren selv fyller inn opplysninger om avling. Det vil variere fra søker til søker hvor riktige opplysninger vedkommende ønsker å gi og er i stand til å gi. For mange gårdbrukere er det enklere å anslå hvor mye som er maskinhøstet enn som er beitet. Å se bort fra beitet avling kan representere en stor feilkilde.

Før 2014 ble historisk avling beregnet på en grundig måte. Grovfôravlingsnivået har ikke endret seg vesentlig. Ulempen med en slik tilnærming, er at den ikke fanger opp endringer i areal og agronomisk praksis.

At statsforvalteren baserer sine beregninger på ikke-evidensbaserte tall fra kommunen, kan medføre meget store feil. Kompetansen i kommunene vil variere. Kommunal landbruksforvaltning er per i dag ikke tillagt oppgaver som tilsier at kommunen bygger opp kompetanse til å vite hvor stor grovfôravling som oppnås i ulike deler av kommunen.

Vi mener at vurderinger som kan gjøres sentralt, bør gjøres sentralt. Datafangst og vurderinger som det er mulig å få fagsystemet til å gjøre, bør fagsystemet gjøre. Det vil sikre best mulig faglighet, likebehandling av søkerne og være arbeidsbesparende for forvaltningen som helhet.

Slik vi ser det, er det to beregninger fagsystemet kan og bør gjøre; beregne historisk avling på grunnlag av PT-tall og beregne potensiell avling på grunnlag av egnethetskart.

Bak et anslag for historisk avling basert på PT-tall vil det, som nevnt, ligge en hel del forutsetninger. Det må vurderes om systemet skal etterspørre individuelle opplysninger som kan legges til grunn for beregningene eller om fagsystemet skal presentere en beregning som søkerne kan ta stilling til.

Bruk av egnethetskart for å bestemme normavling er drøftet i 'Utredning av avlingssviktsordningen'. Det framgår at beregning av avlingspotensial på grunnlag av egnethetskart vil gi et sikrere resultat i områder som er jordsmonn kartlagt enn i områder der anslaget vil måtte basere seg på arealressurskart AR5 kombinert med høydeinformasjon eller vekstsesongkart. Selv om store deler av grasarealene foreløpig ikke er jordsmonn kartlagt, mener vi at egnethetskart vil gi et sikrere resultat enn dagens ordning hvor tilsvarende vurdering overlates til forvaltningen. At samme metodikk brukes i hele landet, bidrar til likebehandling. Metodens treffsikkerhet vil bedres etter hvert som større deler av landet blir jordsmonn kartlagt.

Kommentar til klimaprozent-tilnærmingen

Det er gitt i oppdraget at tilnærmingen med normavlinger og klimaprozent skal videreføres. Vi vil likevel benytte anledningen til å påpeke at denne tilnærmingen er unødig komplisert.

Forskriftsmessig behandling av søknader om tilskudd ved produksjonssvikt, vekstgruppe grovfôr innebærer nå at det fastslås hvor stor avling som kunne forventes hos foretaket dersom det ikke hadde



vært klimaskade. Tilskuddsberegningen, som tar utgangspunkt i normavling, må inkludere en 'klimaprosent' for at tilskuddet skal beregnes riktig.

Det hadde vært enklere å beregne tilskudd direkte ut fra fastslått avling som kunne forventes dersom det ikke hadde vært klimaskade. Slik regnes det for alle andre vekstgrupper. Å gå via normavling og klimaprosent for å komme fram til riktig tilskudd, er etter vår mening en unødig matematisk manøver. Søkerens rettsikkerhet blir svekket ved at det ikke er så lett å forstå hvordan tilskuddet er beregnet. For forvaltningen representerer dette mer arbeid og økt fare for å gjøre feil. Hvis fagsystemet beregner klimaprosenten for oss, blir det ikke mer arbeid eller fare for å gjøre feil. Men systemutviklingen vil koste litt.

Normklassesystemet er ulempe for bruk med gode naturgitte forhold og høy driftsintensitet

En del bruk hvor de naturgitte forholdene for produksjon er gode i forhold til normgruppa og/eller som har høy driftsintensitet, har en avling som er over det dobbelte av normavlinga. Disse brukene kan oppleve betydelig produksjonssvikt uten å kunne få redusert «*økonomiske tap som oppstår ved produksjonssvikt forårsaket av klimatiske forhold det ikke er mulig å sikre seg mot.*»

Med et system der en kommune er plassert i ei normgruppe ut fra medianavling i kommunen, vil det være enheter med større avlingspotensiale enn normen. I noen kommuner er forskjellen mellom brukene stor. Kommunesammenslåinger fører til at normen vil gjelde for et større geografisk område, hvilket forsterker urimeligheten.

Vi vil også peke på at normen for 'andre grovførvekster' er lav for de mest produktive områdene. For normgruppe 2, 3, 4 og 5 er normavlinga for 'andre grovførvekster' 430 FEm/daa. I de beste jordbruksområdene er det mulig å dyrke atskillig mer høyttytende kulturer. Fôrmais kan f eks gi 1000-1500 FEm/daa.

Oppsummering

Individuelle tilpasninger i tilskuddsberegningen for varierende intensitet i grovfôrproduksjonen kan imøtekommes ved:

1. fagsystemet beregner historisk avling på grunnlag av PT-tall
2. fagsystemet beregner potensiell avling på grunnlag av egnethetskart
3. tilnærmingen med normavling og klimaprosent avvikes

Med hilsen

Hilde Marianne Lien
fagsjef

Mona Skjæggestad
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Postboks 1450 Vika, 0116 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:
Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no