

Forslag til satsing for fortsatt seterdrift

Utredning til jordbruksoppgjøret 2023

Rapport nr. 16/2023

01.03.2023





Rapport: Forslag til satsing for fortsatt seterdrift – Utredning til jordbruksoppgjøret 2023

Avdeling: Avdeling ressurs og areal (Landbruksdirektoratet), Land- og friluftslivsavdelingen (Miljødirektoratet) og Samfunnsavdelingen (Riksantikvaren)

Dato: 01.03.2023

Ansvarlig: Gunn Eide

Bidragstere: Landbruksdirektoratet: Rannveig Bø Fløystad, Kristin Nymoen Paulsen, Kari Stuberg, Maja Sandvik Schartum
Miljødirektoratet: Dordi Kjersti Mogstad, Olav Nord-Varhaug
Riksantikvaren: Ragnhild Hoel, Jostein Løvdal

Rapport-nr.: 16/2023

Forsidebilde: Sparstadstølen, Sanddalen, Vang kommune, Innlandet.
Foto: Oskar Puschmann, NIBIO

Forord

Denne rapporten er en utredning om seterdrift med melkeproduksjon i Norge. Den leveres som et innspill til partene i jordbruksoppgjøret 2023. Formålet er å gi avtalepartene et grunnlag for å vurdere om det skal settes i verk en satsing for å styrke seterdrifta, og hvordan dette eventuelt kan gjøres. Oppdraget ble gitt til Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet og Riksantikvaren i jordbruksoppgjøret 2022. Landbruksdirektoratet har ledet arbeidet.

Utredningen belyser hvilke verdier og ressurser som er knyttet til seterdrifta, utviklingen i omfanget av seterdrift de senere årene og hvilken utvikling man kan forvente de kommende år dersom man ikke iverksetter ytterligere tiltak. Vi viser til hvilke forpliktelser og mål som angår seterdrift og seterlandskap. Deretter belyser vi hvordan verdiene og ressursene knyttet til setring henger sammen og gir forslag til mål for en satsing for å videreføre og opprettholde seterdrift med melkeproduksjon i Norge. Vi presenterer to alternative mål for hvor mange setre vi skal ha i Norge – som også kan ses på som satsing på kort og lang sikt. Vi går gjennom aktuelle virkemidler for å identifisere hvilke som er viktigst i en setersatsing, og skisserer omtrentlig hvor mye det vil koste å nå de ulike alternative målene.

De tre direktoratene har samarbeidet om rapporten, og leverer dette som et felles forslag til hvordan man kan innrette en satsing på seterdrift. En referansegruppe for arbeidet har deltatt i diskusjoner og gitt innspill. Direktoratene takker referansegruppen for viktige bidrag!

Oslo/Trondheim, 01.03.2023

Innhold

Forord	3
Innhold	4
Sammendrag	6
1 Om oppdraget og prosessen	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Direktoratenes forståelse av oppdraget	8
1.3 Om arbeidsmåte og referansegruppen	9
2 Seter og seterdrift – utvikling og dagens situasjon	11
2.1 Definisjoner.....	11
2.2 Seterdriftas historie og ulike typer setre	11
2.3 Seterdrift i internasjonalt perspektiv	12
2.4 Dagens situasjon - antall setre i drift med melkeproduksjon og geografisk fordeling 14	
2.5 Juridisk rammeverk som regulerer bruk av ressurser i utmarka og seterdrift.....	16
3 Verdier og ressurser knyttet til seterdrift	17
3.1 Natur-, kulturarv- og landskapsverdier i seterlandskapet.....	17
3.2 Verdier knyttet til opplevelse, turisme og lokalsamfunn	21
3.3 Seterdriftas fortrinn for produktkvalitet	22
3.4 Fôrressursene i utmarka	24
4 Utviklingstrekk og rammebetingelser for melkeproduksjon og setring	26
4.1 Reduksjon i antall foretak med melkeku og melkegeit.....	26
4.2 Strukturutviklingen i produksjon av kumelk de siste 20 årene	28
4.3 Kravet om løsdrift i 2034 påvirker produksjonen av kumelk	30
4.4 Endringer i arealbruk, hjemme og på setra, kan vanskeliggjøre seterdrifta	31
4.5 Hva er utfordrende med å drive seter?.....	31
4.6 Hva motiverer til fortsatt seterdrift?	34
5 Nasjonale mål som angår seterdrift og seterlandskap	35
5.1 Overordnede mål for landbruks- og matsektoren	35
5.2 Mål for naturmangfold	36
5.3 Mål for kulturmiljø	37
6 Forventet utvikling uten forsterket satsing	39
7 Hvilke sider ved seterdrifta bør ivaretas, og hva skal være målene for seterdrifta framover?	40
7.1 Hvilke sider ved seterdrifta er det viktig å ta vare på?	40
7.2 Forslag til mål for en satsing på seterdrift i Norge	42
8 Vurdering av virkemidler	45
8.1 Grunnleggende vilkår for seterdrift.....	45
8.2 Støtte til investeringer og utvikling av tilleggsnæring gjennom Innovasjon Norge....	46
8.3 Tilskuddsordninger og andre tiltak for ivaretagelse av seterdrift og naturmiljø- og kulturmiljøverdier i seterlandskapet.....	47
8.4 Ordninger og tiltak for nettverksbygging, rekruttering, veiledning og kunnskapsutvikling om seterdrift	66
8.5 Virkemidler for lokal produksjon av seterprodukter og verdiskaping	72

8.6	Øvrige virkemidler i miljøforvaltningen.....	74
9	Anbefalinger om virkemiddelbruk.....	76
10	Økonomiske og administrative konsekvenser og vurdering av mulighet for måloppnåelse	79
10.1	Økonomiske konsekvenser	79
10.2	Administrative konsekvenser.....	80
10.3	Er det realistisk å nå de foreslåtte målene?.....	81
	Referanser	82
	Vedlegg A.....	86

Sammendrag

Seterdrift har vært svært utbredt i Norge, men er i kraftig tilbakegang

Naturgitte forhold knyttet til klima, topografi og jordsmonn har gitt begrenset tilgang til dyrkbare arealer i Norge. I flere tusen år var derfor ressursene i utmarka selve grunnlaget for norsk jordbruk, og seterdrift var en viktig del av dette. Rundt 1950 var det antakelig omkring 22 000 gårdsbruk med seter.

I 2022 var det var det 865 melkebruk som fikk tilskudd til drift av seter. Det var totalt 742 setre, fordelt på 662 enkeltsetre og 80 fellessetre. De siste 20 årene er antall setre i Norge omtrent halvert. Nedgangen i antall melkeprodusenter og redusert lønnsomhet i seterdrifta forklarer antakelig mye av nedgangen i antall setre i drift. Det er sannsynlig at antall setre vil fortsette å falle dersom ikke innsatsen styrkes ytterligere.

Seterdrift bidrar til matmangfold og fortsatt utnyttelse av utmarksressurser

På setrene som er igjen drives det bærekraftig utnyttelse av utmarksressurser, og det er potensiale til å utnytte mer av beiteressursene. Melk produsert på utmarksressurser har en annen sammensetning enn melk produsert på dyrka arealer, og videreforedling av melk på setra bidrar til videreføring av tradisjoner og gir matmangfold. Lokalt produsert mat er i økende grad etterspurt, og det er antakelig et større marked for salg av seterprodukter.

Det er store naturmiljø-, kulturmiljø- og landskapsverdier knyttet til setrene

Seterdrifta sørger for betydelige fellesgoder til samfunnet ved at den, sammen med matproduksjonen, skaper og opprettholder spesielle natur- og kulturmiljø- og landskapsverdier i seterområdene. Langvarig og variert tradisjonell bruk har gitt rom for helhetlige og sammensatte landskaper med et særegent og stort biologisk mangfold. Slåttemark, naturbeitemark og boreal hei, og mange tilhørende arter er trua natur i Norge i dag som følge av opphør av tradisjonell jordbruksdrift. Bygningsmiljøene og en rekke andre fysiske kulturminner i landskapet på og omkring setrene vitner også om den langvarige bruken av utmark, skog og fjell. Steingjerder, rydningsrøyser, seterveier og andre ferdselsminner er synlige spor knyttet til bruk og ferdsel av folk og husdyr i seterlandskapet. Den immaterielle kulturarven knyttet til setrene favner erfaringsbasert og handlingsbåren kunnskap nært knyttet til arbeidsoppgavene, folketro, musikk og mange andre kulturelle uttrykk. Den langvarige og varierte bruken av naturressursene i seterområdene har til sammen skapt store estetiske, kulturhistoriske og biologiske kvaliteter som også opplevelses- og reiselivsnæringene drar stor nytte av. Seterkulturen og seterlandskapene representerer ellers lokalkultur, viktige samlingspunkt og tilgjengelige natur- og friluftsområder for lokalbefolkningen.

Seterdrifta skal fortsatt baseres på god ressursutnyttelse og produsere mat og fellesgoder

Ressursutnyttelse og matproduksjon er grunnlaget for og årsaken til at seterdrifta eksisterer. Direktoratene anbefaler at tilrettelegging for ressursutnyttelse og matproduksjon fortsatt må være bærebjelken i arbeid for ivaretagelse av seterdrifta. Direktoratene anbefaler at det legges til rette for en seterdrift i framtida som sørger for en langsiktig ivaretagelse av ressursutnyttelse og matproduksjon, samt fellesgodeproduksjon i form av landskaps-, naturmiljø- og kulturmiljøverdier knyttet til seterdrifta. Dette vil bidra til å nå flere av målene for landbruks- og matpolitikken og mål for naturmangfold og kulturmiljøer.

Forslag til mål

Direktoratene har følgende forslag til hovedmål for seterdrift i Norge: *Seterdrift med melkeproduksjon, med tilhørende miljøverdier og mattradisjoner, er fortsatt et viktig bidrag i norsk bærekraftig jordbruk.* Direktoratene foreslår følgende delmål:

- 1) Seterdrifta i Norge er en del av den ordinære jordbruksproduksjonen, og utnyttelse av ressurser skal fortsatt være hovedgrunnlaget for seterdrifta.
- 2) Et mangfold av setre finnes når det gjelder beliggenhet, størrelse, driftsmåte og produksjon.
- 3) Naturmiljø-, kulturmiljø- og landskapsverdier knyttet til setrene i drift er ivarettatt.
- 4) Produkter fra setrene er et tydelig bidrag til å bygge Norge som matnasjon.

Som femte delmål foreslår vi to alternative mål for omfanget av seterdrifta, som begge innebærer en satsing på seterdrift:

Alternativ A: Antall setre i Norge med aktiv melkeproduksjon skal stabiliseres på 750 innen 5 år

Alternativ B: Antall setre i Norge med aktiv melkeproduksjon stabiliseres og økes til 900 innen 20 år

A og B kan betraktes både som alternativer og, i kombinasjon, som faser i en satsing.

Tilskudd til drift av seter gjennom regionale miljøtilskudd er det viktigste økonomiske virkemiddelet, men andre virkemidler målrettet mot spesifikke verdier bør også inngå i en satsing på seterdrift

I en satsing på seterdrift i tråd med målene som er foreslått over, er det direktoratenes vurdering at setertilskuddet gjennom regionale miljøtilskudd (RMP) må økes betraktelig. Det vil også være nødvendig å bidra til finansiering av investeringer gjennom økt støtte over ordninger som Investerings- og bedriftsutviklingsmidlene (IBU) og/eller økt RMP-tilskudd for å kunne nedbetale investeringene. I tillegg er det en rekke andre virkemidler som i større grad kan virke målrettet mot ivaretagelse av naturmiljø-, kulturmiljø- og landskapsverdier, og ordninger som støtter dem som vil drive foredling og salg fra setrene. Fjellandbrukssatsingen kan være et nyttig virkemiddel i en setersatsing. Godt videre samarbeid med medlemsorganisasjonen Norsk seterkultur vil videre være viktig.

For 2022 ble det utbetalt 67 mill. kroner til drift av seter gjennom RMP. Over andre ordninger er det også gitt støtte til setring, men det er lite sammenlignet med RMP-utbetalingene. Totalt sett anslår direktoratene at utbetalingene må øke med 60 mill. kroner for å nå alternativ A og 90 mill. kroner for å nå alternativ B. Vi understreker at dette er grove anslag. Midlene bør først og fremst kanaliseres gjennom RMP, men andre ordninger bør også benyttes for å få god måloppnåelse.

Det vil være realistisk, men kostnadskrevende, å nå målene. Samtidig vil det videreføre ressursutnyttelse i utmark og gi store fellesgoder som i neste omgang kan gi grunnlag for verdiskaping.

Det er avgjørende at den enkelte bonde samlet sett vurderer seterdrift med melkeproduksjon som lønnsomt dersom satsingen skal lykkes. Dersom det vurderes som lønnsomt, eventuelt som følge av økte tilskudd, er det sannsynlig at gårdbrukeren vil fortsette seterdrifta.

Utredningen synliggjør at store verdier står i fare for å gå tapt hvis seterdrifta forsvinner. Dette vil føre til gjengroing av åpne beitelandskap og viktige naturtyper, tap av både materielle og immaterielle verdier knyttet til seterkulturen og uutnyttede utmarksressurser. En setersatsing som skal nå enten mål A eller B vil måtte medføre en betydelig økning i setertilskuddene. Men seterdrift produserer store fellesgoder i form av naturmangfold, kulturmiljøverdier, matmangfold og landskapsverdier, som i neste rekke kan gi grunnlag for verdiskaping innen reiseliv. Det viderefører også kunnskap om ressursutnyttelse i utmark som er viktig i et langsiktig beredskapsperspektiv.

1 Om oppdraget og prosessen

1.1 Bakgrunn

Seterdrift har hatt en viktig rolle i jordbrukets historie i Norge og for utnyttelsen av ressurser i utmarka. Norsk seterkultur er unik i internasjonal sammenheng. Antall setre i drift er i sterk tilbakegang, og som en følge av det er det fare for at verdier knyttet til matproduksjon og bruk av utmarksressurser, landskap, naturmiljø, kulturmiljø, kunnskap og tradisjoner går tapt. Årsakene er sammensatte.

Regjeringen har gjennom Hurdalsplattformen (2021) uttalt at det er et mål å *sørge for bedre bærekraft i landbruket gjennom økt bruk av utmarksbeite, setring, klimatilpassing, investering i jord og etablering av et nasjonalt senter for fjellandbruk.*

Flere av landbrukets økonomiske virkemidler støtter direkte eller indirekte seterdrift. Virkemidlene har sannsynligvis påvirket valg om fortsatt seterdrift, men har ikke hindret at det stadig blir færre setre. Blant annet ved Landbruksdirektoratets arbeid med rullering av nasjonalt miljøprogram og regionale miljøtilskudd ble det tydelig at det er behov for å få en helhetlig tilnærming til hva som skal være mål for seterdrifta, og hvordan virkemidlene bør innrettes. I jordbruksoppgjøret 2022 (Prop. 120 S 2021–2022) ble Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet og Riksantikvaren gitt følgende oppdrag under tittelen «Utredning setersatsing»:

Avtalepartene er enige om at Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet og Riksantikvaren gis i oppdrag å gjennomføre en utredning som tar for seg hvilke sider ved seterdriften som er viktig og realistisk å ta vare på for fremtiden, formulere forslag til målsettinger og vurdere mulig innretting av virkemidler rettet mot seterdrift. Utredningen bør bygge videre på eksisterende kunnskapsgrunnlag. TINE må involveres i arbeidet, og det opprettes en referansegruppe med representanter for næringa. Arbeidet må også sees i sammenheng med den videre satsingen på fjellandbruket, jf. kap. 7.3.4. Landbruksdirektoratet skal lede arbeidet. Utredningen ferdigstilles til jordbruksoppgjøret 2023.

Frist for arbeidet ble i tildelingsbrev satt til 1. mars 2023.

1.2 Direktoratenes forståelse av oppdraget

Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet og Riksantikvaren (heretter omtalt som direktoratene) har sammen tolket oppdraget som ble gitt, og vurdert at følgende skal inngå i utredningen:

1. Vi vil gi en gjennomgang av status for seterdrift i Norge 2022, og en kort beskrivelse av hvilke verdier som er knyttet til seterdrift og seterlandskap innenfor matproduksjon, bruk av utmarksressurser, tilleggsnæringer, naturmiljø- og kulturmiljøverdier og immateriell kulturarv. Vi gir en kort omtale av rammevilkår for melkeprodusenter generelt og faktorer som kan være avgjørende for at enkeltbrukere avvikler eller fortsetter seterdrifta. Nullalternativet, og problemet denne utredningen skal ta for seg, beskrives.
2. Vi vil diskutere hvilke sider ved seterdrifta som er viktig og realistisk å ta vare på for framtida. Dette vil lede fram til en vurdering av behov for og forslag til mål for omfang av seterdrift og type setre, samt eventuelle regionale satsinger. Diskusjonen tar utgangspunkt i nasjonale mål som angår seterdrift og seterlandskapet. Vi har tolket oppdragets tittel som at det skal legges fram forslag for en satsing som innebærer ivaretagelse av seterdrifta i en eller annen form. Innenfor dette kan ulike verdier vektlegges, og det kan settes ulike ambisjonsnivåer.
3. Vi vil presentere dagens virkemidler som er rettet mot seterdrift og ivaretagelse av verdier knyttet til setrene, vurdere effekten av dem og komme med anbefalinger til hvordan de kan justeres/styrkes for å nå målene vi foreslår. Vi vil ikke vurdere endring i rammevilkårene for melkeprodusenter generelt sett, men kan peke på betydningen av dem. Arbeidet sees i sammenheng med den videre satsingen på fjellandbruket og næringsutvikling i fjellregionene.

Utredningen avgrenses til å gjelde setre med melkeproduksjon fra ku eller geit, det vil si at det er for setre med denne typen drift det settes mål og vurderes virkemidler. Selv om vi har avgrenset utredningen til setre og setring med melkeproduksjon vil direktoratene understreke at det også er store verdier knyttet til seterlandskap der den tradisjonelle melkesetringen ikke foregår lenger – noe som omfatter det store flertallet av seteranlegg i dag. Det er også en viktig samfunnsoppgave å ivareta kulturmiljø, naturmiljø og landskap der setra har en annen bruk knyttet til f.eks. beiting med andre husdyr, slått, opplevelser, fritidsbruk og reiseliv inkludert servering og overnattingsbesøk. Særlig annen beitebruk, som beiting med ammekyr på og nær setervollene, representerer en type bruk som opprettholder en del av de samme verdiene som en gjør ved melkeseterbruk. Selv om denne bruken ikke er hovedfokus i denne utredningen, vil flere av virkemidlene som foreslås også stimulere til slik bruk av arealene.

1.3 Om arbeidsmåte og referansegruppen

Arbeidsgruppen har bestått av representanter fra de tre direktoratene. Landbruksdirektoratet har ledet arbeidet. Det ble opprettet en referansegruppe/ressursgruppe med følgende medlemmer:

Organisasjon	Navn på deltaker
Norges Bondelag	Kari Marte Sjøvik
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Vilde Haarsaker
TINE	Kari Sofie Asmyhr Østen
Statsforvalteren i Trøndelag	Anders Mona
Statsforvalteren i Innlandet	Jorunn Stubsjøen
Innlandet fylkeskommune	Tove Linnea Aas
Norsk seterkultur	Katharina Sparstad
Norsk kulturarv	Erik Lillebråten
SABIMA	Maja Stade Aarønæs
Norsk fjellstyresamband	Perly Berge
NIBIO	Bolette Bele
NIBIO	Ola Flaten
NIBIO	Kari Stensgaard

Referansegruppen har hatt tre møter á to timer der følgende spørsmål har vært oppe til diskusjon:

- 1) Hvilke verdier er det viktig og realistisk å ta vare på?
- 2) Hva slags mål er det relevant å sette for seterdrifta?
- 3) Gitt at vi skal stanse nedgangen i antall setre i drift med melkeproduksjon og at mangfoldet av setre skal ivaretas – hvilke virkemidler må vi ta i bruk? Hvis antall setre i drift skal *økes*, hva må da til?

Jamfør oppdragsbrevet skulle TINE involveres i arbeidet, og deltok derfor i referansegruppen. Det ble også åpnet for skriftlige innspill fra referansegruppen, og vi mottok slike innspill fra Norsk fjellstyresamband, NIBIO, Norsk seterkultur og Statsforvalteren i Innlandet (hvor også kommunene i Innlandet hadde gitt innspill). Det har også via disse organisasjonene kommet innspill fra enkeltbønder med seterdrift. Direktoratene har hatt kontakt med noen av medlemmene i etterkant av møtene for utsjekk av enkeltspørsmål. NIBIO har på oppdrag bidratt med tekst til kapittel 3. Innovasjon Norge har bidratt med nyttig kunnskap om investeringsordningene de forvalter.

Direktoratene ønsker å takke referansegruppen for gode diskusjoner og nyttige innspill og perspektiver. De har vært svært viktige for arbeidet. Vi presiserer at vurderingene og anbefalingene som kommer fram i rapporten er direktoratenes synspunkter, og ikke nødvendigvis reflekterer medlemmene i referansegruppens synspunkter.

Oppdraget baserer seg på eksisterende kunnskap om setring i Norge. Følgende har vært særlig viktige kilder i arbeidet:

- AgriAnalyses rapport [Færre og større melkebruk- hva skjer med seterdrifta](#) (Bunger og Haarsaker, 2020) bygger på en omfattende spørreundersøkelse som ble sendt til alle mottakere av setertilskudd i 2018. Svarandelen var på nærmere 60 prosent. Rapporten tar for seg hvilke utfordringer de gjenværende seterbrukerne opplever, gir en analyse av utviklingen og legger fram forslag til styrking av virkemidler for seterdrift.
- NIBIOs nasjonale undersøkelse av seteranlegg i perioden 2009-15 har gitt viktig kunnskap om utviklingen i bruken av setrene og tilstanden til bygninger og setervoller. Resultatene er publisert i rapporten [Hvordan står det til på setra?](#) (Stensgaard, 2017).¹

Det er store variasjoner mellom de ulike setrene og foretakene. Å gjøre økonomiske beregninger som vil være gyldige for den store bredden av enkeltbruk er en større jobb, og direktoratene har i denne utredningen valgt å ikke foreta beregninger på dette nivået. Vi ser imidlertid at det vil være nyttig med slike analyser/beregninger i en videre satsing på seterdrift, og anbefaler at dette utredes nærmere, se kapittel 10.2.

¹ Arbeidet inngikk i programmet Tilstand og resultatkontroll i jordbrukets kulturlandskap, 3Q. Programmet kartlegger tilstand og endringer i jordbrukslandskapet, som grunnlag for å vurdere måloppnåelse og virkemiddelbruk knyttet til landskapsfaglige aspekter ved landbrukspolitikken. 3Q-programmet finansieres hovedsakelig av Landbruks- og matdepartementet og har pågått siden 1998. Hovedtema er arealbruk, biologisk mangfold, tilgjengelighet og kulturminner og kulturmiljøer, og dekker i praksis først og fremst innmarksarealer i jordbrukslandskapet. Siden seterlandskapet i beskjeden grad ble fanget opp gjennom den ordinære 3Q-overvåkingen, ble det bestemt å undersøke setermiljøet spesielt, gjennom et eget prosjekt – 3Qs seterundersøkelse. Undersøkelsen er en landsdekkende, systematisk og standardisert utvalgskartlegging, og innebar feltbefaring. Undersøkelsen konsentrerte seg om setertun og setervoller, og inkluderte ikke beitelandskapet rundt setrene.

2 Seter og seterdrift – utvikling og dagens situasjon

2.1 Definisjoner

I NIBIOs rapport *Hvordan står det til på setra* (Stensgaard, 2017) understrekes det at *seter* ikke er et helt entydig begrep. Felles for ulike typer setre er at de har vært sentrale elementer i behovet for å utnytte utmarksressurser som lå bortenfor gårdens umiddelbare nærhet. I den nevnte rapporten brukes Lars Reintons (1995) beskrivelse av seter:

Sæterbruk er det når ein gard (ein fast vinterbustad) har krøtera sine i sumarbeite på ein stad eit stykke frå garden der det er husvære og fast personale, så ein kan nytte ut større vidder til beite, som regel òg til slått og onnorg försanking, og så ein kan spare på heimemarkene og nå i betre beite, føde fleire krøter over vinteren og skaffe forråd til levemåten på den faste bustaden (garden).

Seter kan fra gammelt av knyttes til fullseterbruket og støl til melkeseterbruket – se mer om disse i avsnitt 2.2. *Seter* og *støl* brukes nå om samme driftsform. Vi har brukt «seter» gjennomgående i denne rapporten. *Seterkultur* forstår vi som både natur, kultur og næring knyttet til utmarksområdene som blir og har vært brukt i seterdrifta (følger Norsk seterkulturs vedtekter).

Med *seterbygninger* menes i utgangspunktet de driftsbygninger og husvære som var nødvendig for tradisjonell seterdrift. Vi bruker *sel/seterstue* som betegnelse for de tradisjonelle seterhusene med soverom, kjøkken og rom for lagring av melk og melkeprodukter (følger Stensgaard 2017).

2.2 Seterdriftas historie og ulike typer setre

Naturgitte forhold knyttet til klima, topografi og jordsmonn har gitt begrenset tilgang til dyrkbare arealer i Norge. I flere tusen år, før kunstgjødsel og kraftfôr ble tatt i bruk, var derfor ressursene i utmarka selve grunnlaget for norsk jordbruk (Bele, Norderhaug og Tunon, 2019). «Mangesysleriet» kjennetegnet gårdsdrift i store deler av landet, hvor jordbruksdrift ble kombinert med skogbruk, fiske, jakt og fangst og håndverk. Høsting av fôr og bruk av beiteressursene i utmarka var en viktig del av mangesysleriet. Seterdrifta var en viktig del av denne utmarksbruken. Flytting av buskap i sommersesongen med opphold på setrene innebar bruk av store utmarksområder til beite, slått, lauving, vedhugst, fangst, fiske og produksjon av melk, ost og smør. Innmarka på gården fikk dermed stå i fred og ble brukt til dyrking av korn, rotfrukter, vinterfôr og annet.

Driftsformen går tilbake til forhistorisk tid. Arkeologiske og vegetasjonshistoriske kilder forteller om mulig seterliknende drift knyttet til opphold, gjeting og fangst i fjellet flere steder både i yngre steinalder og bronsealder. Mye tyder imidlertid på at gården, slik vi kjenner den med fast bosetting, innmark og utmark, først ble etablert i århundrene etter Kristi fødsel, altså et stykke ute i eldre jernalder. Trolig er også den eldste seterdrifta fra denne perioden. Skriftlige kilder, blant annet Adam av Bremen og de norske landskapslovene, bekrefter seterbruk i vikingtid og tidlig middelalder. I seinmiddelalderen regner en med at setringa gikk tilbake, fordi en kunne ta i bruk tallrike ødegårder til slått og beite. Med folkeøkning fra 1500-tallet steg tallet på setre etter hvert kraftig, og nådde et høydepunkt omkring 1850.

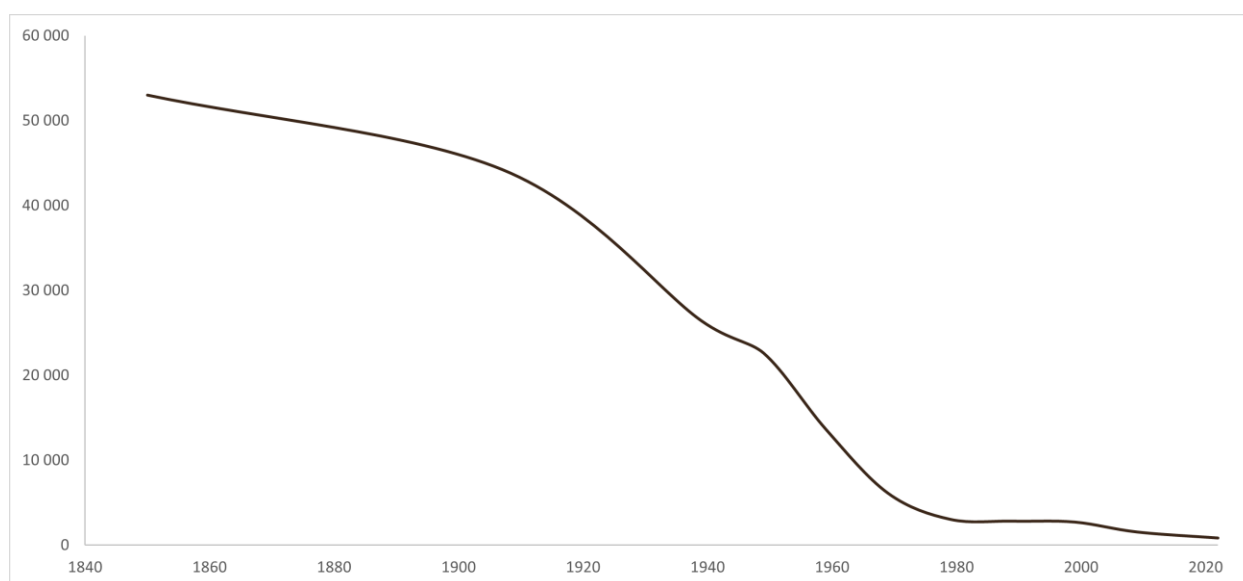
Seterdrifta har variert i ulike landsdeler avhengig av topografi, avstand til beitearealer m.m. – og har også endret seg over tid. Det har vært seterdrift i hele landet – både til fjells, i skogen og langs kysten. For 100 år siden var det seterdrift i alle landets fylker.

Fullseterbruk er der både dyr og folk flyttet til og bodde på et seteranlegg. *Melkeseterbruk* beskriver setringa der dyrene ble melket på setra, mens melka ble fraktet ned til gården for foredling. *Slåtteseterbruk* drev man der førsanking i utmarka spilte en viktig rolle (Stensgaard, 2017). I tillegg kunne en og samme gård ha flere setre, for å utnytte ulike høydenivåer i landskapet i løpet av sommeren. *Heimsetra* (eller vår- og høstsetra) og *langsetra* (eller fjellsetra, sommersetra) – i noen tilfeller også *mellomseter* mellom disse

to. Det fantes også regionale varianter, som *vintersetringa* i Gudbrandsdalen, der folk og fe flyttet til setre med gode bygninger om vinteren for å nytte seterhøyet der.

Det har vært mest vanlig at hvert gårdsbruk drev sin egen seter. Disse *enkeltsetrene* kunne ligge for seg selv, eller sammen med andre – i setervang, seterlag eller setergrend. På 1960-70-tallet var det en offentlig satsing på *fellessetre*, der flere bruk gikk sammen om moderne fjøs, store fulldyrkete kulturbeiter og innleide røktere (Stensgaard, 2017). Satsingen innebar en utvidelse av fôrgrunnlaget og beitearealet for gårdene som ble med, og innebar nydyrking, veibygging og henting av melka med tankbil (Almås, 2002).

Etter de to store hamskiftene i jordbruket – på slutten av 1800-tallet og etter 1945 – har bruken av utmarksressursene i norsk jordbruk gått kraftig tilbake. Bruk av kraftfôr og kunstgjødsel har minsket behovet for å hente vinterfôr i utmark. Den dominerende kurasen etter krigen produserer mer melk, men krever kraftigere fôring, slik at seterbeite ofte forutsetter tilleggsfôring. Driftsendringene fikk store følger for seterdrifta. Mellom 1850 og 1950 falt antallet gårdsbruk med seter fra omkring 50 000 til omkring 22 000 (se Figur 1). Tallet falt særlig etter 1900, med en midlertidig oppbremsing under 2. verdenskrig.

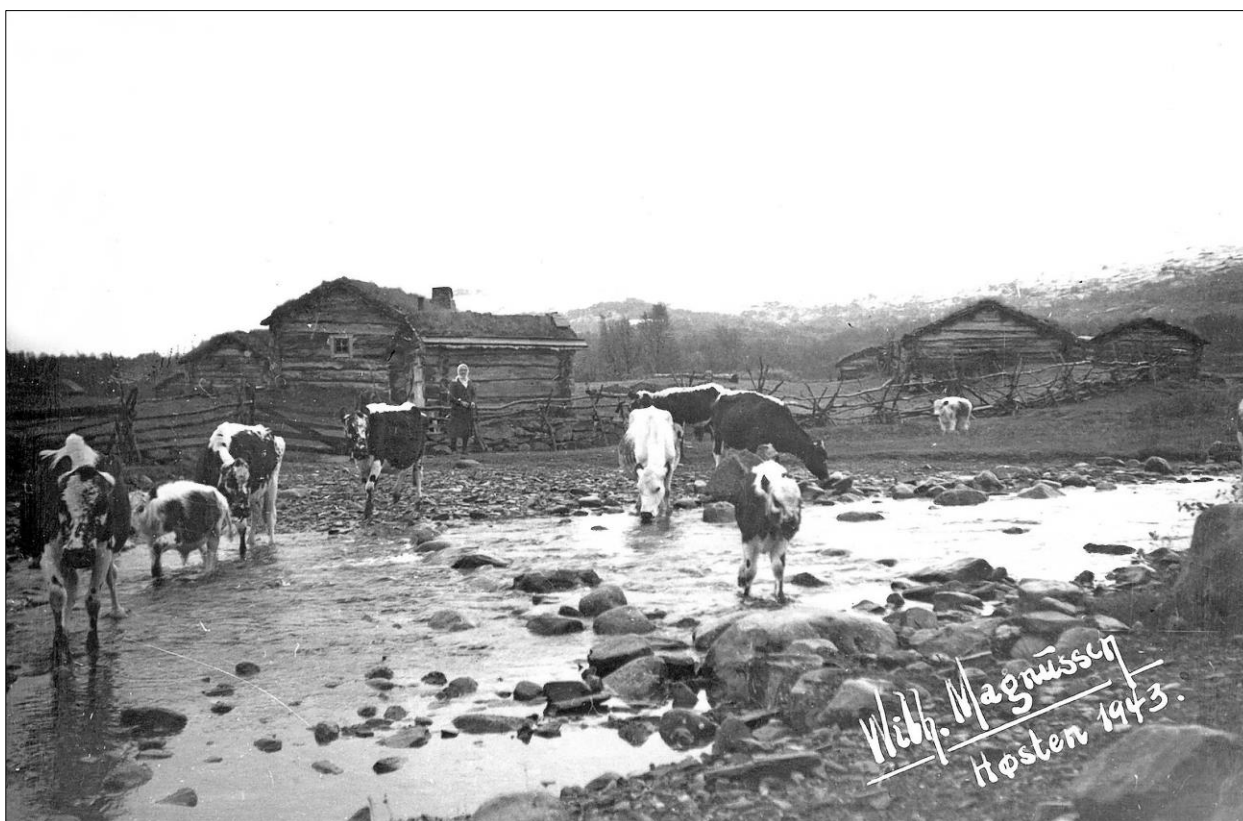


Figur 1. Utvikling i antallet gårdsbruk med seter/del i seter fra 1850 og til i dag. Figuren er basert på tall fra Kari Stensgaard, som er hentet fra Lars Reinton, SSB og Landbruksdirektoratet. De tidligste tallene er estimer.

2.3 Seterdrift i internasjonalt perspektiv

Seterdrift eller liknende driftsformer er kjent i mange europeiske land. Et hovedtrekk er at slik drift finnes i fjellområder i nord (den skandinaviske halvøya) og sør (Alpene, Pyreneene, Pyrenerhalvøya og Balkanhalvøya). Denne type ressursbruk har ikke passet inn i lavlandet i Mellom-Europa, i beltet mellom nord og sør. Seterliknende driftsformer, hvor folk og fe flytter for å utnytte beiteressurser i utmark, kan også gjenfinnes på andre kontinenter – i Sør-Amerika, Nord-Afrika og Asia.

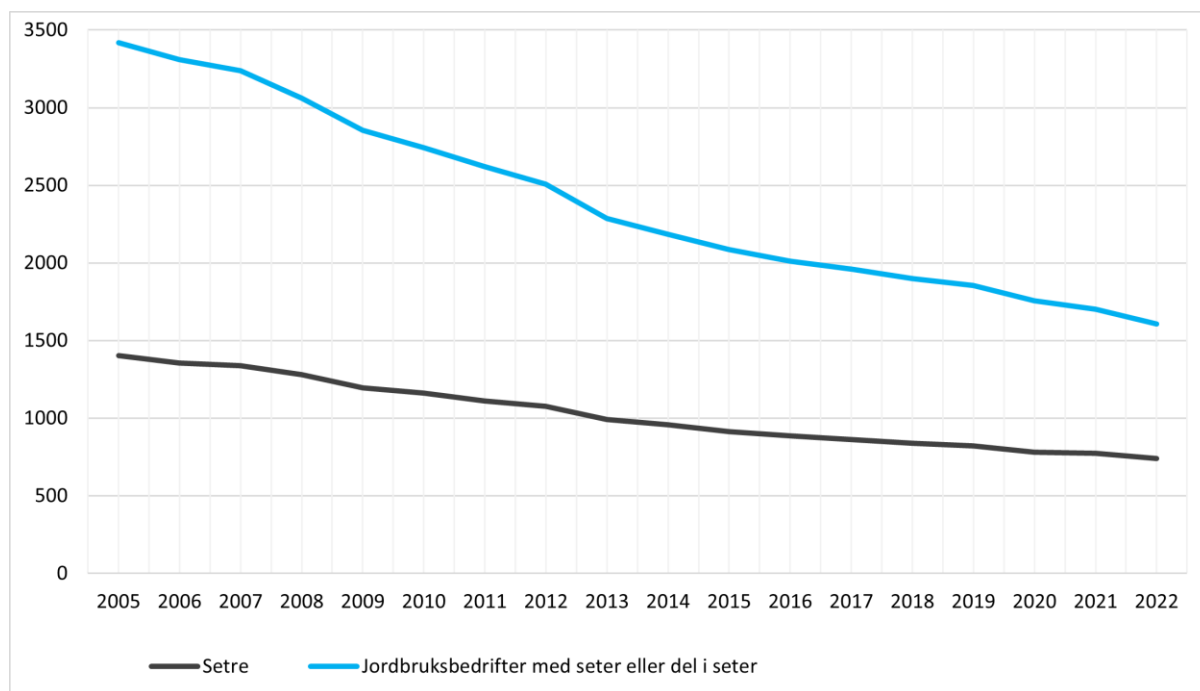
I dag er det fortsatt seterdrift i Sveits og Østerrike. I Sverige er det noen få setre igjen. Internasjonalt er Norge i dag et viktig seterland (Daugstad og Sæter, 2002).



Noen steder har det vært en enestående kontinuitet i seterdrifta og setermiljøet. Vi ser buferd fra setra på Hiåvollan i Endalen høsten 1943, og kyr på vei inn til kveldsstellet samme sted i august 2016. Fra det utvalgte kulturlandskapet Seterdalene i Budalen, Midtre Gauldal kommune, Trøndelag.
Foto 1943: Wilhelm Magnussen / Eliás Oscar Johansen, 2016: Oskar Puschmann, NIBIO / Riksantikvaren

2.4 Dagens situasjon - antall setre i drift med melkeproduksjon og geografisk fordeling

Tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon ble innført i 1989. Siden 2005 har dette tilskuddet vært en del av RMP. Det gis i dag tilskudd til drift av seter med melkeproduksjon i alle fylker, både enkeltsetre og fellesetere. Figur 2 viser utviklingen i antallet aktive setre og melkebruk involvert i drifta av disse siden 2005. NIBIOs undersøkelse viser at i 2017 utgjorde setre i aktiv drift med melkeproduksjon 4 prosent av det totale antallet setre i landet (Stensgaard, 2017).



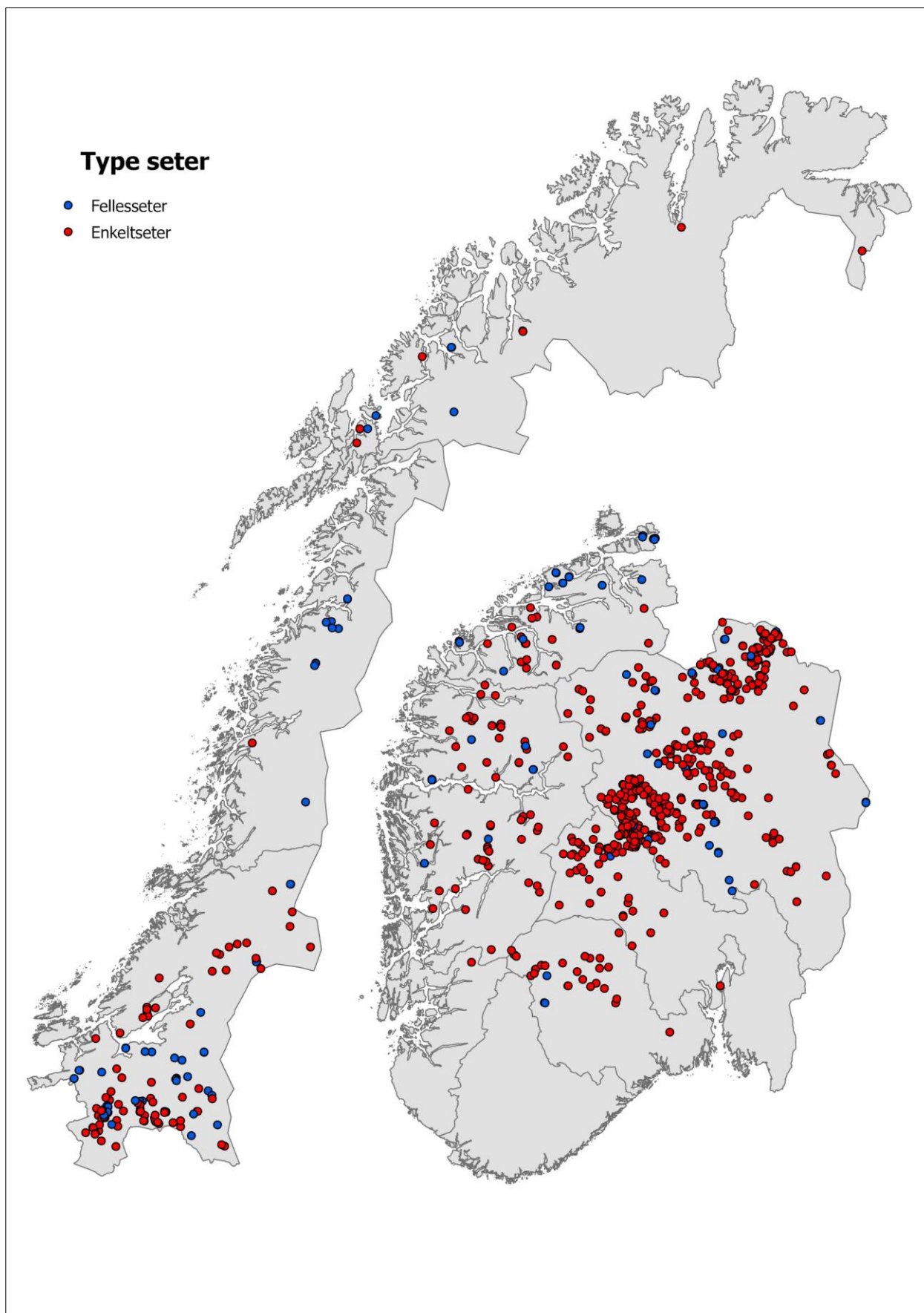
Figur 2. Utvikling i antallet setre og antallet melkebruk som drifter disse. Tall fra regionale miljøprogram.

I 2022 var det 865 melkebruk som fikk tilskudd til drift av seter. Det var totalt 742 setre, fordelt på 662 enkeltsetre og 80 fellesetere.

Når man søker om setertilskudd, fører man ikke opp antall og type dyr man har med på setra. Vi har koblet informasjon fra søknaden om setertilskudd med tall for antallet melkekyr og melkegeiter det er søkt produksjonstilskudd for. Dette viser da om det sannsynligvis er geit eller ku man har med på setra. I 2022 var det melkegeit på omtrent 100 av de 742 setrene. På noen få setre var det begge dyreslag.

I 2022 var det 6732 gårder i Norge som hadde melkekyr, og 268 med melkegeit per 1.mars. Av disse hadde omtrent 11 prosent av bøndene med melkekyr og 40 prosent av bøndene med melkegeit egen seter eller del i seter.

I Figur 3 vises alle setrene som fikk tilskudd til drift i 2021. Innlandet og Trøndelag er de største seterfylkene.



Figur 3. Setre som fikk RMP-tilskudd i 2021.

2.5 Juridisk rammeverk som regulerer bruk av ressurser i utmarka og seterdrift

Om lag 26 millioner dekar areal i Norge er statsallmenning, hvor Staten, ved Statskog SF, er grunneier. En rekke personer har bruksrettigheter i statsallmenningene. Grunnlaget for disse rettighetene er at man fra gammel tid har hatt rett til å utnytte ressursene i allmenningen gjennom jakt og fiske, reindrift, skogsdrift og jordbruksdrift. Rett til setring og beite har tradisjonelt vært en av de viktigste jordbrukstilknyttede rettighetene. I statsallmenningen gjelder Fjellova (1976) og Forskrift om seter og tilleggsjord m.m. (1984) som regulerer forvaltningen av disse rettighetene. I hver allmenning er det et fjellstyre som forvalter dette regelverket på de bruksberettigedes vegne. Det er totalt 93 fjellstyret i Norge. Disse sitter i en fireårsperiode om gangen, og blir utpekt av kommunestyret i kommunen hvor statsallmenningen ligger.

Fjellstyrene fatter vedtak om å *utvise* setervoller til de bruksberettigede. Dette innebærer at den bruksberettigede får rett til å bruke statsallmenningsgrunn til setring. Selve bygningsmassen på setra eier seterbrukeren selv, mens grunnen tilhører statsallmenningen. For å ha rett til seter er det et vilkår at setra brukes i tilknytning til drifta på en jordbrukseiendom. Seterrettigheten er knyttet til jordbrukseiendommen som har hatt slik rett fra gammel tid, ikke personer slik det er for rettigheter knyttet til jakt og fiske. I 2014 ble seterforskriften endret slik at det ikke lenger var et krav om at det måtte drives melkeproduksjon på setra for at den skal regnes å være i drift. Det er ikke lenger nødvendig med egen besetning som beiter eller fores med gress fra setra for å anse at setra er i bruk. Departementet har i rundskriv M-1/2016 lagt til grunn at for setre der det drives småskala turisme bør seterbrukeren som et minimum høste setervollen, eller ha setervollen inngjerdet og bruke den til beite.

Dersom setra i en sammenhengende periode på 20 år ikke har vært i bruk, skal fjellstyret fatte vedtak om at den har *falt i det fri*. Det samme skjer hvis seterbrukeren sier fra seg retten til seter. Dette betyr at setervollen som utgangspunkt kan utvises på nytt til en bruksberettiget som har behov for seter. Bygningene på setervollen kan overdras fra den tidligere seterbrukeren til den nye, eller bygningene kan rives dersom man ikke kommer til enighet om overdragelse. Ikke sjeldent vil det at setra ikke lenger er i bruk, innebære at seterbrukeren fortsatt har et ønske om å bruke setra som fritidseiendom. Fjellstyret kan fatte vedtak om at setra kan tjene som fritidseiendom (såkalt fritidsfeste), dersom det ikke er andre bruksberettigede som er interessert i å overta setervollen.

3 Verdier og ressurser knyttet til seterdrift

3.1 Natur-, kulturarv- og landskapsverdier i seterlandskapet

3.1.1 Seterdriftas produksjon av fellesgoder for samfunnet

Siden St. meld. nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon* er begrepet multifunksjonelt landbruk brukt for å forklare jordbrukets utvidete funksjon i å produsere kollektive goder i tillegg til mat og fiber (*Helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidler i jordbrukspolitikken*, 2015). Verdier knyttet til naturmiljø, kulturmiljø og landskap er helt sentrale i den produksjonen av fellesgoder eller miljøgoder for samfunnet som seterdrifta representerer. Økosystemtjenester er et annet begrep som de siste ti årene er mye brukt om goder og tjenester vi får fra naturen (NOU 2013:10). Det er ofte brukt i sammenheng med samfunnsøkonomiske vurderinger av verdien av fellesgoder – eller tjenester - som ikke like lett kan tallfestes direkte i økonomisk verdi. Fellesgodene som produseres som del av seterdrifta, er avhengige av hverandre og verdien av helheten overstiger samlet verdi av de enkelte elementene.

3.1.2 Variasjon og mangfold i seterlandskapet

Det er en svært nær sammenheng mellom de kulturbetinga naturtypene og kulturmiljøet på setrene. For å bevare helheten i landskapet, sørge for at kulturminnene er synlige og at det finnes gode leveområder for artene, bør kulturminnene og naturtypene tas vare på som en helhet (Bele og Norderhaug, 2013). Disse verdiene trues nå både av bruksendringer og de pågående klimaendringene (Bryn og Hemsing, 2012). Beiting har vist seg å kunne motvirke tapet av biologisk mangfold som skyldes klimaendringer i fjellet (Speed *et al.*, 2012).

Karakteristisk for seterdrifta i Norge har vært den trinnvise flyttingen i landskapet (se kapittel 2.2). I dag er det tradisjonelle flyttesystemet i all hovedsak borte, men mange av natur- og kulturmiljøverdiene er enda synlige langs høgdegradientene, fra heimsetrene til langsetrene som kunne ligge mange mil inne på fjellet (Reinton, 1957). Den store variasjonen i driftssystem, topografi, vekstforhold og klima har gitt et stort mangfold av natur-, kulturmiljø- og landskapsverdier.



Buføring i Grøvdalen, på vei til Gammelsetra. Sunndal kommune, Møre og Romsdal.
Foto: Oskar Puschmann, NIBIO

Setrene og seterlendene ble anlagt der det var god tilgang på vann og brensel, og påvirkningsgraden både i form av hogst, beiting og andre aktiviteter var sterkest ved seteranleggene. Fra setrene og utover i landskapet gikk det vanligvis «lokkeruter» eller «dagsruter» som ble brukt for å lede kyrne ut til de beste beiteene. Men både sporene etter disse og kunnskapen om dem er i dag i stor grad borte (Bele, Norderhaug og Tunon, 2019). Det var et nettverk av beitetrakk, stier og ferdselsveier i landskapet, og en rekke kulturavhengige arter spredte seg langs disse, både ved hjelp av beitedyrene og via annen menneskelig aktivitet (Svalheim og Sickel, 2017).

Selv om påvirkningsgraden gradvis ble svakere fra setrene og utover, eller fra stiene og utover i terrenget, finnes det mange biologiske og fysiske spor etter seterdrifta overalt i dette landskapet (Norderhaug *et al.*, 1999; Bele, Norderhaug og Tunon, 2019). Studier av beitemønstre hos melkekyr i fjellet, har vist at de foretrekker å forflytte seg langs eksisterende stier og ferdselsveier, og at de også beiter godt langs disse ledene (Sickel *et al.*, 2004; Bele og Sickel, 2015). Det har også vist seg at melkekyr som beiter fritt i seterlandskapet, foretrekker å beite i de mest artsrike og verdifulle arealene (Sickel *et al.*, 2004). En annen undersøkelse viste at storfe beiter mer på myr og mer i gjengrodde arealer enn det sauene gjør (Sickel *et al.*, 2021). Tradisjonelle beitemønstre som opprettholdes er med på å videreføre den varierte bruken som har formet mangfoldet av verdier i seterlandskapet.

3.1.3 Naturverdiene og den biologiske kulturarven

De kulturbetingete naturtypene og det biologiske mangfoldet som er knyttet til disse, vitner om menneskenes historie i landskapet og hvordan de over lang tid har anvendt naturressursene. Kulturbetinga natur kalles i noen tilfeller for «biologiske kulturminner», og omtales eksempelvis av Miljødirektoratet og Riksantikvaren (2015) slik: «*Kulturbetingete naturtyper som slåttemark, beitemark, kystlynghei og høstingsskog, og gamle, bevaringsverdige husdyrraser har verdi både for kulturhistorie og naturmangfold*». I kulturminneloven regnes botaniske og zoologiske forekomster med kulturhistorisk verdi som kulturminner.

Semi-naturlige eller kulturbetinga naturtyper har et karakteristisk innhold av arter, som påvirkes både av de naturgitte forholdene og av kulturpåvirkningen. Slike områder har en vegetasjon som er preget av langvarig jordbruksdrift, men domineres likevel av ville plantearter. I seterlandskapet møtes lavlands- og fjellfloraen, noe som gir et ekstra høyt biologisk mangfold (Norderhaug *et al.*, 1999). Her finner man gjerne et stort mangfold av semi-naturlige naturtyper, slik som slåttemark (de gamle setervollene eller utslåttene), naturbeitemark, hagemark, boreal hei og slåttemyr. I dag er alle disse trua naturtyper i Norge, jfr norsk rødliste for naturtyper (2018). De tre beiteavhengige naturtypene har status som *sårbar*, mens slåttemark og slåttemyr er henholdsvis *kritisk* og *sterkt trua*. I enkelte seterlandskap (for eksempel på Vestlandet) finner man også gamle lauvenger der det både ble høstet lauv og slått gras. Luvengene er en undertype av slåttemark og er derfor en kritisk trua naturtype. Mange av disse naturtypene er preget av gjengroing, noe som også forringer beiteressursene. Måletta restaurerings- og skjøtselstiltak er ofte nødvendig for å holde disse arealene i god stand (se Bele, Sickel og Norderhaug, 2017).

Det biologiske mangfoldet i semi-naturlige naturtyper er ofte høyt. Flere arter som hører til her, står nå oppført på den norske rødlista for arter (Artsdatabanken, 2021). Av samla antall arter på rødlista har 29 prosent (tilsvarende 798 arter) sine leveområder i semi-naturlige naturtyper. Av disse er det en dominans av arter innen biller, sommerfugler, laver, karplanter og sopper (Hovstad *et al.* 2018). Evju *et al.* (2015) omtaler både gamle styvingstrær av alm (som inngår i seterlandskapet på Vestlandet), kulturmarksengene og dyremokka som hot-spot habitater for rødlistede arter. Når husdyrmøkk framheves som viktig, viser det betydningen av allsidig beiting med forskjellige husdyrslag i seterlandskapet. Så lenge seteranleggene anvendes til melkeproduksjon, vil det være størst tilgang på husdyrmøkk som livsmiljø nært fjøsene og i de nærmeste arealene der dyrene har mye tilhold. Veikanter, stier og gamle buføringsveier er også levesteder for en artsrik og kulturbetinget flora som har spredt seg ved hjelp av frø som har fulgt med beitedyra (Svalheim og Sickel, 2017). Andre viktige livsmedium for arter er gamle rydningsrøyser, steingjerder, gammelt trevirke i bygninger og gjerder (Artsdatabanken, 2022). Dette er elementer som også er sentrale kulturmiljøverdier i seterlandskapet.



Melkegeitene fra Valbjør i Nordherad sørger for at store områder med artsrik naturbeitemark fortsatt holdes i hevd i dalbunnen og i beiteliene rundt setrene i Griningsdalen, Vågå kommune, Innlandet. Vi ser typisk engflora som blåklommer og ryllik, og kan skimte seterhus langs veien i dalsiden. Foto: Dordi Kjersti Mogstad

Ved enkelte setre drives det melkeproduksjon med utgangspunkt i kuraser som var vanlige før, men som utgjør en liten del av dagens melkekyr (Sæther og Holene, 2021). Sytten nasjonale raser (storfe, geit, sau og hest) regnes nå som bevaringsverdige her i landet. Generelt går utviklingen i bevaringsstatus i riktig retning. De bevaringsverdige rasene finnes stort sett på gårder som har små eller mellomstore besetninger. Det er også små og mellomstore gårder som i størst grad driver med setring, økologisk drift og lokal foredling av melk (Sæther og Holene, 2021). I undersøkelsen fra AgriAnalyse oppgir 12 prosent av seterbrukerne at de hadde en eller flere bevaringsverdige raser, noe som er høyere enn andelen bevaringsverdige raser (4 prosent) i landets melkekubesetninger samla.

I nasjonal pollinatorstrategi (Departementa, 2018) trekkes fjellområdene fram som et av flere områder som er viktige for pollinerende insekter. Selv om vi vet lite om pollinatorsamfunnet i fjellet, har både slåttemarkene, myrene og naturbeitemarkene et stort mangfold av blomsterplanter som er viktige nektar- og pollenressurser. Det er et fint samspill mellom plantene og insektene, og av og til er dette så samstemt at enkelte plantearter kun pollineres av én insektart eller av noen få. I seterlandskapet finner vi ei slik spesialisering både for ballblom (*Trollius europaeus*) som kun pollineres av en bestemt flueslekt (*Chiastocheta*), og for tyrihjelms (Aconitum septentrionale) som for det aller meste blir pollinert av lushatthumle (*Bombus consobrinus*) (Totland *et al.*, 2013).

De kulturbetinga naturtypene har gått kraftig tilbake de siste hundre årene, og generelt er det mangel på skjøtsel eller også intensivering av jordbruksdrifta som hatt størst betydning for denne utviklingen (Hovstad *et al.*, 2018). I seterlandskapet reduseres de kulturbetinga arealene i hovedsak på grunn av manglende eller for svak skjøtsel (for lavt beitetrykk og for lite vedhogst, rydding). Endringer i større skala har også påvirkning, slik som klimaendringer, luftforurensing og etablering av fremmede arter (Hovstad *et al.*, 2018).

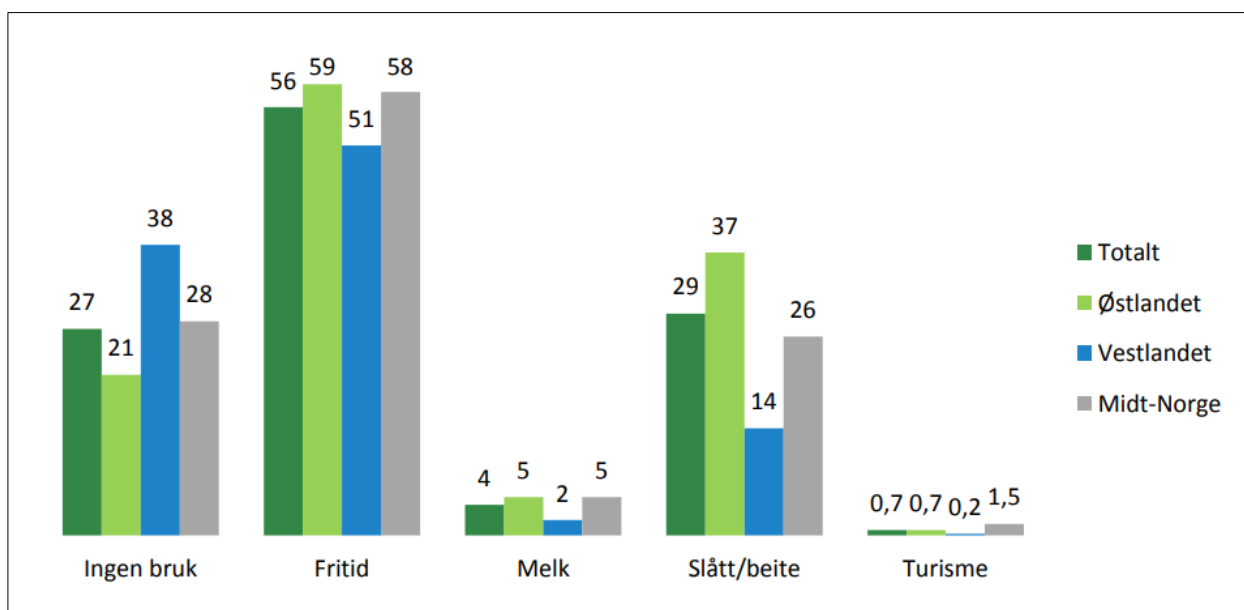
Beiting og andre tiltak som motvirker gjengroing i seterlandskapet påvirker naturmangfoldet positivt, men har også betydning for klima. Grasmarker og åpne arealer som dekkes av snø om vinteren, reflekterer opptil

ni ganger mer varme enn skog. Dette er den såkalte «albedoeffekten». Det er viktig å regne inn albedoeffekten i klimaregnskap som omhandler beitende husdyr (Bright *et al.*, 2018; Eiter *et al.*, 2022). Det pågår også forskning for å få mer kunnskap om karbonlagring i jord i norsk utmark. En studie fra Dovrefjell (Sørensen *et al.*, 2018) viste at det var mer enn dobbelt så mye karbon lagret i jord under grasmarkvegetasjon sammenliknet med det som ble målt under vierkratt. Flere forskningsmiljøer i Norge har forskningsprosjekter som søker å få mer kunnskap på dette området.

3.1.4 Kulturarv og kulturmiljø

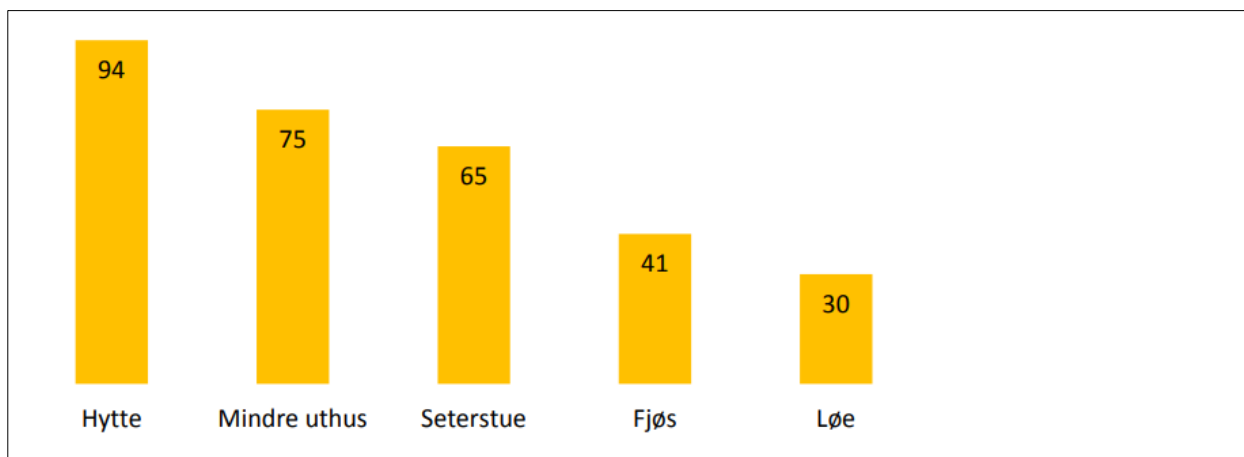
På og omkring setrene vitner kulturminner, kulturmiljøer og landskap om omfattende og langvarig ressursbruk i utmark, skog og fjell. Bygningsmiljøene er mest iøynefallende, men det finnes også en rekke andre fysiske kulturminner i landskapet. Bruken av setervollene kan i mange tilfeller gå tilbake til forhistorisk tid – noe vegetasjonshistorie og kulturminner som skålgroper kan fortelle om. Steingjerder, steinmurer og rydningsrøyser finnes ofte i tilknytning til de kulturbetinga naturtypene i seterlandskapet. Andre spor kan forsvinne raskere, som tregjerder, stakkstenger (etter høystakker for lagring av tørrhøy) og spor i trær. En stor gruppe er ferdselsminner som seterveier og andre stier og veifar, klopper, vad og bruer, samt varder og merkesteiner knyttet til ferdsel. Ved setre som ligger ved vann kan det også være naust og nausttufter. Ved mange setre finner man dessuten spor etter jernutvinning og et stort antall kullgroper.

Bruken av norske setre og tilstanden til bygninger og setervoller ble undersøkt av NIBIO i perioden 2009-15 (Stensgaard, 2017). Bare snaut 4 prosent av de 1700 undersøkte seteranleggene ble fortsatt brukt til melkeproduksjon, 30 prosent ble brukt til slått eller beite på vollen, 60 prosent ble brukt til fritid/ferie og 27 prosent var helt ute av bruk. I underkant av 1 prosent av setrene var åpne for turister. En gjennomgående tendens er at hytter overtar for seterhus og at rekreasjon erstatter produksjon.



Figur 4. Seteranlegg og bruk, regionvis og for hele landet. Tall i prosent. Fra Stensgaard (2017), gjengitt med tillatelse.

NIBIO-rapporten gir forholdsvis oppdatert kunnskap om tilstanden for bygningsmiljøene. Tradisjonelt har de vært preget av ulike bygninger for ulike funksjoner, knyttet til opphold for folk og fe, lagring, foredling osv. Sel og fjøs utgjør nær halvparten av de stående husene. Bygningsmiljøene i de samlede seterlandskapene var preget av bruksendringene, med forfall og tap av tradisjonelle bygningstyper, samt oppføring av nye bygninger med moderne preg. På setre med stående bygninger manglet 25 prosent sel eller seterstue. I landsdeler der fjøs og løe har vært vanlige innslag, manglet fjøs på 50 prosent og løe på 70 prosent av setrene. Der fritidsbruken dominerer var sel ofte blitt sterkt ombygd, og det var stort innslag av nye hytter. Samlet sett ble 65 prosent av seterstuene, 41 prosent av fjøsene og 30 prosent av løene vurdert til å være i god stand.



Figur 5. Andelen seterhus i god tilstand på alle typer setre. Tall i prosent. Fra Stensgaard (2017), gjengitt med tillatelse.

Undersøkelsen omfattet 67 setre med melkeproduksjon. For disse setrene var tilstanden for bygninger og setervoll betydelig bedre. 87 prosent av stuene var i god stand, det samme gjaldt 78 prosent av fjøsene og 44 prosent av løene.

Nær halvparten av setervollene totalt sett var vurdert som enkle å vedlikeholde eller reetablere (29 prosent var åpne, 18 prosent i begynnende gjengroing). På setre med melkeproduksjon var hele 95 prosent av setervollene åpne (75 prosent) eller i begynnende tilgroing (21 prosent).

En viktig side ved seterdriftas kulturhistorie er den immaterielle kulturarven. Dette omfatter erfaringsbasert og handlingsbåren kunnskap og ferdigheter knyttet til bruk av landskap og naturressurser, beite og fôrhøsting, dyrestell og melkeforedling inkludert ysting og ystetradisjoner. Som resultat av det mangfoldige og komplekse kunnskapssystemet knyttet til melk og melkeprodukter skal det finnes over 400 tradisjonelle norske melkeprodukter (Bele, Norderhaug og Sickel, 2018) I neste kapittel omtales at 15 prosent av seterbrukerne foredler all eller deler av melka for salg. I tillegg er det ytterligere 15 prosent som foredler noe til eget bruk (Bunger og Haarsaker, 2020).

Immateriell kulturarv knyttet til setra favner også andre tema. Et stort felt er lokale stedsnavn på setre og tilhørende beiter, utslåtter mm., som forteller om bruken av landskapet. Videre har et mangfold av folkelige eventyr, sagn, viser og regler tilknytning til gjeting, husdyrstell og seterliv - ikke minst i folketroen omkring huldra. Lokk, som ble brukt for å kalle til seg buskapen, er en del av den vokale folkemusikken i Norge, og regnes blant våre eldste musikalske former. Folkeinstrumentene bukkehorn og lur ble også brukt i forbindelse med støls- og gjeterlivet. Seterlivet som del av bondekulturen stimulerte dessuten til en omfattende produksjon av musikk, litteratur og billedkunst under den norske nasjonsbyggingsprosessen på 1800-tallet (bl.a. Bele, Sickel og Norderhaug, 2017; Stensgaard, 2017).

3.2 Verdier knyttet til opplevelse, turisme og lokalsamfunn

Den langvarige og varierte bruken av naturressursene i utmarka og i fjellet har skapt et landskap med store estetiske, kulturhistoriske og biologiske kvaliteter. Disse kvalitetene drar reiselivsnæringen som helhet – fra den enkle fotturismen til hytteturismen og storskala hotell- og cruiseturisme stor nytte av (Eiter *et al.*, 2021).

Småskala turisme knyttet til setrene og seterlandskapet har lange tradisjoner i Norge, og setrene la på mange måter grunnlaget for at reiselivet kunne utvikle seg også i mer avsidesliggende bygder. Da Den Norske Turistforening (DNT) ble etablert i 1868, ble det samtidig også inngått avtaler med lokale bønder om å guide og tilby overnatting til turistene, slik Gran beskriver det i turistforeningens årbok fra 1947. Fremdeles har DNT mange av sine hytter på gamle setervoller, og de merka turistrutene følger ofte gamle ferdselsårer og kløvstier i fjellet. Slik det beskrives i rapporten til Eiter *et al.* (2022), forventes det en stor økning i reiselivet de neste tiårene, der aktivitetsbaserte og kulturelle opplevelser vil være sentrale.

Fremdeles kan fjellbønder styrke økonomien sin ved å tilby tjenester og produkter, slik som utleie av rom og salg av lokalmat (Eiter *et al.*, 2022).

Jakobsen *et al.* (2021) beskriver utviklingen av reiselivsnæringen i Norge mer generelt, og skriver at «Naturen – fjellet, fjordene og kystlandskapet – er kjernen i ressursgrunnlaget». Videre understreker forfatterne at det er «kombinasjonen av natur og kultur som trekkes fram som det unike i Norge», og at dette også har vært begrunnelsen for at Vestnorsk fjordlandskap, Røros bergstad og Circumferensen og Vegaøyene har fått verdensarvstatus. Flere seterområder, f.eks. Undredal og Rørosregionen, er kjent for satsing på lokal mat, verdiskaping basert på lokale ressurser og egne merkeordninger. Aktivitetene og attraksjonene ved slike reisedestinasjoner er altså avhengig av at bygdene holdes levende og at lokalbefolkningen tar vare på tradisjonene og kulturen (Jakobsen *et al.*, 2021).

Seterlandskapet byr både på natur- og kulturkvaliteter, og ofte kan folk oppleve at slike landskap blir en del av deres identitet og tilhørighet. Det er ikke bare snakk om visuelle opplevelser, men også lyd, lukt og fysisk berøring spiller inn for hvordan man opplever landskapet (Jones, 1998). Det å kunne delta i aktiviteter ved setrene vil derfor kunne ha stor betydning for folks opplevelse. I en undersøkelse om hva folk likte å se i jordbrukslandskapet, fant Strumse (1998) ut at folk foretrakk tradisjonelle jordbrukslandskap som kunne knyttes til tidligere tiders drift (jordbruksaktiviteter, gamle menneskeskapte strukturer og blomster), foran moderne jordbrukslandskap. De tradisjonelle kulturlandskapene ga også mulighet for å oppdage nye og interessante ting, og hadde en viss grad av «mystikk» over seg (Strumse, 1998). Seterlandskapet inneholder alle disse elementene og kan derfor by på en rekke opplevelser og aktiviteter for reiselivet.

Bryn *et al.* (2013) har undersøkt hvilken betydning gjengroingen av landskapet har for reiselivet. I denne studien konkluderer de med at hvis kontrastene og variasjonene forsvinner, sammen med sporene etter folkene og bosetningen, så tappes landskapet for det som turistene anser som det helt særegne med Norge.

Bunger og Haarsaker (2020) sin undersøkelse viser at 13 prosent av seterbrukerne driver med turisme på setra i dag. Videre er det 15 prosent av dem som foredler all eller deler av melka selv, for direkte salg. Denne undersøkelsen viser også at ytterligere fem prosent av seterbrukerne går med planer om å videreutvikle seterdrifta, for eksempel med egen foredling eller ved turisme. I et norsk-svensk prosjekt, som også inkluderte setre, ble det undersøkt hvordan kundene så på koblingen mellom produktene, naturverdiene og biologisk kulturarv. Resultatene fra dette prosjektet viste at kundene koblet de lokale matvarene både til naturbeitemarker, åpne landskap, gamle husdyrraser, biologisk mangfold og utrydningstrua arter. Opplevelsen av å besøke ei seter, treffe et trivelig vertskap og få kontakt med dyr framheves som viktig ved slike besøk. Det konkluderes med at de lokale matvarene som tilbys, må være en del av en helhetsopplevelse ved setra eller utsalgsstedet (Bele, Rytkönen og Tunòn, 2020).

I en undersøkelse fra Nordre Buskerud som studerte sammenhengen mellom aktive støler og øvrig reiseliv fant de at det er en klar positiv holdning til at aktive støler bidrar positivt til verdiskaping og mangfold i regionen. Reiselivsbedriftene ser at aktive støler tiltrekker seg turister (Vennesland og Veidal, 2021).

For fjellbygdene er det hytteturismen og ikke de langveisfarende som utgjør mesteparten av reiselivet. Med stadig færre bønder i samfunnet kan avstanden bli stor til den øvrige befolkningen. Setrene kan fungere som et uformelt og viktig møtested mellom hyttefolk og bønder. I de tilfellene der det foregår salg direkte fra setrene, er fritidsbruken viktig, men samtidig bidrar den både til begrensninger og vanskeligheter med tanke på beitebruken (Strand *et al.*, 2021).

3.3 Seterdriftas fortrinn for produktkvalitet

Melkeproduksjon basert på artsrike fjellbeiter, og med et lavt forbruk av kraftfôr har vist seg å gi melk med spesielle kvaliteter eller såkalte «terroir²» egenskaper (Bele og Sickel, 2015). Resultater fra studier både i

² UNESCO definerer *terroir* på følgende måte:

Terroir er et geografisk avgrenset område der lokalsamfunnet i løpet av historien har opparbeidet seg et sett med kulturelle særtrekk, kunnskap og praksiser basert på en tett samhandling mellom biofysiske og menneskelige

Norge og Alpene, viser at beiting i fjellet gir produkter av spesiell kvalitet. Dette produktfortrinnet er så langt lite utnyttet i Norge, men omsetningen av lokalmat generelt har økt sterkt de siste åra (Stiftelsen Norsk Mat, 2023).

Terroir-begrepet inkluderer både natur, kultur og produksjonsmåten. Det er altså summen av naturgrunnlaget, tradisjonene, lokalkunnskapen og teknikkene som gir produktene helt spesielle egenskaper.

En studie gjennomført i Oppland og Buskerud viser at ulike plantegrupper påvirker den kjemiske sammensetningen til melka. Innholdet av beta-karoten og omega-3 i melka viste seg å være høyere ved beiting på urter, og sommermelk produsert på fjellet viste seg å ha flere positive egenskaper som kan gi opphav til fjellprodukter (Sickel *et al.*, 2014). Resultater fra en pilotstudie som undersøkte kvaliteten i brunost og rømme fra setre i Trøndelag og i Hede (Jämtland), viste også lignende resultater (Bele *et al.*, 2017). Beta-karoten er et oransje/gult fargestoff som finnes i mange fjellplanter, og som overføres til melka og melkeproduktene. Rømme, smør og ost fra fjellet er derfor gulere i fargen enn melk produsert i lavlandet. Søkelyset på hvordan slike produksjoner kan foregå med et lavere forbruk av eller helt uten kraftfôr har økt de siste årene (Adler *et al.*, 2018; Hjelt *et al.*, 2019). Kvaliteten til beitefôret i seterlandskapet vil også ha stor betydning for kvaliteten i produktene.



Strandmo stølsysteri i Nord-Aurdal kommune, Innlandet. Anny Fodnes lager kvit kyrost. Foto: Oskar Puschmann, NIBIO

Setersmøret/stølssmøret fikk i 2019 godkjent betegnelsen «*tradisjonelt særpreg*». Forskriften for beskyttelsen av *Setersmør/Stølssmør* setter en rekke krav både til produksjonssted, beitingen, råvaren og foredlingen for at dette tradisjonelle særpreget skal bevares. Et av kriteriene er at smøret skal foredles på setra, og lages av syrna fløte/rømme som er framstilt av melk fra kyr som går på seterbeite. I 2022 benyttet 14 smørprodusenter fra mange landsdeler betegnelsen. *Skjørøst fra Rørostraktene* har godkjent betegnelsen «*geografisk særpreg*» og har tradisjonelt vært laget på setrene og gårdene i Rørosregionen og produseres i dag av Rørosmeieriet.

faktorer. Kombinasjonen av teknikker som er involvert i produksjonen viser originalitet, gir typisk karakter og omdømme for produkter som har sitt opphav fra denne geografiske regionen, og derfor også fra stedets innbyggere. Terroir er er levende og innovative rom/arenaer som ikke kan reduseres bare til tradisjon (I: Delheure et al., 2014).

3.4 Fôrressursene i utmarka

Utmarka i Norge er en stor fôrressurs. Beitende husdyr kan utnytte gras og andre vekster og omsette dette til næringsrik mat for folk. I et land med lav selvforsyning, lite matjord og kort vekstsesong er beitedyrene en viktig brikke i et bærekraftig matsystem (Manzano, Inderhaug og Lekang, 2023). I rapporten *Arealrekneskap i utmark. Utmarksbeite – ressursgrunnlag og beitebruk* (Rekdal og Angeloff, 2021) er det beregnet at omtrent 800 millioner fôrenheter er tilgjengelige for husdyr. I dag utnyttes omtrent 300 millioner enheter årlig. Sau står for det største opptaket. I 2021 ble det sluppet omtrent 1.9 millioner sau og lam på utmarksbeite.

Det var omtrent 260.000 storfe på utmarksbeite i 2021. Antallet har vært økende de senere årene, særlig på grunn av flere ammekyr. Melkekyrne som går på utmarksbeite bruker vanligvis utmarka i sinperioden. Det er også mange kviger og kalver som går på utmarksbeite.

For geitemelkprodusentene er utmarka viktig. Rundt 68.000 geiter var på beite i 2021, og av disse ble omtrent 58.000 sluppet på utmarksbeite.

For de fleste som driver seter er fôrressursen en viktig del av ressursgrunnlaget på gården. Oppholdstida på setra varierer, men i undersøkelsen fra AgriAnalyse (Bunger og Haarsaker, 2020) oppgir nesten halvparten av seterbrukerne at de er på setra i 10 uker eller mer hver sommer. Dette gjelder særlig geitemelkprodusentene (74 prosent) og de av kumelkprodusentene som har del i felles seter (82 prosent). Under 20 prosent av kumelkprodusentene og under 15 prosent av geitemelkprodusentene har seterperiode som er kortere enn 8 uker.

Vegetasjonen i utmarka er mange steder påvirket av den intensive bruken man hadde tidligere. I dag reduseres beitekvaliteten på store arealer siden beitetrykket er lavere enn det har vært. Fôr kvaliteten forringes når høytvoksende urter og bregner skygger ut gresset.

Mange setergrender og store åpne områder ligger 200-300 høydemeter under den klimatiske skoggrensa. En viktig årsak til avskogingen tidligere er det store vedforbruket man hadde på setrene. I fjellet er seterlandskapet i fjellbjørkeskogen spesielt utsatt for gjengroing. For å opprettholde dette landskapet er man avhengig både av beitedyr og å holde trær og busker borte, for eksempel ved maskinell riving og fresing av kratt.

Utmarka representerer i dag store uutnyttede ressurser. Krig i Europa og store endringer i verdensmarkedene på kort tid har ført til økt bevissthet om matsikkerhet og -beredskap. Klimaendringene vil føre til økt press på ressursene. Tilgjengelige, nasjonale ressurser for matproduksjon vil bli stadig viktigere.



Øvre Ulnestrøe ved Gaukليا, med Gauklitjednet i bakgrunnen, Nord-Aurdal kommune, Innlandet. Innenfor det utvalgte kulturlandskapet Stølsvidda. Foto: Nils Rogn



Stølen Jaslangen, Vestre Slidre kommune, Innlandet. Innenfor det utvalgte kulturlandskapet Stølsvidda. Foto: Svein Erik Ski

4 Utviklingstrekk og rammebetingelser for melkeproduksjon og setring

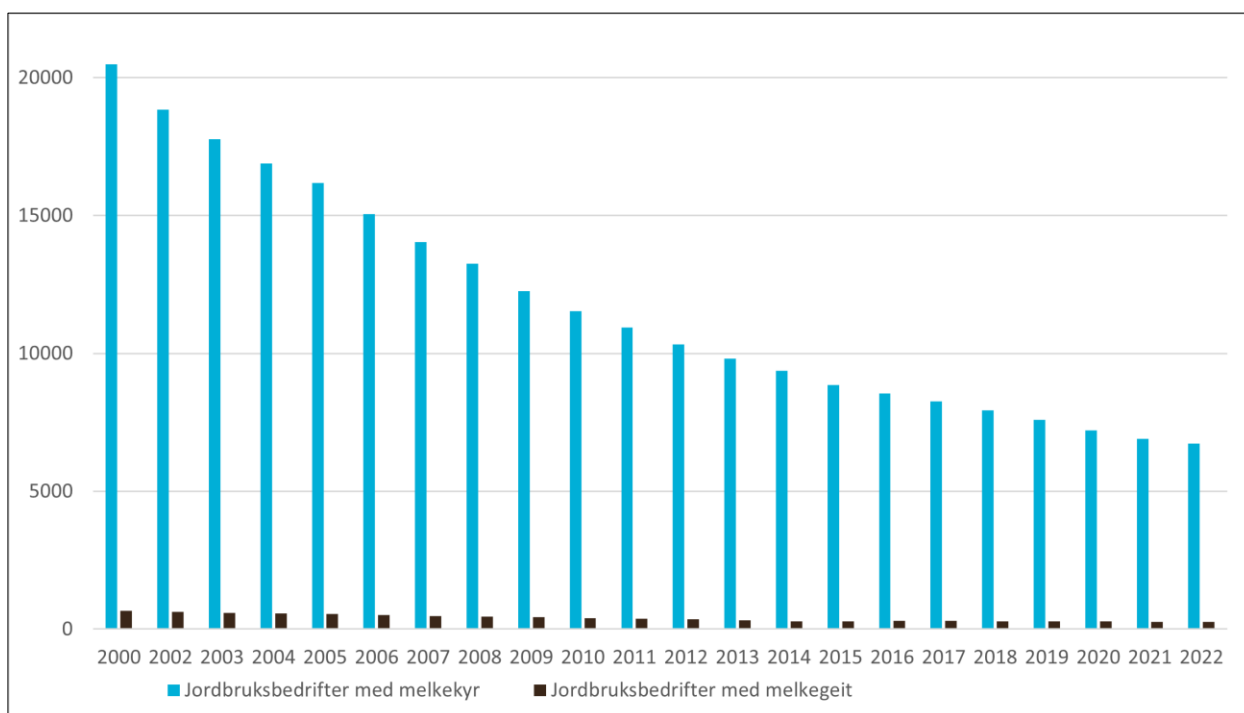
Dagens trend der antall setre går ned, er sterkt påvirket av de store trekkene i samfunnsutviklingen, strukturelle betingelser og driftsendringer generelt i jordbruket.

I dette kapitlet beskriver vi noen viktige utviklingstrekk og strukturelle betingelser for melkeprodusenter i Norge. Videre vil vi se på ulike faktorer som påvirker om melkeprodusentene driver med setring eller ikke. Hvilke utfordringer er det, og hva motiverer til fortsatt seterdrift?

4.1 Reduksjon i antall foretak med melkeku og melkegeit

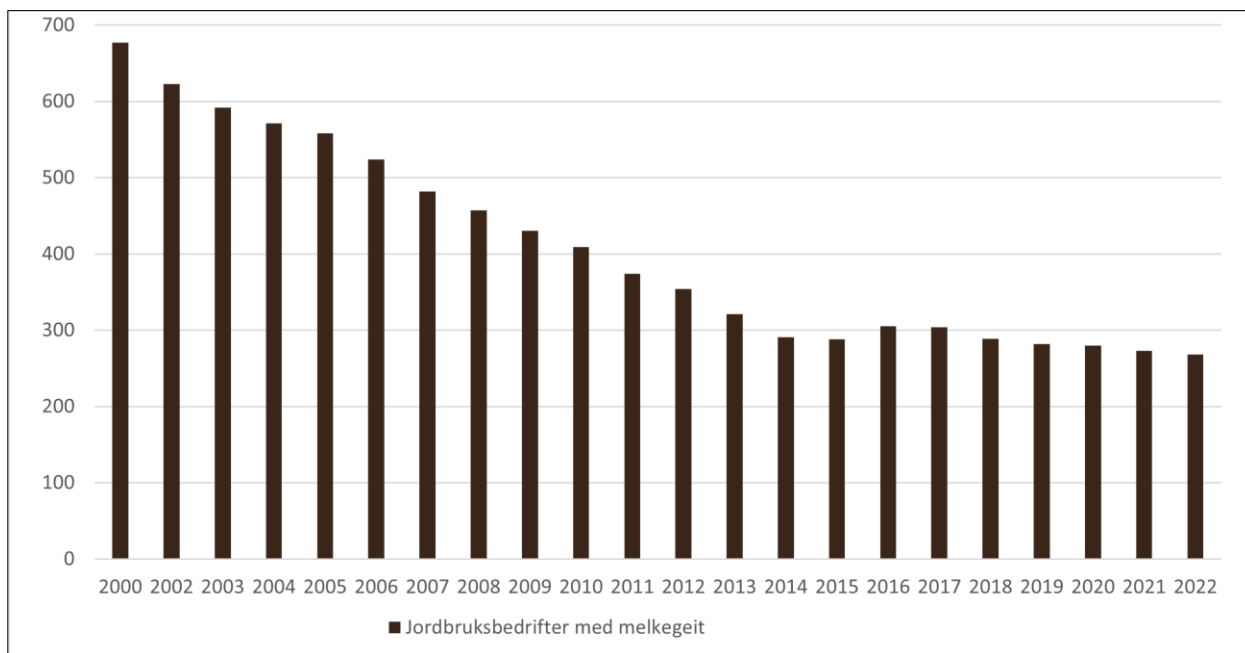
Antallet melkeprodusenter er avgjørende for hvor mange setre med melkeproduksjon som potensielt kan drives. Struktur og drift av melkebrukene har også stor betydning.

De siste 20 årene er antallet bruk med melkekyr redusert med to tredjedeler, som vist i Figur 6. I år 2000 var det over 22 000 gårder i Norge som hadde melkekyr, mens det i 2022 var 6 732 gårder (per 1.mars). Antallet bruk med melkegeit hadde også en sterk nedgang fra år 2000 til 2013, mens nivået har holdt seg relativt stabilt etter dette (Figur 7). I 2022 var det 268 gårder med melkegeit.



Figur 6. Utvikling i antallet jordbruksbedrifter med melkekyr og antallet jordbruksbedrifter med melkegeit. Tall lastet ned fra SSB³, data fra søknad om produksjonstilskudd.

³ <https://www.ssb.no/statbank/table/03791/>



Figur 7. Utvikling i antallet jordbruksbedrifter med melkegeit. Tall lastet ned fra SSB⁴, data fra søknad om produksjonstilskudd.

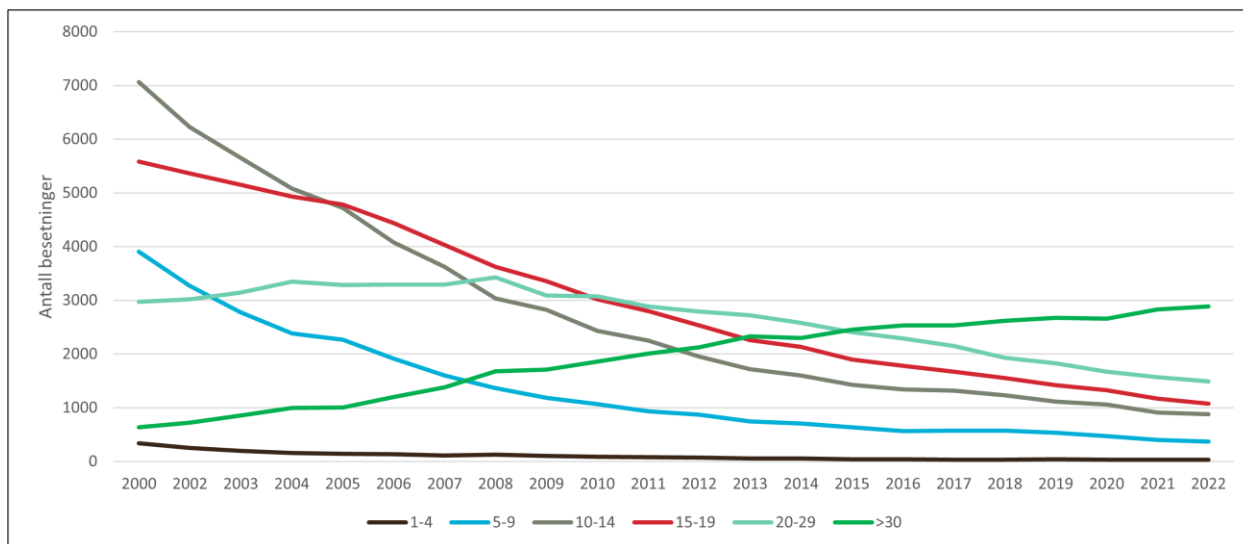


Geiter på støl i Øystre Slidre kommune, Innlandet. Foto: Kari Stensgaard, NIBIO.

⁴ <https://www.ssb.no/statbank/table/03791/>

4.2 Strukturutviklingen i produksjon av kumelk de siste 20 årene

Parallelt med den kraftige nedgangen i antallet gårder med melkekyr de siste 20 årene har det skjedd en stor endring i den gjennomsnittlige besetningsstørrelsen. Antallet besetninger med mer enn 30 kyr er den eneste typen bruk som har hatt en økning (Figur 8) Fra 2000 til 2018 økte det gjennomsnittlige antallet kyr på norske melkebruk fra 14,7 til 31,4.



Figur 8. Utvikling i antallet kumelkprodusenter for ulike besetningsstørrelser. Tall lastet ned fra SSB⁵, data fra søknad om produksjonstilskudd.

Utviklingen mot færre og større bruk har vært mulig blant annet på grunn av endringer i markedet for melkeproduksjon. I 2002 ble det innført omsettbare melkekvoter på det private markedet, innenfor regionale grenser. Maksimal kvotestørrelse for enkeltbruk og samdrifter økte samtidig. Fra 2008 ble det ble det åpnet for å leie melkekvoter. Dette muliggjorde vekst uten samdrift.

Utviklingen i besetningsstørrelse har skjedd parallelt med at melkerobot er tatt i bruk i norske fjøs. Den første melkeroboten ble installert i Norge i 2000 (Vik *et al.*, 2019). I 2018 var det 1943 gårder med melkerobot, noe som tilsvarer omtrent 24 prosent av alle bruk med melkekyr. Disse gårdene produserte 47 prosent av det totale volumet av kumelk i Norge.

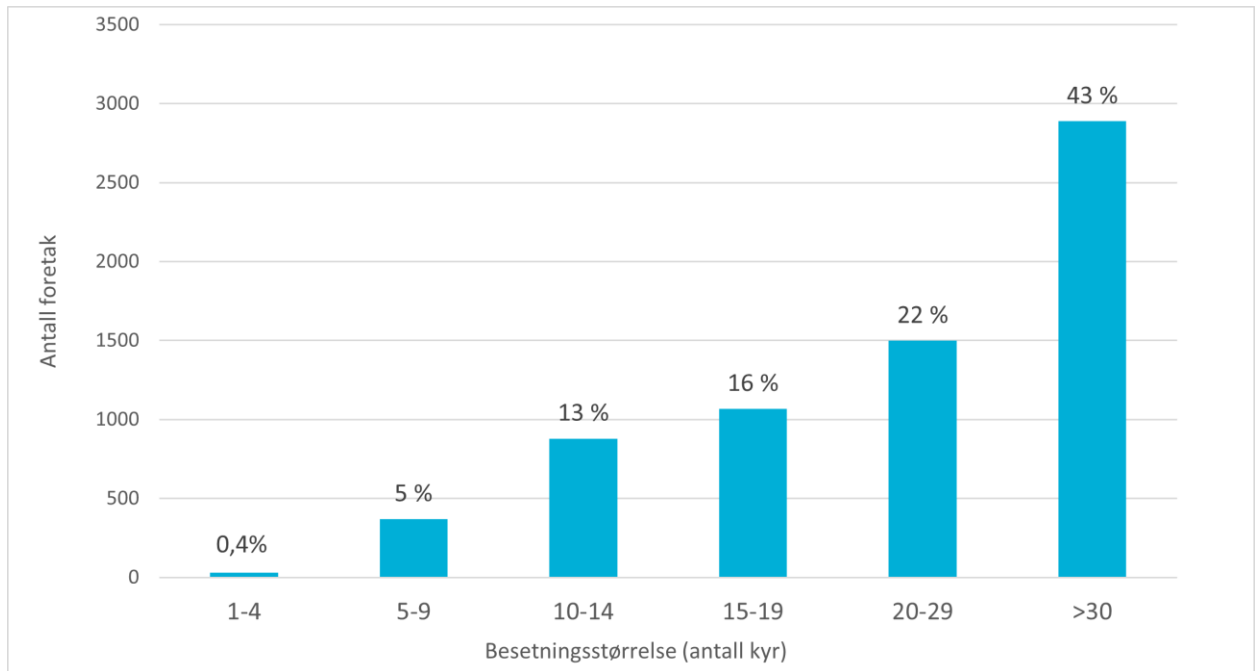
Melkeytelsen per ku har også økt mye. I perioden 2000–2017 ble antallet melkekyr redusert med omtrent 30 prosent, mens produksjonen holdt seg stabil (Vik *et al.*, 2019).

Antallet besetninger med mer enn 30 kyr har flatet noe ut de siste årene. Halland *et al.* (2019) argumenterer for at dette indikerer at muligheten for å etablere store besetninger er utnyttet. Begrensende faktorer for besetningsstørrelse kan være arealstruktur og muligheter for å skaffe arealgrunnlag innen rimelig nærhet. De peker videre på at man derfor kan forvente at de som legger om til løsdrift framover, i større grad vil etablere små og mellomstore fjøs.

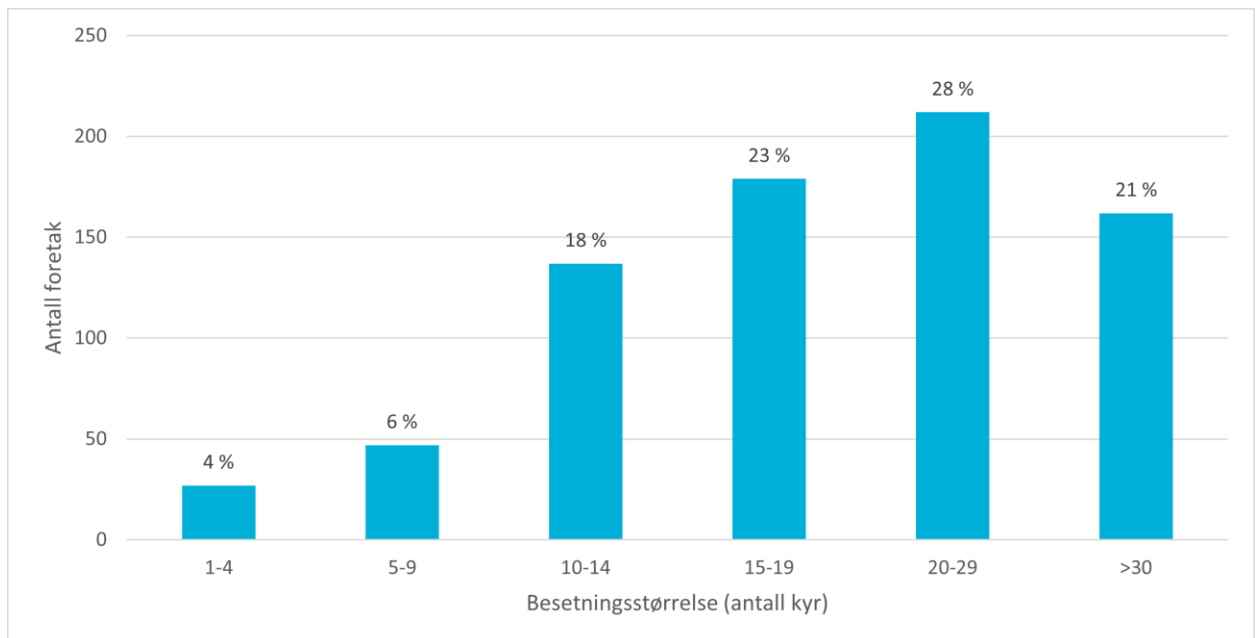
Fordelingen av bruk med melkekyr i Norge i 2022 etter besetningsstørrelse er vist i Figur 9. Det var 35 prosent av gårdene som hadde en besetning med mindre enn 20 melkekyr.

⁵ <https://www.ssb.no/statbank/table/03789/>

Av kumelkprodusentene som setrer (Figur 10) er det flere som har en mindre besetning. I 2022 var det 51 prosent av disse som hadde en besetning med mindre enn 20 melkekyr.



Figur 9. Jordbruksbedrifter med melkekyr i 2022 etter besetningsstørrelse. Data fra søknad om produksjonstilskudd.



Figur 10. Jordbruksbedrifter med melkekyr og seter i 2022 etter besetningsstørrelse..Tallene en sammenstilling av søknad om produksjonstilskudd og regionale miljøtilskudd.

4.3 Kravet om løsdrift i 2034 påvirker produksjonen av kumelk

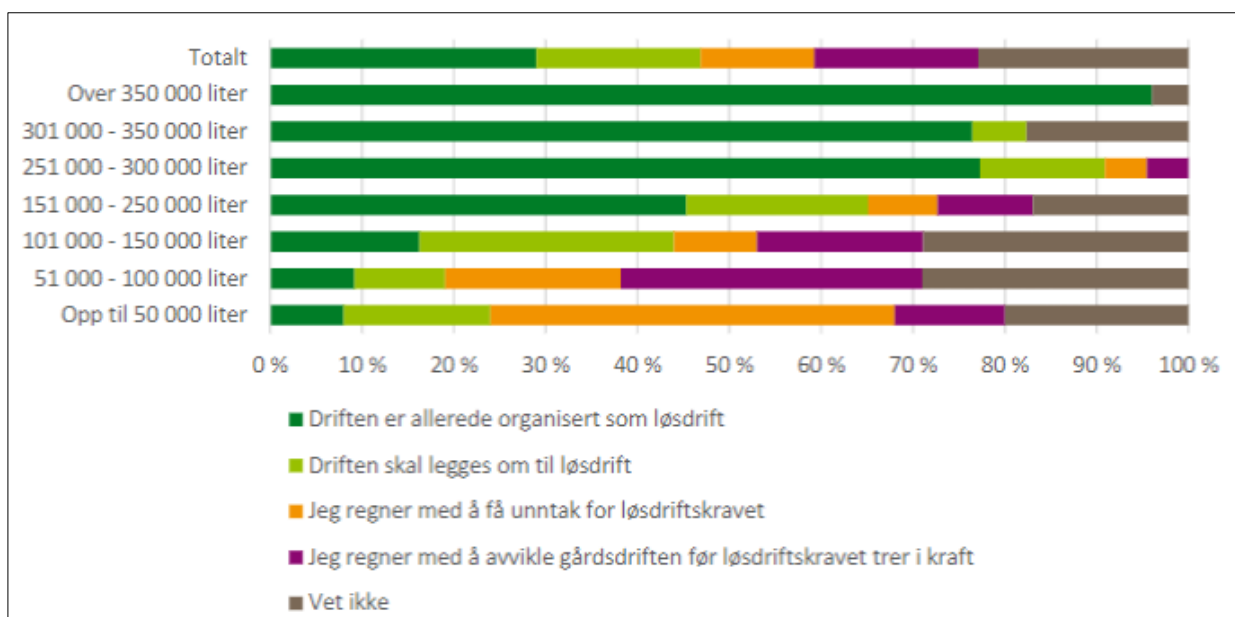
Innen 2034 skal alle norske storfe være i løsdriftsfjøs. En stor andel av melkebruk har fortsatt båsfjøs, og løsdriftskravet har økt investeringsbehovet i næringen.

Kravet om omlegging til løsdrift trådte i kraft 22. april 2004 (Forskrift om hold av storfe, 2004). Det opprinnelige kravet var at man skulle ha løsdriftsfjøs for alt storfe innen 2024, men ved jordbruksforhandlingene i 2016 ble fristen for omlegging utsatt for fjøs bygd før 2004. Båsfjøsene må nå erstattes med løsdriftsfjøs innen 2034. Mattilsynet kan gi dispensasjon fra kravet om løsdrift dersom minst halvparten av besetningen er renrasede dyr av bevaringsverdige storferaser.

I Kukontrollen til TINE kan fjøstypen registreres. I 2019 var 97,5 prosent av alle melkebruk i Norge med i Kukontrollen, og av disse hadde 93 prosent registrert fjøstype (Halland *et al.*, 2019). Totalt hadde 57 prosent båsfjøs. Hovedvekten av båsfjøsene har mindre besetningsstørrelser.

I undersøkelsen til AgriAnalyse (Bunger og Haarsaker, 2020) ble seterbrukere med kyr spurt om de hadde lagt om til løsdrift, og om hvilke planer brukerne hadde fram mot løsdriftskravet trer i kraft. På undersøkelsestidspunktet hadde 29 prosent lagt om til løsdrift. Dette er lavere enn landssnittet som på det tidspunktet var 40 prosent.

Totalt svarte 41 prosent at gårdsdrifta skal avvikles før kravet om løsdrift trer i kraft, eller at de ikke vet (Figur 11). De resterende planla å legge om til løsdrift, eller regnet med å få unntak fra løsdriftskravet.



Figur 11. Status for gårdsdrifta mht. omlegging til løsdrift fordelt på disponibel melkekvote. N=492. Hentet fra Bunger og Haarsaker (2020), gjengitt med tillatelse.

Det var spesielt produsentene med relativt liten melkeproduksjon (mellom 50 000 liter og 150 000 liter) som svarte at de planlegger å avvikle, eller at de ikke har bestemt hva de vil gjøre.

I undersøkelsen til AgriAnalyse var ett av spørsmålene hva som var viktigst for at det fortsatt skal være drift på deres seter om 10 år. 1/3 av kumelkprodusentene svarte «Det er lønnsomt å beholde en tilstrekkelig liten besetning ved fornying av driftsapparatet på gården.»

Kalkyler for investeringskostnad per kuplass for bygging av nytt løsdriftsfjøs er blant annet gjort i rapporten *Investeringsbehov innen melkeproduksjon*. I intervallet som er undersøkt er investeringskostnaden avtagende per kuplass med større besetninger.

Tilskudd til omstilling gjennom investerings- og bedriftsutviklingstilskudd forvaltes av Innovasjon Norge. I 2022 er det spesifisert at Innovasjon Norge skal prioritere søknader om innovasjonsstøtte for ombygging til løsdrift for besetninger med 15–30 kyr.

4.4 Endringer i arealbruk, hjemme og på setra, kan vanskeliggjøre seterdrifta

Riktig bruk og vern av arealressursene er en forutsetning for at det kan produseres mat i Norge. For melkeprodusenter som driver seterdrift er det avgjørende for videre drift at nok areal er tilgjengelig, både hjemme og på setra. Gjennom areal- og samfunnsplanlegging tar kommunen beslutninger om arealbruk gjennom blant annet tettstedsutvikling, jordvern og bygging av boliger, hytter, næring og infrastruktur. Beslutningene påvirker mulighetene for fortsatt melkeproduksjon og seterdrift.

I mange kommuner er det ulike arealbruks- og målkonflikter knyttet til bruk av utmark, seterdrift og bygging av hytter, infrastruktur, vindkraftanlegg for å nevne noe. NIBIOs rapport *Verdiskaping i utmark. Status og muligheter* tar for seg arealbruks- og målkonflikter som kan oppstå ved bruk av utmarka (Strand *et al.*, 2021). Setrene ble anlagt der det var gode beiteforhold. Hyttebygging skjer i stor grad nær setergrendene. Hyttebygging og infrastruktur kan legge beslag på de beste beitearealet rundt setrene. For setre som driver videreføring og salg fra setra er fritidsbruken i området viktig for omsetningen, samtidig som fritidsbruken begrenser og vanskeliggjør beite i utmark rundt setervollen.

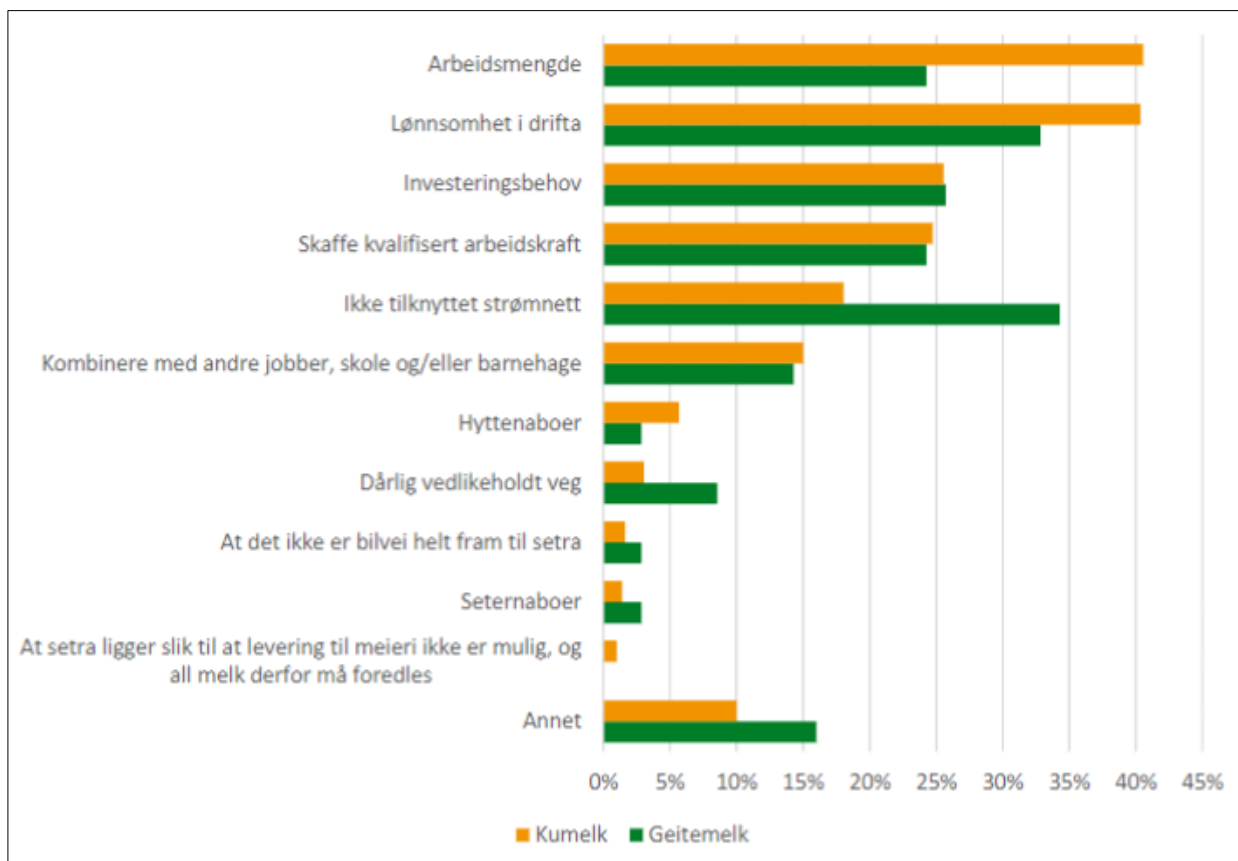
I 2022 kartla Norsk institutt for naturforskning (NINA) tomtereserver for fritidsbolig i Norge, på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (Blumentrath *et al.*, 2022). Rapporten viste at norske kommuner i gjeldende kommune- og reguleringsplaner har planlagt for et svært stort samlet areal for hyttebygging (1479 km² – tilsvarende fire ganger Mjøsas areal). Dette legger til rette for mer enn en dobling av antall av dagens 485 000 fritidsboliger. NINA påpeker en rekke tema som rapporten ikke har hatt rom for å se på, bl.a. økt utbygging av infrastruktur, samfunnsøkonomiske virkninger eller miljøvirkninger, påvirkning på kulturminner og kulturmiljøer, landbrukshensyn inkludert beitenæringene, friluftsliv og reiseliv. NINA understreker et klart behov for å analysere nærmere og vurdere effektene av planlagte fritidsboliger for disse temaene.

4.5 Hva er utfordrende med å drive seter?

I spørreundersøkelsen til AgriAnalyse (Bunger og Haarsaker, 2020) ble respondentene presentert for en rekke alternativer, og bedt om å oppgi de tre største utfordringene med seterdrifta. Svarene er vist i figur 12. De to utfordringene som flest kumelksprodusenter oppga var arbeidsmengde og lønnsomhet i drifta. For geitemelkprodusenter trekkes mangel på tilknytning til strømmett fram som den største utfordringen, tett etterfulgt av manglende lønnsomhet i drifta. I de følgende avsnittene vil flere funn fra undersøkelsen til AgriAnalyse gjengis.

Arbeidsmengde

Ekstra arbeidsmengde knytter seg til f.eks. at mange ikke har med seg alle dyrene på setra, slik at dyreholdet skjer to steder. Bonden må samtidig med setringa høste fôr og gjødsle arealer hjemme på gården. Transport mellom seter og gård tar tid for mange. Mange må også frakte noe fôr til setra. På setra er det arbeid med bygninger, gjerder etc. I forberedelsene til setring er det arbeidsoppgaver med splitting av buskap, og transport av dyra til fjells og istandsetting av bygninger og utstyr. Noen oppgir også at de bruker tid på tilpassing av kalvingstidspunktet. Dette er ikke en uttømmende beskrivelse av arbeidsoppgaver, og det vil i tillegg være store forskjeller mellom ulike typer setre.



Figur 12. Hva er de største utfordringene du har med seterdrifta? (velg opp til 3) N=529. Hentet fra Bunger og Haarsaker (2020), gjengitt med tillatelse.

Investeringsbehov

Om lag 25 prosent av respondentene (både for kumelk- og geitemelksprodusentene) oppgir at investeringsbehov er en stor utfordring ved å drive seter. Dersom man må endre eller utvide bygninger fordi seteranleggene er for små eller ikke tilfredsstillende dagens krav, er dette økonomisk krevende. En stor andel (opp mot 85 prosent, ref. AgriAnalyse) av de som driver seter i dag får hentet all eller deler av melka på setra. Vedlikehold av infrastruktur som veier og bruer pekes på som en stor kostnad. En intakt infrastruktur er en viktig forutsetning for lønnsomheten i seterdrifta mange steder. Å ikke være tilkoblet strømnett pekes på som den viktigste utfordringen med seterdrift for geitemelksprodusentene. Omtrent halvparten av alle respondentene (både ku- og geitemelksprodusenter) er ikke tilkoblet strømnettet.

I spørreundersøkelsen er det 1/3 som svarer at de har planer om å gjennomføre investeringer eller større vedlikeholdsarbeid på setra de neste 5 årene. Blant de som svarer at det ikke foreligger investeringsplaner svarer halvparten at det ikke er noe behov, mens 21 prosent svarer at det er for lav lønnsomhet til at investeringer lønner seg. 18 prosent svarer at det er usikkert om noen vil ta over.

Å skaffe kvalifisert arbeidskraft

Å klare å skaffe kvalifisert arbeidskraft nevnes som en stor utfordring for 25 prosent av respondentene i undersøkelsen. I gruppeintervju kom det fram at det var vanskelig å få tak i nordmenn som ønsket å jobbe i mange nok uker, og at opplæringen tok lang tid om de ikke hadde kompetanse fra før av. Ved bruk av utenlandsk arbeidskraft var manglende språkkunnskap en utfordring for opplæringen.

Å kombinere seterdrift med andre yrker/oppgaver og barn i skole/barnehage

Det er også flere som trekker fram at det er vanskelig å kombinere seterdrift med andre jobber og barn i skole/barnehage. Selv om det ikke er omfattet av undersøkelsen, er det sannsynlig at andre forpliktelser og ønsker om å delta i andre aktiviteter i sommersesongen også spiller inn på ønsket om å setre.

Lønnsomhet i drifta

Lønnsomhet i drifta påvirkes av mange ulike faktorer. Melkeavdråttene går i mange tilfeller ned i seterperioden, som følge av at dyra må bevege seg mer for å finne fôr, og at næringsinnholdet i fôret på setra kan være lavere enn rundt gården. 57 prosent av kumelksprodusentene svarer at avdråttene går ned, og 7 prosent svarer at avdråttene går opp. For geitemelk svarer 45 prosent svarer at avdråttene går ned mens 19 prosent svarer at avdråttene går opp. Noen peker på behov for tilleggsfôring for å opprettholde avdråttene. Noen viser til at det er en utfordring at celletallet lettere blir høyt på utmarksbeite, noe som fører til redusert pris på melkeleveransen eller produksjonsstopp. Utgifter til diesel til aggregat kan for mange være betydelige, bl.a. for å kjøle melka.

En av de store kostnadene ved setring er at man har to produksjonsapparater (bygninger og melkeanlegg) som skal vedlikeholdes. Lønnsomheten henger også sammen med hvilke nye investeringer det er nødvendig å gjøre på setra, som omtales under. I tillegg kommer forhold som at dersom man har installert melkerobot på gården hjemme, innebærer det relativt store kapitalkostnader. At melkeroboten står ubrukt flere uker på sommeren, vil utgjøre et tapt potensial.

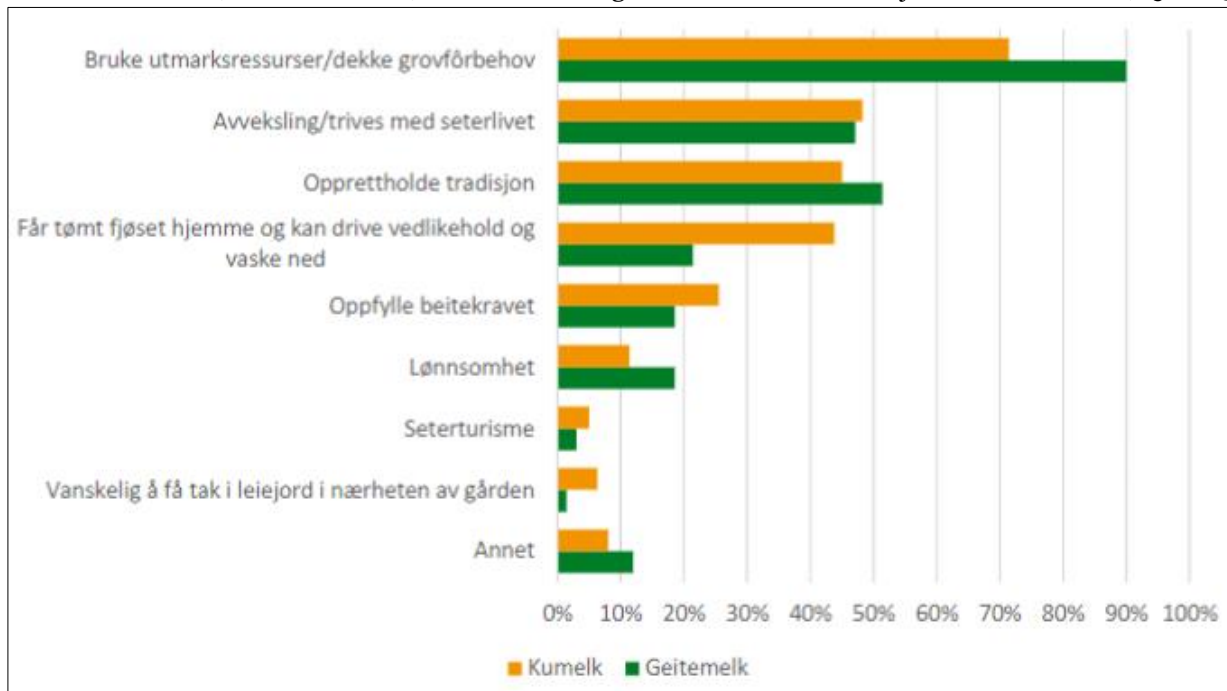
Andre utfordringer

Gjennom undersøkelsen kom det også fram at gjerdehold, beiterett, andre dyr, hyttebygging og turisttrafikk, kvaliteten på beite og gjengroing kan være viktige utfordringer. Gjennom arbeidet med denne utredningen har det også kommet fram at bestemmelser i verneområder i noen tilfeller kan legge begrensninger på seterdrifta som framstår som tyngende.

I noen deler av landet har det blitt mer tilgjengelig areal i bygdene som følge av bruksnedlegging. Dette kan bidra til at flere revurderer seterdrifta. Respondentene i AgriAnalyses undersøkelse ble spurt om hvorvidt det ville blitt mindre attraktivt for dem å setre dersom det ble mer grovfôrareal tilgjengelig i nærheten av gården. Kun i underkant av 15 prosent svarer bekreftende på dette, og 64 prosent sier seg uenig eller helt uenig i utsagnet. Det er altså ikke en klar sammenheng mellom tilgjengelig areal i bygda og fare for nedlegging av seterdrift. Dette kan henge sammen med andre fordeler med seterdrifta, som vi omtaler i neste kapittel.

4.6 Hva motiverer til fortsatt seterdrift?

I AgriAnalyses spørreundersøkelse (Bunger og Haarsaker, 2020) ble respondentene bedt om å svare på hvilke faktorer (maks tre svar) som er viktigst for deres motivasjon til å setre (Figur 13).



Figur 13. Hva er din viktigste motivasjon for å drive med seterdrift? (maks. tre svar) N=563. Hentet fra Bunger og Haarsaker (2020), gjengitt med tillatelse.

Bruk av utmarksressurser/dekke grovfôrbehov

For alle respondenter samlet er viktigste begrunnelsen for å drive setring å bruke utmarksressurser og dekke grovfôrbehovet. Dette gjelder både kumelkprodusentene (71 prosent) og geitemelkprodusentene (90 prosent).

Avveksling/trivsel med seterlivet og opprettholdelse av tradisjon

Nesten halvparten svarer at de trives med seterlivet, og nesten like mange svarer at å opprettholde tradisjonen er en viktig motivasjon. For deltakerne med felles seter er ivaretagelse av tradisjon og trivsel med seterlivet av mindre betydning. Utgangspunktet og historien for felles seter og enkeltseter er noe ulike. Å frigjøre arbeidskraft til andre oppgaver og eventuelt få noe fritid var del av begrunnelsen for utvikling av felles setring generelt på 70-tallet, noe som kan forklare forskjellene i motivasjon for bønder med enkeltseter og felles seter.

Få tørt fjøset hjemme

Å få tørt fjøset hjemme for nødvendig vedlikehold og å oppfylle beitekravet er viktig for hhv. 41 prosent og 25 prosent av respondentene. For deltakere i felles seter er det å få tørt fjøset hjemme den viktigste motivasjonsfaktoren.

5 Nasjonale mål som angår seterdrift og seterlandskap

Vi står overfor store klima- og miljøutfordringer, og det er nye trusselbilder i en urolig verden. FNs bærekraftsmål er hovedsporet for å ta tak i de største utfordringene. Bærekraftsmålene setter ambisiøse mål for sosial, økonomisk og miljømessig utvikling frem mot 2030. Naturpanelet og klimapanelet har lagt fram rapporter som viser at vi må ta bedre vare på livsgrunnlaget vårt. FN oppfordrer alle land til å ta i bruk sine tilgjengelige ressurser til matproduksjon og tilpasse produksjonen til sine naturgitte forhold (FAO, 2005). Norge har internasjonale forpliktelser som må følges opp og norsk landbruk må bidra aktivt for at bærekraftsmålene nås. Både mattrygghet, selvforsyning, jordvern og klima- og miljøarbeid er tema som er relevante i spørsmålet om fortsatt seterdrift i Norge.

I et helhetsbilde kan seterdrifta og seterlandskapet spille en rolle for å nå bærekraftsmålene. Under omtaler vi kort ulike overordnede mål og tema innenfor landbruks- og miljøsektoren som er angår seterdrift og seterlandskap.

5.1 Overordnede mål for landbruks- og matsektoren

Jordbrukets samfunnsoppdrag er lønnsom og trygg matproduksjon i tråd med forbrukernes interesser, produksjon av fellesgoder og bidrag til sysselsetting og verdiskaping i hele landet (Meld. St. (2016-2017))

Landbruks- og matpolitikken har fire overordnede mål: matsikkerhet og beredskap, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser (Meld. St. (2016-2017)). Under disse overordnede målene er det flere delmål. Direktoratene mener at disse delmålene er spesielt relevante for seterdrift:

- sikre forbrukerne trygg mat
- økt matvareberedskap
- legge til rette for bruk av jord- og beiteressursene
- en effektiv og lønnsom utnytting av gården sine samlede ressurser
- videreutvikle Norge som matnasjon
- bærekraftig bruk og et sterkt vern av landbruket sine areal og ressursgrunnlag
- ivareta kulturlandskapet og naturmangfoldet

Regjeringen har blant annet formulert følgende mål i Hurdalsplattformen (2021):

- Sørge for bedre bærekraft i landbruket gjennom økt bruk av utmarksbeite, setring, klimatilpassing, investering i jord og etablering av et nasjonalt senter for fjellandbruk.
- Stimulere til økt produksjon og omsetning av lokalmat og -drikke og økologisk mat.

Seterdrifta kan i tillegg til økt matproduksjon og økt selvforsyning, bidra med produksjon av miljøverdier som fellesgoder for samfunnet, levende distrikter og lokal verdiskaping. Seterdrift bidrar til skjøtsel av kulturlandskapet og til å bevare et åpent og artsrikt landskap.

Mål for Matnasjonen Norge og reiseliv knyttet til jordbruk

I 2021 ble strategien for [Matnasjonen Norge](#) lagt fram (Departementene, 2021). Strategien samler og synliggjør koblinger mellom næringspolitikken på matområdet og helse- og folkehelsepolitikken. Visjonen for Matnasjonen Norge favner bredt både mellom sektorer og langs hele verdikjeden for mat:

I 2030 er mat en kilde til matglede, stolthet, god helse og fellesskap i hele befolkningen, og et synlig element i turistlandet Norge. Norge er internasjonalt kjent for spennende matkultur, sin store sjømateksport og mat- og drikkeopplevelser med norske råvarer i verdensklasse.

Innovasjon Norge leverte i 2021, på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet, en ny [nasjonal reiselivsstrategi](#) som peker ut kursen for norsk reiseliv fram mot 2030 (Innovasjon Norge, 2021).

Hovedmål i reiselivstrategien er:

- øke verdiskaping i næringen og bidra til jobbskaping over hele landet
- bidra til at Norge blir et lavutslippssamfunn
- bidra til attraktive lokalsamfunn med fornøyde innbyggere
- levere så høy kunde verdi at betalingsvilje og gjenkjøp øker

I mange kommuner er landbruket den viktigste næringa som sørger for arbeidsplasser og lokal verdiskaping. Det har vært en utvikling og vekst innenfor reiselivsrelatert aktivitet i Norge. Levende bygder er viktige for reiselivsnæringen og denne næringen har i noen kommuner blitt den viktigste inntektskilden. Reiselivets kjernenæringer er overnatting, servering, transport, formidling og opplevelser. De besøkende er gjerne lokalbefolkning, ferie og fritidsgjester, hytteeiere, deltagere på konferanser og arrangement.

Naturbaserte opplevelser står fremdeles høyt i norsk sammenheng, mens kulturbaserte opplevelser er i fritt farsj. Reiselivsstrategien trekker fram at reiselivet i større grad må komme lokalsamfunnet til gode slik at det bidrar til lokal verdiskaping, sysselsetting og trivsel. Strategien framhever bærekraftsmålene og omtaler tålegrensar og behovet for en helhetlig og langsiktig forvaltning av natur- og kulturarven. Offentlig tilrettelegging og infrastruktur er viktig som grunnlag for reiselivets verdiskaping.

Målene for Matnasjonen Norge og den nasjonale reiselivsstrategien er relevante for seterdrift, siden matproduksjon knyttet til melk og melkeprodukter – til dels med lange tradisjoner – er en viktig del av drifta. Seterdrifta bidrar til natur- og kulturbaserte opplevelser. Seterdrifta kan være delaktige innenfor reiselivets kjerneverdier.

Jordbruket har viktige oppgaver og et sektoransvar i møte med miljø- og klimautfordringene. Nasjonalt miljøprogram 2023-2026 (Landbruksdirektoratet, 2022) gir en samlet framstilling av hvordan myndighetene legger til rette for at jordbruket skal oppnå klima- og miljømålene. Miljøprogrammene handler blant annet om produksjon av miljøgoder, klimatilpasning for å sikre norsk matproduksjon i framtida, og redusere jordbrukets utslipp av klimagasser. Dette inkluderer tilrettelegging og virkemidler på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Nasjonalt miljøprogram 2023-2026 omfatter også mål og tiltak for å ivareta landbrukets sektoransvar for naturmangfold og kulturlandskap, kulturminner og kulturmiljøer. I avsnittene under er disse plassert under kapitlene om mål for naturmangfold og mål for kulturmiljø.

5.2 Mål for naturmangfold

Internasjonale konvensjoner og avtaler

Norge har undertegnet en rekke internasjonale avtaler og konvensjoner som forplikter oss til å ta vare på naturmangfold og tilrettelegge miljøinformasjon. Regjeringen omtaler disse nærmere på egne nettsider her: [Internasjonale klima- og miljøavtaler - regjeringen.no](#)

En av de sentrale internasjonale avtalene på naturmangfoldsområdet er FNs konvensjon for biologisk mangfold (CBD). På partsmøtet i desember 2022 ble nye globale mål for å stoppe tapet av naturmangfold framforhandlet. De nye målene omfatter blant annet vern og beskyttelse av minst 30 prosent av land- og havområder innen 2030, og restaurering av 30 prosent av ødelagt natur innen 2030.

Regjeringen har nå satt i gang arbeidet med en [ny nasjonal handlingsplan for natur](#), som skal leveres som en stortingsmelding i 2024.

Nasjonale mål for naturmangfold

Fram til den nye handlingsplanen er på plass i Norge er gjeldende oppfølging av FNs konvensjon for biologisk mangfold (CBD) i Norge nedfelt i Stortingsmelding 14 (2015–2016) *Natur for livet – norsk handlingsplan for naturmangfold* og de nasjonale målene for naturmangfold.

De tre nasjonale målene er:

- Økosystemene skal ha god tilstand og levere økosystemtjenester
- Ingen arter og naturtyper skal utryddes og utviklingen til trua og nær trua arter og naturtyper skal bedres
- Et representativt utvalg av norsk natur skal tas vare på for kommende generasjoner

Verneområder kan opprettes bla. for å bidra til bevaring av variasjonsbredden av naturtyper og landskap, større intakte økosystemer, arter og genetisk mangfold, men også natur preget av menneskers bruk gjennom tidene (kulturlandskap). Utenfor verneområdene legger målene særlig vekt på å unngå utryddelse av trua natur, gjennom bevaring av arter og naturtyper. Målene er sektorovergrepene, noe som betyr at alle sektorer som berører naturmangfold i sin virksomhet forpliktes til å bidra til å nå målene.

Alle tre målene relevante knyttet til seterdrifta i Norge. Denne driftsformen bidrar til å ivareta representative kulturlandskap og økosystemer og trua naturtyper og arter som er avhengig av denne typen langsiktig ekstensiv påvirkning og bruk

Landbrukets sektoransvar – mål for naturmangfold

I *Nasjonalt miljøprogram for jordbruket 2023–2026* er følgende mål for naturmangfold nedfelt:

- Ta vare på og skjøtte biologisk verdifulle arealer i jordbruket
- Bedre status for trua arter
- Øke bruk og vern av jordbrukets genetiske ressurser

De to førstnevnte er særlig relevante når det gjelder seterdrift, da seterdrifta som vist i kapittel 3 har gitt opphav til biologisk verdifulle arealer som er leveområde for trua arter.

5.3 Mål for kulturmiljø

Internasjonale konvensjoner og avtaler

Norge er tilsluttet en rekke internasjonale konvensjoner på kulturmiljøområdet. Her er et utvalg av konvensjoner som er mest relevante i arbeidet for å ivareta seterdrift og seterlandskap:

- UNESCOs konvensjon for vern av verdens kultur- og naturarv (1972), også kalt verdensarvkonvensjonen
- UNESCOs konvensjon om vern av den immaterielle kulturarven (2003)
- Europarådets landskapskonvensjon (2000)
- Europarådets konvensjon for kulturarvens verdi for samfunnet (Faro-konvensjonen 2005)

Nasjonale miljømål for kulturmiljøforvaltningen

[*Meld. St. 16 Nye mål i kulturmiljøpolitikken \(2019-2020\)*](#) introduserte i 2020 nye nasjonale mål for kulturmiljøpolitikken. Målene favner engasjement, bærekraft og mangfold. Gjennom stortingsmeldingen ble «kulturmiljø» innført som en samlebetegnelse for «kulturminner, kulturmiljøer og landskap». Dette understreker verdien av helhet og sammenheng i forvaltningen av kulturminner. I tillegg blir tilknytningen til den øvrige klima- og miljøpolitikken tydeligere. Stortingsmeldingen peker på at det innenfor landbrukssektoren finnes en bredde av samarbeid og virkemiddelbruk som er viktig for å ivareta kulturmiljøverdier.

Nasjonale mål er:

- Alle skal ha mulighet til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø.
- Kulturmiljø skal bidra til bærekraftig utvikling gjennom helhetlig samfunnsplanlegging.
- Et mangfold av kulturmiljø tas vare på som grunnlag for kunnskap, opplevelse og bruk.

Målene er overordna og har alle relevans for ivaretagelse av seterlandskapet, men særlig mangfold-målet er viktig for arbeidet med å videreføre seterdrift og seterkultur.

Landbrukets sektoransvar – mål for kulturlandskap, kulturminner og kulturmiljø

Landbruket som sektor har et ansvar for å vedlikeholde og bevare de kulturminnene og kulturmiljøene som finnes i jordbrukets kulturlandskap. I *Nasjonalt miljøprogram for jordbruket 2023–2026* finner vi følgende målsettinger for miljøtemaene kulturlandskap og for kulturminner og kulturmiljøer, der tema kulturlandskap dekker både overordna landskapsskjøtsel og helheten av naturmiljø og kulturmiljø:

- Ta vare på og utvikle jordbrukets kulturlandskap
- Ta vare på variasjonen i jordbrukets kulturlandskap
- Bedre tilstanden for kulturminner og kulturmiljø i jordbruket

Setermiljøene og -landskapene representerer særlig verdifulle kulturmiljø og landskap knyttet til jordbruket, og ivaretagelse av seterlandskap og bedring av tilstanden for kulturminnene på setrene er dermed viktig for å nå disse målene.

6 Forventet utvikling uten forsterket satsing

Det har vært en nedadgående trend i antallet setre i drift over lang tid. Dersom det ikke settes inn tiltak for å løse de største utfordringene for seterdrifta, må det forventes at nedgangen fortsetter.

Seterbrukerne har oppgitt manglende lønnsomhet, høy arbeidsmengde og mangelfull infrastruktur som de største utfordringene. For seterbrukere med kyr vil løsdriftskravet medføre et betydelig investeringsbehov på gården for de som i dag ikke oppfyller kravene. Undersøkelser viser (Bunger og Haarsaker, 2020) at en betydelig andel av seterbrukerne som i dag har båsfjøs er i tvil om hvorvidt de vil fortsette etter kravet trer i kraft. Det er altså en betydelig risiko for fortsatt sterk nedgang i antallet seterbrukere i årene framover. En del av de aller minste besetningene, der mer enn 50 prosent av dyrene er av bevaringsverdig rase, kan forvente å få unntak fra løsdriftskravet.

For de av melkebøndene som legger om til løsdrift, vil antallet kyr etter omleggingen påvirke utsiktene til fortsatt seterdrift. En del produsenter vil ønske å øke produksjonen og antallet dyr for å forsvare en investering i melkerobot. Dersom antallet kyr økes vil det kunne være mer utfordrende å fortsette med setring. En omlegging til løsdrift med melkerobot kan også gjøre det mer utfordrende å ta med dyrene på setra. Dersom kyrne har blitt vant til melkerobot er det en overgang til seterdrift uten robotmelking.

Det er vanskelig å si noe eksakt om videre utvikling i antall setre, da utviklingen vil være avhengig av utviklingen i samfunnet og for melkeprodusenter for øvrig. Hvis nedgangen fortsetter med samme takt som de siste 20 årene, vil det om 20 år knapt være setre igjen. Det er antakelig fortsatt noen gårdsbruk som vil være avhengige av beitene på setra, og det er sannsynlig at noen setre med drift vil bestå. Momentene som er nevnt over taler imidlertid for at nedgangen også kan gå raskere enn de siste 20 år. Enkelte mer musealt drevne setre vil uansett kunne eksistere, tilsvarende situasjonen i Sverige.

Hva skjer dersom nedgangen fortsetter?

En fortsatt nedgang gir tap av verdier og ressurser omtalt i kapittel 3 og gjør det vanskeligere å nå de landbruks- og miljøpolitiske målene som er referert i kapittel 5. Disse er blant annet knyttet til naturmiljø, kulturmiljø og landskap – både fysiske og immaterielle – og til opplevelsesverdier for både lokalsamfunn og tilreisende, og representerer fellesgoder for hele befolkningen. Konkret innebærer dette gjengroing av åpne beitelandskap og viktige naturtyper, tap av artsmangfold og forfall av bygninger – eller endring av setrene til hyttegrender, samt at beiteressurser vil stå utbrukte. Ikke minst fører fortsatt nedgang til tap av driftsformer og kunnskaper som tar fôrressurser i utmarka i bruk, et svært aktuelt tema knyttet til matvaresikkerhet og bærekraftig bruk av lokale ressurser i matproduksjon i en urolig verden. Verdiene knyttet til seterdrift vil forsvinne i takt med at setrene legges ned. Dersom det gjenstår bare noen få setre kan ikke disse dekke bredden av verdier seterkulturen byr på i dag.

Fortsatt nedgang gjør de gjenværende setrene mer sårbare for nedleggelse. Med få setre i drift blir det færre som er en del av et seternetverk, og dermed færre kolleger den enkelte seterbruker har å spille på for å utveksle erfaringer, kompetanse m.m. Med få setre igjen er det også en risiko for at seterbrukernes interesser blir tillagt mindre vekt i beslutningsprosesser i f.eks. arealsaker – men det motsatte utfallet er også en mulighet.

Det blir også vanskeligere å starte opp igjen seterdrift etter en tids opphold, dersom kompetanse knyttet til denne driftsformen går tapt fordi kontinuitet i drifta ble brutt. Etter noen år vil arealene bli mindre egnet for setring og beiting på grunn av gjengroing og endret vegetasjon.

7 Hvilke sider ved seterdrifta bør ivaretas, og hva skal være målene for seterdrifta framover?

Vi har tolket oppdragets tittel som at det skal legges fram forslag for en satsing som innebærer ivaretagelse av seterdrifta i en eller annen form. Innenfor dette kan ulike verdier vektlegges, og det kan settes ulike ambisjonsnivåer. Vi vil først diskutere hvilke sider ved seterdrifta som bør ivaretas, for deretter å bygge forslag til mål på denne diskusjonen.

7.1 Hvilke sider ved seterdrifta er det viktig å ta vare på?

Verdiene og ressursene seterdrifta har bidratt til å skape for det norske samfunnet er omtalt i kapittel 3. Disse er knyttet til:

- matproduksjon, som både representerer bærekraftig utnyttning av utmarksressurser og viktige bidrag til vår matkultur
- naturmiljø, kulturmiljø og landskap, som representerer fellesgoder for samfunnet, som grunnlag for kunnskap, opplevelse og bruk

Vi har i diskusjoner med referansegruppen vurdert disse verdiene og ressursene i sammenheng og forsøkt å besvare spørsmålet om hvilke sider som er viktig og realistisk å ivareta for framtida. Dette danner grunnlag for formulering av mål i kapittel 7.2. Vi presiserer at anbefalingene under kommer fra direktoratene, og ikke nødvendigvis reflekterer synspunktene til en samlet referansegruppe.

Matproduksjon og ressursutnyttelse bør fortsatt være grunnlaget for seterdrift. Produksjon av fellesgoder er en viktig del av begrunnelsen for videreført drift

Ressursutnyttelse og matproduksjon er grunnlaget for og årsaken til at seterdrifta eksisterer. Direktoratene anbefaler at tilrettelegging for ressursutnyttelse og matproduksjon fortsatt må være bærebjelken i ivaretagelse av seterdrifta. Det er viktig at seterdrifta fortsetter å være en integrert del av jordbruksproduksjonen. Ressursutnyttelse er viktig i et bærekraftperspektiv – at vi tar i bruk og skjøtter ressurser vi har til rådighet. Seterdrift og en bedre utnyttelse av rikelige beite- og fôrressurser i utmarka, kan bidra til den grønne omstillingen vi er i gang med. Setringa har også en rolle i selvforsyningssammenheng, og bidrar til matsikkerhet. Disse momentene framstår med økt betydning i lys av klimaendringene og i en situasjon med krig og uro i Europa. Bærekraftig bruk av jordbrukets ressurser, matsikkerhet og å legge til rette for bruk av jord- og beiteressursene inngår i målene for jordbrukspolitikken.

Seterdrifta har skapt de landskaps-, naturmiljø- og kulturmiljøverdiene vi verdsetter i setermiljøer i dag. Tilrettelegging for fortsatt ressursutnyttelse og matproduksjon på setrene, innenfor rammer som også ivaretar natur- og kulturmiljøverdier, muliggjør fortsatt produksjon av fellesgoder. Dette er både et landbrukspolitisk mål, og bidrar til oppfyllelse av landbrukets sektoransvar og nasjonale mål for naturmangfold og kulturmiljøer omtalt i kapittel 5.

Beiteressursene knyttet til setra får relativt sett lavere verdi for bonden, dersom større arealer blir tilgjengelig nær gården (noe som kan skje når nærliggende gårdsbruk legges ned). Da kan det bli mindre behov for fôrressursen som ligger i seterlandskapet, og mindre aktuelt å bruke setrene, siden seterdrifta krever ekstra arbeidsinnsats og investeringer. Om man bare har ressursutnyttelse og matproduksjon som begrunnelse for å ivareta seterdrifta, er det sannsynlig at antall setre fortsetter å gå ned. Men seterdrifta skaper, som tidligere omtalt, også miljøverdier og andre fellesgoder. Det er etter direktoratenes mening nødvendig at dette inngår i *begrunnelsen* for videre seterdrift. Vi vurderer derfor at målene som settes for seterdrifta må innrettes slik at de også ivaretar landskaps-, naturmiljø- og kulturmiljøverdier som er skapt eller særskilt knyttet til denne driftsmåten.

Direktoratene vil derfor anbefale at det legges til rette for en seterdrift i framtida som sørger for en langsiktig ivaretagelse både av ressursutnyttelse og matproduksjon, og fellesgodeproduksjon i form av landskaps-, naturmiljø- og kulturmiljøverdier knyttet til seterdrifta.

Ved å sikre mangfoldet av setre ivaretar vi de ulike verdiene

Det er fortsatt et stort mangfold av setre i dag. Noe av variasjonen skyldes ulike utgangspunkt for seterdrifta som beskrevet i kapittel 2.2. Annen variasjon skyldes ulike former for drift og ulik grad av modernisering. Noen har stor produksjon med mange dyr og gjødsla beiter eller innmarksarealer som høstes. Andre driver mer ekstensivt og utnytter utmarksressurser i større grad. Noen setre har rene ku- eller geitebesetninger, andre har sambeiting med ulike dyreslag. Det finnes enkeltsetre, fellessetre og setergrender. De fleste seterbrukere leverer til meieri, men noen foredler melka på setra og bidrar til å ta vare på immateriell kulturarv i form av kunnskap knyttet til småskala foredling. Noen setre har tilrettelagt for formidling av kultur- og mattradisjon, med mulighet for besøk (servering, overnatting), andre har det ikke. De ulike setertypene bidrar til ivaretagelse av ulike verdier – de vil ut fra sin egenart i større eller mindre grad bidra til ressursutnyttelse og matproduksjon og til ivaretagelse av naturmiljø- og kulturmiljøverdier.

Over anbefalte vi at den aktive seterdrifta videreføres på en måte som ivaretar både matproduksjon og fellesgodeproduksjon. Direktoratene vil likevel ikke anbefale at det stilles krav om eller forventninger til at alle setre skal ivareta alle verdier. Bredden av verdiene kan sikres ved at vi tar vare på de ulike setertypene som på hvert sitt vis bidrar. Dette betyr at det bør være et mål at et høyest mulig antall av dagens setre videreføres. Ivaretagelse av bredden av setrene og verdiene de skaper, forutsetter tiltak som favner mangfoldet.

Tilpasning og modernisering på setra skal være mulig, men det bør legges til rette for løsninger som også ivaretar og gir produksjon av fellesgoder

Modernisering av bygninger og driftsapparat, endring av driftsformer m.m. vil være en naturlig og nødvendig del av utviklingen om seterdrifta skal kunne fortsette. Kommende generasjoner vil ha andre måter å drive på enn vi har i dag. Dette kan innebære at verneverdige bygninger må erstattes eller bygges på, eller at arealer blir skjøttet på en annen måte. Når moderniseringsbehov oppstår, bør en så langt det er praktisk og økonomisk mulig søke løsninger som ivaretar både de nye behovene til dagens seterbrukere, og i størst mulig grad også eksisterende naturmiljø og kulturmiljø. Nødvendige påbygg og nybygg kan f.eks. gjøres med best mulig tilpasning til lokal byggeskikk. Er det behov for nytt fjøs, er det ønskelig at det gis mulighet til å bevare eksisterende fjøs med eventuell ny bruk. Valgene er det til syvende og sist den enkelte bonde som tar, med mindre natur- og kulturmiljøverdiene som berøres, er beskyttet gjennom lovverket. Det bør være lett tilgjengelig informasjon og veiledning om hvordan man kan sikre natur- og kulturarv på best mulig vis, og det bør finnes støtteordninger som stimulerer til at man velger løsninger som også ivaretar slike verdier.

Setring og seterprodukter gir viktige bidrag til norsk matkultur

Tradisjonelt har matproduksjonen på setra utgjort en viktig del av livsgrunnlaget på gården. Som nevnt i kapittel 3 er det blitt utviklet et stort mangfold av ulike meieriprodukter på setrene. Når melk og melkeprodukter produseres ved setrene med utgangspunkt i de lokale beiteressursene og den lokale tradisjonen, opprettholdes viktig erfaringsbasert kunnskap (Bele, Norderhaug og Sickel, 2018). Mat fra setrene – som først og fremst er knyttet til melk og melkeprodukter fra ku og geit – er dermed en viktig del av kulturarven vår. Tilbudet av norskprodusert mat generelt, både råvarer og foredlede produkter blir stadig bredere. Norske forbrukere etterspør i økende grad norsk mat, for eksempel norsk ost.

Det er ønskelig å videreføre og videreutvikle mangfoldet av produkter med særegen smaks- og næringssammensetning og kunnskapen om å framstille dem. Dette gir også lokal verdiskaping, og økt tilbud av lokalmat bidrar til å nå målene som er satt for Matnasjonen Norge (ref. kapittel 5). Direktoratene mener det derfor ligger til rette for synergieffekter på dette området – ved å holde setrene i drift, og i særlig grad hvis man driver videreforedling og salg på setra, bidrar man til å styrke Norge som matnasjon.

Seterlandskapet gir grunnlag for turisme og opplevelser

Folk fra hele verden kommer for å oppleve det unike landskapet i Norge. Mange forbinder Norge med små dal- og fjellbygder mellom fjord og fjell. Ofte er det kombinasjonen av storslått natur og kulturspor i landskap med lang og levende brukstradisjon som fascinerer besøkende. Mange seterområder er i seg selv turmål eller reiselivsdestinasjoner. Et variert og åpent landskap er viktig for reiselivet. Nedlegging av seterdrift fører til gjengroing av arealer og forfall av seterbygninger. Bryn *et al.* (2013) har undersøkt hvilken betydning gjengroingen av landskapet har for reiselivet. I denne studien konkluderer de med at hvis kontrastene og variasjonene forsvinner, sammen med sporene etter folkene og bosetningen, så tappes landskapet for det som turistene anser som det helt særegne med Norge. Dette understreker også at det er viktig å opprettholde den tradisjonelle aktiviteten i seterlandskapet, med både dyr og folk.

Direktoratene mener det er viktig at seterdrifta anerkjennes som «produsent» av et åpent og levende landskap som grunnlag for reiselivs- og opplevelsesnæringene. Vi har likevel ikke valgt å utdype dette nærmere i utredningen, da landskapet og de opplevelsene det kan gi vil bli ivaretatt gjennom å ta vare på de øvrige verdiene som er nevnt over.

7.2 Forslag til mål for en satsing på seterdrift i Norge

Under foreslår direktoratene hovedmål og delmål for en satsing på seterdrift i Norge. Disse er basert på drøftingen i kapittel 7.1 om hvilke verdier som er viktige å ivareta, samt de overordnede målsettingene for Norge innen landbruks- og matpolitikk naturmiljøpolitikk og kulturmiljøpolitikk (ref. kapittel 5).

Hovedmål: Seterdrift med melkeproduksjon, med tilhørende miljøverdier og mattradisjoner, er fortsatt et viktig bidrag i norsk bærekraftig jordbruk.

Delmål:

1. Seterdrifta i Norge er en del av den ordinære jordbruksproduksjonen, og utnyttelse av ressurser skal fortsatt være hovedgrunnlaget for seterdrifta.
2. Et mangfold av setre finnes når det gjelder beliggenhet, størrelse, driftsmåte og produksjon.
3. Naturmiljø-, kulturmiljø- og landskapsverdier knyttet til setrene i drift er ivaretatt.
4. Produkter fra setrene er et tydelig bidrag til å bygge Norge som matnasjon.
5. Antall setre i Norge med aktiv melkeproduksjon er stabilisert på 750 innen 5 år og eventuelt også økt til 900 innen 20 år *

* Ambisjonsnivå kan settes ulikt.

Hovedmålet for satsingen innebærer å sikre fortsatt melkeproduksjon på setre i Norge på lang sikt.

Delmålene utdyper hvilke verdier som ønskes ivaretatt. Delmål 1 understreker at seterdrifta fortsatt skal være en integrert del av den ordinære jordbruksproduksjonen. Utnyttelse av beiteressursene knyttet til setra og utmarka er en grunnleggende viktig verdi. Dette innebærer også at setring, selv om det ikke er en stor andel av melkeprodusentene som setrer, bør være et naturlig innslag i jordbruket i Norge. Setring støtter opp under de landbrukspolitiske målene om å legge til rette for bruk av jord- og beiteressursene og sørge for bedre bærekraft i landbruket gjennom økt bruk av utmarksbeite og setring.

Delmål 2 innebærer at det skal legges til rette for at et mangfold av setre kan ivaretas, når det gjelder beliggenhet, størrelse, driftsmåte og produksjon. Dette vil bidra til å bevare de ulike verdiene knyttet til setring, samtidig som det i dagens situasjon med betydelig nedgang er viktig å ta vare på de setrene med melkeproduksjon som fortsatt er i drift. Direktoratene har drøftet muligheten for å avgrense satsingen til bare å omfatte setre i de regioner hvor det er mest aktive setre i dag. Det kan være høyere sannsynlighet for videreført drift her enn i områder med få setre. Vi anbefaler imidlertid ikke å begrense målsettingen om å ivareta seterdrift til noen få regioner. Setre i ulike landsdeler og landskapstyper er ulike og representerer

ulike verdier og tradisjoner. Skal vi ivareta ulike setertyper, ref. diskusjonen i kapittel 7.1, trenger vi å ivareta en større bredde, dvs. også de setrene som ligger utenfor de mest aktive seterdistriktene i dag.

Delmål 3 løfter fram at verdier knyttet til naturmiljø, kulturmiljø og landskap skapt av seterdrift bør ivaretas. Disse verdiene innebærer produksjon av unike fellesgoder for samfunnet. Fortsatt setring vil bidra til at landbruket oppfyller sektorens miljøansvar, og det bidrar til å nå de miljøpolitiske målene, som vist i kapittel 5. I mange tilfeller vil verdiene kunne ivaretas som direkte følge av driftsformen på setra. Eksempelvis vil ei seterdrift som i stor grad baseres på bruk av beiteressursene i seminaturlige naturtyper (naturbeitemark og boreal hei) i stølsområdet og utmarka rundt, bidra direkte til å ta vare på både trua naturmangfold og landskapsverdier. På samme måte bevares ofte bygningsmiljø best gjennom aktiv bruk. I slike tilfeller vil det være stort sammenfall mellom delmål 1 og delmål 3. I andre tilfeller kan det være behov for mer spesifikk innsats for å nå delmål 3.

Delmål 4 handler om at seterproduktene er unike bidrag til Norges mattradisjon. Det er avgjørende å beholde videre seterdrift i ulike geografiske områder, både setre med og uten foredling av råvarene på setra, dersom denne tradisjonen skal ivaretas. Å bygge Norge som matnasjon er en del av landbrukets mål (se kapittel 5), og seterproduktene og opplevelsene på setrene kan bidra til dette målet.

Delmål 5 vektlegger antall setre med melkeproduksjon. Direktoratene vurderer nettopp *antall setre* som den beste indikatoren for å vurdere måloppnåelse av en satsing på seterdrifta i Norge. Nullalternativet (ingen satsing) er ikke aktuelt hvis seterdrift og verdiene skapt av den skal eksistere i framtida. Uten en forsterket satsing vil det sannsynlig innebære tap av seterlandskapet i Norge slik vi fortsatt kjenner det.

En satsing kan innebære å gjøre tiltak for å:

- A. på kort sikt (5 år) stabilisere antall setre til dagens nivå på om lag 750
- B. på lengre sikt (20 år) øke antall setre noe, f.eks. til 900, for å gjenetablere en mer robust og bærekraftig mengde av setre.

Direktoratene går derfor videre med A og B, som kan betraktes både som alternativer og – i kombinasjon – som faser i en samlet, felles satsing.

7.2.1 Vurdering av indikator til bruk i formulering av mål

Målsettinger kan formuleres ulikt ut fra hva (hvilken enhet) man baserer målet på. Under gir vi en kort gjennomgang av de ulike måleenhetene vi har vurdert før vi valgte å bruke *antall setre* i delmål 5 over:

Mål for antall setre: i 2022 var det 742 setre i drift. Et åpenbart alternativ er å sette et mål for hvor mange setre i drift vi skal ha på et bestemt tidspunkt fram i tid, eller et mål for utviklingen i antallet setre. Ulempen med en slik type kvantitative mål er at det ikke sier noe om hvordan setrene drives, og dermed hvilke natur- og kulturverdier som ivaretas, om ressursutnyttelsen er god, eller hvor mye melk og melkeprodukter som produseres på setrene.

Mål for andel av melkeprodusentene som er seterbrukere: I stedet for antall setre kan man velge å ha et mål om hvilken andel av melkeprodusentene som har del i seter. Fordelen med dette er at det tar hensyn til hvor mange melkeprodusenter som finnes og dermed hvor mange som potensielt kan setre. En slik målformulering vil ikke si noe om antall setre totalt, som er relevant for verdiene knyttet til seterdrifta.

Mål for ivaretagelse av arealer/fellesgoder: En viktig del av begrunnelsen for å ivareta seterdrifta er å ivareta landskaps-, naturmiljø- og kulturmiljøverdier skapt av setringa. Derfor kan man tenke seg å sette mål for hvor store arealer av høy verdi for naturmangfoldet knyttet til setrene (f.eks. av semi-naturlige naturtyper som slåttemark, boreal hei m.m.) som skal ivaretas. På samme måte kan det settes mål for antall verdifulle bygninger som tas vare på (tilstandsgrad god), eller på hvor mange/hvor store arealer med verdifulle kulturmiljøer som skal ivaretas for framtida. Det er vesentlige ulemper med dette alternativet: Det er vil være komplisert å måle og vil ikke være direkte knyttet til seterdrifta med melkeproduksjon.

Mål for produksjon: Siden fortsatt utnyttelse av utmarksressurser og matproduksjon er et grunnleggende aspekt ved setring, og fordi utnyttelse i stor grad (men ikke i alle tilfeller) også vil bidra til ivaretagelse av kulturmiljøer og naturmangfold, kan hvor mye melk/meieriprodukter som produseres på setrene være en indikator for utviklingen. Data for dette kan muligens skaffes gjennom TINEs leveransedata og salgsrapporter fra setre med egen foredling, men det krever om mulig en del arbeid å få samlet dette inn. På samme måte som målet «antall setre» vil et slikt mål ikke fange opp hvordan produksjonen foregår, og dermed ikke hvilke og i hvor stort omfang fellesgoder ivaretas. Man vil i mindre grad enn ved «antall setre» få indikasjon på hvorvidt produksjonen drives på få setre eller mange setre.

Av de fire alternativene nevnt over anbefaler direktoratene at målene for seterdrifta utformes med utgangspunkt i *antall setre i drift*. Vi mener dette er måleenheten som best fanger opp grunnleggende forhold som skal ivaretas, samtidig som det er enkelt å forholde seg til og måle utviklingen. Det er nødvendig at en slik målformulering suppleres med mål for hvilke verdier som skal ivaretas, ref. diskusjonen i forrige kapittel. Det vil være nødvendig å tilpasse virkemidlene for å bidra til at også verdiene knyttet til fellesgoder blir ivaretatt.

8 Vurdering av virkemidler

Direktoratene har i hovedsak vurdert eksisterende økonomiske virkemidler, da det er økonomiske forhold som er den største utfordringen for videre seterdrift. Vi har i liten grad foreslått nye virkemidler, da vi mener dagens virkemiddelapparat – med justeringer og styrking av økonomiske rammer – vil være mest hensiktsmessig for å nå målene for en satsing.

I gjennomgangen under er virkemidlene gruppert etter hva de har til formål. Først omtaler vi noen grunnleggende juridiske virkemidler for seterdrifta. Deretter omtaler vi støtte til investeringer, støtte til seterdrift i seg selv og tilhørende miljøverdier, ordninger for nettverksbygging, rekruttering, veiledning og kunnskapsutvikling, og tiltak for lokal produksjon av seterprodukter. Til slutt omtaler vi øvrige virkemidler som er av betydning for seterdrift.

8.1 Grunnleggende vilkår for seterdrift

8.1.1 Areal- og samfunnsplanlegging

Beskrivelse

Enkeltbrukernes vurdering av økonomien i å drive setring, aktiv jordbruksdrift og riktig bruk og vern av arealressursene er blant de viktigste forutsetningene for at seterdrifta videreføres og kan ta vare på verdier i seterlandskapet.

Kommunene har en betydningsfull rolle i å legge til rette for gjennomføringen av nasjonal politikk, knytta til bruk av arealene. Som planmyndighet setter kommunen rammer for utvikling av jordbruket, inkludert seterdrifta. For melkeprodusenter er det avgjørende for videre drift at det er nok areal tilgjengelig. Gjennom areal- og samfunnsplanlegging tar kommunen beslutninger om arealbruk gjennom blant annet tettstedsutvikling, jordvern og bygging av boliger, hytter, næring og infrastruktur. Mange kommuner har ulike arealbruks- og målkonflikter knyttet til bruk av utmark, seterdrift og bygging av hytter, infrastruktur, vindkraftanlegg med mer. Kommunale beslutninger kan påvirke mulighetene for fortsatt melkeproduksjon og seterdrift.

Vurdering

Arbeidet med å sikre arealer til matproduksjon krever kontinuerlig oppmerksomhet. Det er kommunen som har hovedansvaret for å ivareta jordressursene i henhold til plan- og bygningsloven og jordloven. Våren 2023 skal det legges fram en oppdatert jordvernstrategi med nye tiltak og et forsterket jordvernmål. Gjennom virkemidler i arealplanleggingen kan kommunen bidra til at verdifulle arealer for drifta hjemme og på setra blir ivarettatt. Landbruks- og miljømyndighetene har målrettede juridiske og økonomiske virkemidler som er rettet mot jordbruksproduksjon og mot å ta vare på miljøkvaliteter i jordbrukets kulturlandskap. Det er viktig å se kommunens arealplanlegging i sammenheng med disse prioriteringene og det arbeidet kommunen gjør som planmyndighet. [Miljødirektoratets veileder for miljøhensyn i arealplanlegging](#), og [Miljødirektoratets veileder kulturlandskap i arealplanlegging](#), gir en rekke eksempler på føringer og virkemidler. I 2022 publiserte Kommunal- og distriktsdepartementet en ny [veileder om planlegging av fritidsboliger](#). Veilederen gir en oversikt over nasjonale føringer og hensyn som er viktige for å sikre en mer bærekraftig lokalisering, utbygging og bruk av fritidsboliger.

Som vi har pekt på i kapittel 4.4 er det behov for mer samlet kunnskap om i hvilken grad kommunenes planer om utbygging av fritidsboliger tar hensyn til aktive setre og deres behov for beiteområder. Temaet bør vurderes i arbeidet med av Kommunal- og distriktsdepartementets nye utgave av *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging i 2023*.

Direktoratene har i arbeidet med denne utredningen ikke vurdert om det er behov for endringer i de juridiske virkemidlene plan- og bygningsloven, fjelloven eller seterforskriften for å styrke seterdriften i Norge.

8.1.1 TINEs henteplikt

Beskrivelse

TINE er markedsregulator for melk. De har med det plikt til å ta imot melk fra alle melkeprodusenter i hele landet. Det vil si at TINE henter melk også på setrene uten ekstra kostnad for bonden.

Vurdering

I undersøkelsen fra AgriAnalyse svarer over 80 prosent at det er helt avgjørende for seterdrifta at TINE henter setermelka uten ekstra kostnad. Å starte opp med egen foredling er ikke aktuelt for størsteparten seterbrukere, selv om virkemidlene for dette skulle bli styrket (Bunger og Haarsaker, 2020). TINEs henteplikt på gården og setra er altså et juridisk virkemiddel som har stor betydning for dagens og framtidens setring.

8.2 Støtte til investeringer og utvikling av tilleggsnæring gjennom Innovasjon Norge

Beskrivelse

Innovasjon Norge forvalter midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket (IBU-midler). Formålet er «å legge til rette for langsiktig og lønnsom verdiskaping, samt bidra til sysselsetting, bosetting og et variert landbruk i alle deler av landet med utgangspunkt i landbrukets ressurser generelt og landbrukseiendommen spesielt» (Forskrift om midler til investering mv. i landbruket, 2015).

Tilstrekkelig lønnsomhet og soliditet i prosjektet det søkes støtte til, på kort og lang sikt, er et viktig kriterium for tildeling av støtte. Det gis føringer i jordbruksavtalen for bruken av midlene. I tillegg gir fylkeskommunen regionale føringer. Regionale føringer lages i samarbeid med det regionale partnerskapet for landbruk. For 2022 hadde tre fylker (Oslo, Viken, Vestfold og Telemark) seterbruk og fjellandbruk som prioriterte områder (Innovasjon Norge, 2022).

Det gis støtte til investering i produksjonsanlegg, herunder omlegging til løsdriftsfjøs. En slik omlegging er særlig krevende for bruk med små og mellomstore besetninger, og oppfølging av disse har derfor vært prioritert jamfør Oppdragsbrev til Innovasjon Norge for 2022. Tilskuddsandelen er på 40 prosent fra 2023 (35 prosent tidligere). Øvre grense for tilskuddet er 3,5 mill. kroner fra 2023 (2 mill. kroner tidligere) (unntak for Troms og Finnmark). Bygg i tre kan gis ekstra tilskudd.

Det kan gis støtte til investeringer i produksjonsanlegg på setre (på samme måte som for øvrige produksjonsanlegg omtalt over). Det kan også gis støtte til nye strømløsninger, som solcelleanlegg med batteri. I tillegg kan det gis investeringstilskudd til utvikling av tilleggsnæringer med utgangspunkt i f.eks. seterdrift, og tilskudd til bedriftsutvikling.

De siste fem årene (2017–2021) er det gitt totalt 13,4 mill. kroner i støtte til prosjekter med «støl» eller «seter» i prosjektbeskrivelsen. Av dette gikk 1,73 mill. kroner til bedriftsutvikling/etablering, 4,96 mill. kroner til investering til tilleggsnæring (som å bygge rom på setra for foredling av melk) og 6,70 mill. kroner til tradisjonelle investeringer i eks. nye seterfjøs.

Tabell 1 viser hvordan tilskuddene fordeler seg på fylke og årstall.

Tabell 1: Støtte til prosjekter gjennom Innovasjon Norge med ordene "seter"/"støl" i prosjektbeskrivelsen. Tallgrunnlag tilsendt fra Innovasjon Norge nov.2022. Alle tall i kroner.

	2017	2018	2019	2020	2021	Sum (2017–2021)
Innlandet	2 271 200	500 000	1 299 450	1 434 000	1 710 000	7 214 650
Møre og Romsdal			460 000		754 000	1 214 000
Rogaland				800 000		800 000
Trøndelag	212 000	75 000			185 000	472 000
Vestfold og Telemark	135 000			100 000		235 000
Vestland	270 000			680 000		950 000
Viken	750 000	256 000	400 000	1 074 000		2 480 000
Totalsum	3 638 200	831 000	2 159 450	4 088 000	2 649 000	13 365 650

Vurdering

Investeringer vil være nødvendige for mange seterbrukere, både på kort og lang sikt. Dette gjelder investeringer i bygninger og driftsapparat, vei og strømløsninger. Som vist i kapittel 4.5 trekker over ¼ av respondentene fram investeringsbehov som en utfordring med å drive seter. Geitemelksprodusentene trekker fram mangel på strømforsyning som sin største utfordring med seterdrifta. Det er derfor naturlig å vurdere å styrke investeringsvirkemidlene dersom man skal stabilisere antallet setre eller øke omfanget noe. Dette er også ett av tre hovedpunkter i anbefalingene i AgriAnalyses rapport (Bunder og Haarsaker, 2020).

For at det skal være lettere å nå fram i konkurranse med andre gode prosjekter, er det mulig å gi føringer om at prosjekter knyttet til seterdrift prioriteres. Dette kan gjøres gjennom jordbruksavtalen og i de regionale næringsprogrammene som utarbeides av fylkeskommunen.

8.3 Tilskuddsordninger og andre tiltak for ivaretagelse av seterdrift og naturmiljø- og kulturmiljøverdier i seterlandskapet

8.3.1 Landbruksforvaltningens ordninger

8.3.1.1 Tilskudd til drift av seter gjennom regionale miljøtilskudd (RMP)

Beskrivelse

[Regionale miljøtilskudd](#) skal stimulere til en økt miljøinnsats i jordbruket ut over det som er mulig gjennom nasjonale ordninger. Hvert fylke har et eget miljøprogram (RMP) som dekker en rekke temaer: Kulturlandskap, biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer, friluftsliv, avrenning til vann, utslipp til luft, plantevern og miljøavtale. Regionale miljøtilskudd betales ut direkte til bønder/foretak som oppfyller vilkårene for de ulike tiltakene. Statsforvalteren i fylkene får tildelt en økonomisk ramme gjennom jordbruksoppjøret. Totalrammen for hele landet var 786,1 mill. kroner for tiltak utført i 2022. Statsforvalteren bestemmer selv hvilke tiltak og tiltaksklasser som skal inngå i det regionale miljøprogrammet. Statsforvalteren setter også tilskuddssatsene.

Det gis i dag regionale miljøtilskudd til drift av seter i alle fylker⁶. Satsen differensieres etter oppholdstid (4–6 uker, > 6 uker), og om melka hentes eller foredles på setra. Det gis likt tilskudd både til enkeltsetre og

⁶ Før 2022 hadde ikke Agder tiltaket Drift av seter i sin forskrift, da Statsforvalteren vurderte at det ikke fantes setre i drift i fylket som ville kunne oppfylle vilkårene. Etter innspill om at enkelte vurderte å starte/har startet seterdrift ble tilskuddet innført fra 2022.

fellessetre. Gjeldende vilkår og kommentar til bestemmelsen finnes i vedlegg A. For 2022 ble det utbetalt 66,7 mill. kroner i støtte til drift av seter.

Ved innføringen i 1989 var tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon en ordning under produksjonstilskuddene. Formålet var opprinnelig å «... medvirke til å utnytte grasressursene i fjellet gjennom beiting med husdyr og på denne måten bidra til å opprettholde kulturlandskapet» (Forskrift om produksjonstillegg for seterdrift, 1990) og gjaldt fjellområdene. I 1996 ble tilskuddet utvidet til å gjelde også utenfor fjellområdene. Formålet ble endret i 1997 til «... å bidra til 1) å opprettholde og gjenoppta tradisjonell seterdrift med melkeproduksjon og 2) å vedlikeholde det tradisjonelle kulturlandskapet i seterområder gjennom beiting med husdyr. (St.prp. nr. 70 (1996–97), Forskrift om tilskudd til seterdrift med melk, 1997).

I utredningen FOLA-miljø (Kallbekken, 2002) ble den nasjonale seterordningen vurdert til å kunne ha hatt en positiv effekt, men det ble samtidig pekt på at ordningen var lite målrettet. Ikke alle setre som fikk støtte representerte den tradisjonelle seterdrifta. Støtten burde heller gis til setre som det knyttet seg spesielle miljø-, kulturlandskaps- eller historiske verdier til. Det ble derfor foreslått at ordningen skulle forvaltes på regionalt nivå og inngå i regionale miljøprogram som ble foreslått opprettet i samme utredning.

De første årene (2005–2012) sto fylkene relativt fritt til å utforme ordningen i sine regionale miljøprogram, og det var derfor ulike varianter i de ulike fylkene. 11 av 19 fylker hadde tilskudd til drift av setre. Satsene varierte mellom fylker og mellom år. I Nord-Trøndelag hadde man en gradering av tilskuddet ut fra antatt miljøeffekt: Lav sats for seter med gjødsla beiter, middels sats for seter med ugjødsla beiter og høy sats for setre med ugjødsla beite og tilleggsvilkår om botid, foredling, og å ha setra åpen for besøkende. Denne modellen ble vurdert som særlig god av Skog og Landskap i sin evaluering av RMP i 2006 (Puschmann, Reid og Lågbu, 2008). Fylket hadde også en økning i antall setre mellom 1999 og 2006.

Evalueringer etter første programperiode (Statens landbruksforvaltning, 2008; Puschmann, Reid, og Lågbu, 2008) pekte på at det var behov for noe mer målretting og harmonisering av RMP-tiltakene mellom fylkene. Det ble i 2013 utviklet et nytt fagsystem som også krevde likheter i f.eks. navn og delvis i utforming. I Nasjonalt miljøprogram 2012 ble det derfor gitt nasjonale føringer for alle RMP-tiltakene. For tilskudd til drift av seter var det minstekrav til 4 uker oppholdstid og mulighet for satsdifferensiering mellom 4–6 uker, 6–8 uker, og mer enn 8 uker. Dersom man foredlet melka på setra, fikk man påslag i satsen. Fylkesmannen utformet fortsatt vilkårene selv, noe som medførte en viss variasjon mellom fylkene.

I jordbruksoppgjøret 2018 ble det bestemt at alle fylker skulle legge til rette for setertilskudd på minimum 50 000 kroner per seter. Minste oppholdstid ble satt til 6 uker, og produksjonen skulle være knyttet til et «historisk eller veletablert seteranlegg». Fra 2019 ble det innført en felles forskriftsmal som gjorde tiltaket mer likt mellom fylkene. Man gikk samtidig bort fra differensieringen på oppholdstid. I 2021 gjeninnførte man minstekravet til oppholdstid slik at 4 uker igjen var minimum, og i 2022 ble også differensieringen på oppholdstid gjeninnført, men med bare to klasser (4–6 uker, >6 uker). Samtidig ble det satt minimumssatser på 50 000 kroner for 4 uker og 70 000 kroner for 6 uker. Per 2022 finnes derfor tilskuddet i alle fylker og det er minstesatser som nevnt over som alle fylker må følge opp.

Endelige satser for de ulike fylkene i 2022 vises i tabell A1 i vedlegg A. 5 fylker har valgt å gi høyere satser enn minstesatsene.

Vurdering

Omtrent hver fjerde seterbruker oppgir at det aller viktigste for fortsatt drift på setra deres om 10 år er at setertilskuddet økes (Bunger og Haarsaker, 2020). Det eneste alternativet som får større oppslutning, er «at det er lønnsomt å beholde tilstrekkelig liten besetning ved fornying av driftsapparat på gården». Nærmere 70 prosent svarer at «uten setertilskuddet hadde det ikke vært mulig for meg å drive med seterdrift». Dette, sammen med utsagnene om at lønnsomhet og arbeidsmengde er de største utfordringene ved seterdrift, tilsier at seterbrukere selv vurderer setertilskuddet gjennom RMP som svært viktig for å ivareta seterdrifta. I referansegruppen ble også setertilskuddet trukket fram som viktig.

Under vil vi vurdere ulike sider ved setertilskuddet.

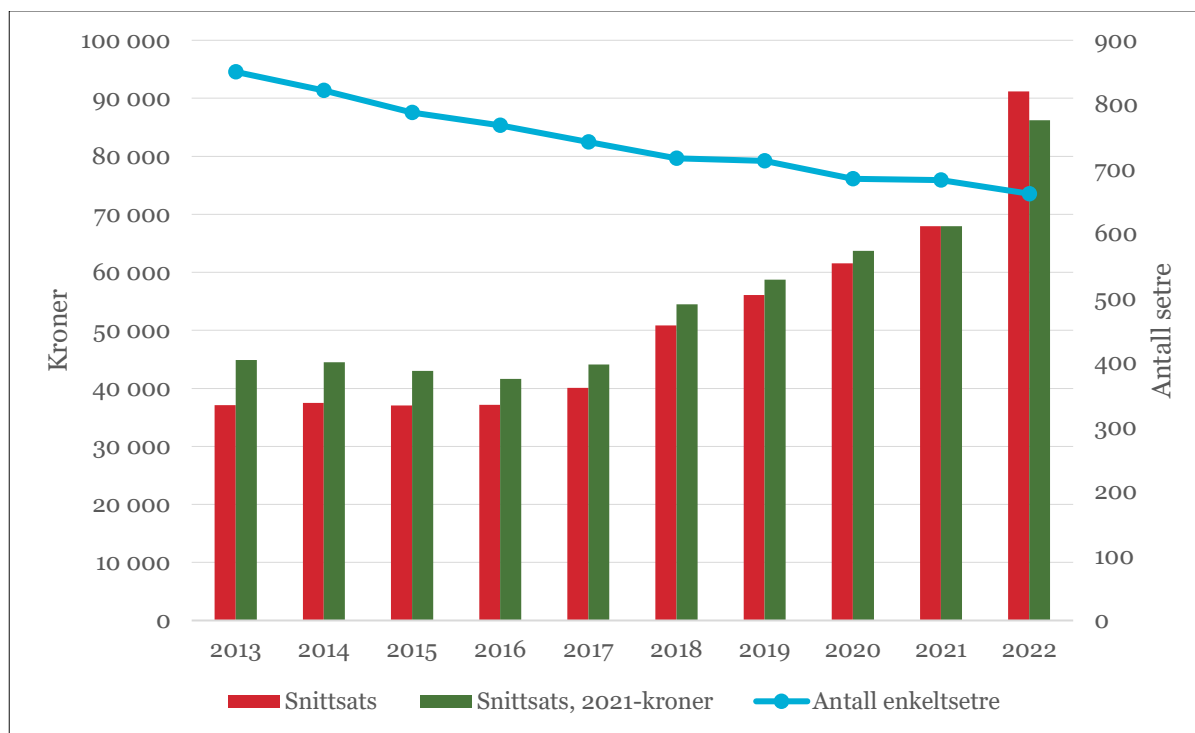
Størrelse på tilskuddet:

Setertilskuddet skal bidra til å dekke deler av ekstraavgiftene for setringa, og skal samtidig fungere som betaling til bonden for produksjon av fellesgoder fra seterdrifta. Setertilskuddet er et viktig virkemiddel i en setersatsing, men må støttes av de andre virkemidlene for å ha god effekt. Ved spørsmål om hvor høy satsen må være for å nå målet om å holde antall setre stabilt, må det vurderes hvor store ekstraavgiftene er og hvor mye samfunnet er villig til å betale for fellesgodene. Det er også inntektssider ved seterdrift (tilgang på fôr i utmarka), og kostnadene med seterdrift må sammenlignes med hva det ville kostet å ha dyra hjemme på gården. Dette ville medført andre, men oftest klart lavere utgifter og arbeidskraftbehov.

Ekstraavgiftene til setring vil variere mellom setrene avhengig av blant annet type drift og infrastruktur, og det er derfor vanskelig å beregne hvor stort setertilskuddet må være for å kompensere for ekstraavgifter. Vi henviser til omtalen av kostnader i kapittel 4 for en gjennomgang av hvilke kostnader som typisk er høyere for de som setrer enn for de som har dyra hjemme på gården i sommersesongen. På fellesetrene er det vanligst å leie inn arbeidskraft (88 prosent), mens på enkeltsetrene er det bare 20 prosent som har dette (Bunger og Haarsaker, 2020). Der utgjør gårdbrukeren selv eller nærmeste familie som regel hovedarbeidskraften. Selv om det ikke er nødvendig å leie inn hjelp, er som regel arbeidskraftbehovet større på setra. Følgende regnestykke kan gi en pekepinn på ekstra kostnader knyttet til å ha en ekstra arbeidstaker gjennom en setersesong på 8 uker: $300 \text{ kr/t} \times 7,5 \text{ t/dag} \times 56 \text{ dager} = 126\,000 \text{ kroner}$. Mange setrer mer enn åtte uker, men det er kanskje heller ikke behov for totalt sett en fulltids ekstra arbeidstaker hele seterperioden. I tillegg til ekstra arbeidsinnsats kommer vedlikehold av anlegg (aggregat, melkestall mm) og eventuell nedbetaling av investeringer på setra eller infrastruktur, samt redusert melkemengde og for noen økt celletall på melka.

I AgriAnalyses undersøkelse kommer det fram at 58 prosent av respondentene er uenig eller helt uenig i at setertilskuddet dekker merkostnaden ved seterdrifta. 17 prosent er enig eller helt enig. I gruppeintervjuer fra samme undersøkelse uttrykte deltakerne at setertilskuddet må økes kraftig og minimum doubles for at det skal monne. Det må presiseres at undersøkelsen ble gjort i 2019, da setertilskuddene var på mellom 50 000 kroner og 60 000 kroner. I dag er satsene minimum 70 000 kroner for samme seterperiode, og noen fylker (inkludert dem med flest setre) gir betydelig mer, ref. tabell A1 i vedlegg A.

Figur 14 viser gjennomsnittssatsen for enkeltsetre samt antall enkeltsetre fra 2013 til 2022. Gjennomsnittssatsen er også omregnet til 2021-kroner. Dagens minstesatser ble innført etter jordbruksoppgjøret (i mai) 2022, og vi ser at føringene samt økningen i rammen for RMP generelt har ført til en betydelig økning i gjennomsnittssatsen, ref. figur Figur 14. Effekten av denne økningen er det for tidlig å vurdere.



Figur 14: Gjennomsnittssats for tilskudd til seterdrift i RMP (enkeltseter) og antall enkeltsetre som fikk tilskudd. Data fra regionale miljøtilskudd.

Vi ser at en jevnt økende gjennomsnittssats til oppunder 70 000 kroner i 2021 ikke har bremset nedgangen i antall setre. Dersom man ønsker å satse på seterdrift og setter mål om å holde setertallet stabilt på 750 setre (alternativ A) er det antakelig nødvendig å øke tilskuddene til seterbrukerne betydelig, anslagsvis til om lag 170 000 kroner, dersom både arbeidskraftbehov, vedlikeholdskostnader og investeringskostnader skal dekkes. Vi presiserer at det ikke har vært mulig i denne utredningen å gi en grundig analyse av kostnader knyttet til seterdrifta, så dette må sees på som anslag basert på utviklingen i tilskuddet til nå, samt en helhetsvurdering av merkostnadene knyttet til seterdrift. Vi vil også poengtere, som vi kommer tilbake til i kapittel 9, at ikke økningen i tilskudd til seterbrukerne som beregnes her nødvendigvis bør kanaliseres gjennom RMP alene. Også andre ordninger bør benyttes.

Vi har tatt utgangspunkt i at en gjennomsnittlig seterbruker har merkostnader på om lag 120 000 kroner per år til selve drifta. Deretter har vi lagt til behov for investering på ca. 1 mill. kroner per seter per 15. år som må nedbetales (bygninger, vei, strøm og øvrig anlegg), som gir kostnader på ca. 70 000 kroner per år (ekskl. renter). Om en regner med at seterbrukeren må dekke en del av kostnadene selv, for eksempel 20 000 kroner (30 prosent) vil det trenge 50 000 kroner i tilskudd hvert år for å nedbetale investeringene. Totalt blir dermed beregnet ny sats 120 000 kroner + 50 000 kroner = 170 000 kroner, dersom tilskuddet skal dekke merkostnader minus egenfinansiering.

I regnestykket over er det altså lagt inn en betydelig finansiering av investeringer. Det kan diskuteres om det bør gis såpass høye tilskudd til investeringer. Når vi likevel har foreslått det slik er det fordi det ser ut til å være høye investeringsbehov på dagens setre, der mange antakelig ikke er sikre på om drifta skal fortsette på sikt (se kapittel 4). Det kommer fram i AgriAnalyses rapport at det er store investeringsbehov og at dette trekkes fram som en utfordring. For mange av brukerne vil investeringer på setra komme i tillegg til krav om investeringer i nytt løsdriftsfjøs. Å ta opp ytterligere lån for å investere på setra kan derfor være utfordrende. Det er nødvendig å rekruttere nye seterbrukere om man ønsker å holde setertallet stabilt, da enkelte seterbrukere i alle tilfeller kommer til å slutte. For nye seterbrukere vil det antakeligvis være ekstra store investeringsbehov for å kunne starte å setre.

Dersom man ønsker å nå et setertall på 900 setre på noe lengre sikt (alternativ B), er det behov for rekruttering av om lag 150 seterbrukere (ut over de man også i alternativ A må rekruttere for å holde antallet

stabilit). En nyrekruttering krever sannsynligvis sterkere insentiver enn insentiver for å fortsette setring. Derfor er det grunn til å tro at setertilskuddet må være enda høyere dersom man skal nå et slikt mål. Samtidig kan man velge at besøkssetre kan utgjøre en del av disse nyrekrutteringene, og besøkssetertilskuddet ligger typisk lavere i sats enn det ordinære tilskuddet (se omtale under). En kan derfor for eksempel se for seg at omtrent halvparten av de nye setrene vil være besøkssetre, med en sats på f.eks. 150 000 kroner.

For å nå 900 setre vil det i tillegg sannsynligvis være nødvendig å gjøre det enda mer attraktivt å setre. Det er mulig å gjøre det gjennom å øke satsen ytterligere, for å oppnå en høyere lønnsomhet. Vi anslår derfor behov for en gjennomsnittssats på ca 210 000 kroner for setertilskuddet i RMP dersom målsetting B skal nås. Vi presiserer at dette er anslag som ikke bygger på undersøkelser.

En ulempe med å gi et såpass høye årlige driftstilskudd til setring som er foreslått over (både for alt. A og alt. B), som også inkluderer kostnader til nedbetaling av investeringer, er at man risikerer å gi støtte til seterbrukere og setre der aktiviteten i løpet av få år blir lagt ned uten at det gjøres investeringer, eller at investeringene kommer til nytte for andre formål enn setring. Det kan være gode grunner til å heller prioritere å legge deler av økningen til investeringsvirkemidler som IBU omtalt i kapittel 8.2.

I kapittel 10 vil vi vise utregninger av hvor mye ekstra midler som totalt må bevilges dersom de skisserte satsene skal benyttes.

Ytterligere differensiering:

Det kan være aktuelt å differensiere setertilskuddet mer enn i dag, og dette blir særlig aktualisert dersom satsene økes markant fordi det da er relevant å i større grad rette tilskuddet inn mot ulike mål graden av produksjon. Her vil vi diskutere differensiering på type beiter og felleseter/enkeltseter, egen foredling/levering til meieri og oppholdstid.

Type beiter og felleseter/enkeltseter

Setertilskuddet er lite spesifikt i hvilken type setring det dekker. Det dekker alle typer setre, uavhengig av hvilke naturmiljø- og kulturmiljøverdier seterdrifta gir. Dette er som nevnt tidligere grovt sett avhengig av i hvilken grad utmarksbeiter og ugjødsla innmarksbeiter benyttes kontra oppgjødslede beiter, eventuelt også hvordan seterbygningene er ivaretatt. Ved at fellesetere og enkeltsetere gis likt tilskudd, gis det per bonde mindre i tilskudd for en felleseter enn en enkeltseter. Fellesetere har i langt større grad enn enkeltsetere dyrene på inngjerdede arealer (Bunger og Haarsaker, 2020). Dette er med på indirekte å stimulere sterkere de setrene som har dyra i alle fall på dagtid gående på ikke-inngjerda arealer og dermed i større grad skjøtter naturmiljøverdier typiske for seterlandskapet. Selv om bygningsmiljøene på fellesetere fra 1960-70-tallet er interessante for sin periode, er det færre av de eldre, tradisjonelle seterhusene på disse setrene, noe som også, grovt sett, peker mot større kulturmiljøverdier på enkeltsetere. Denne formen for indirekte differensiering er det derfor ønskelig å beholde. Det er samtidig større produksjon på fellesetere, noe som kunne tale for en høyere sats for disse. Likevel, setertilskuddet er i utgangspunktet ikke differensiert etter produksjon, og det er derfor ikke ønskelig å stimulere vesentlig mer til høy produksjon på fellesetere enn på andre setre, og vi anbefaler derfor å holde lik sats for fellesetere og enkeltsetere.

Man kunne sett for seg en ytterligere differensiering liknende den Nord-Trøndelag hadde tidligere med ulike satser basert på om beitene som ble benytta var gjødsla eller ikke, og om det ble drevet foredling og formidling. Direktoratenes vurdering er at det vil være krevende å forvalte en ordning der tilskuddet avhenger av om beitene er gjødsla eller ikke (og eventuelt hvor stor andel som er det ene eller det andre). Vi vil derfor ikke anbefale en slik differensiering, men heller stimulere til skjøtsel av de verdifulle seterarealene gjennom andre regionale miljøtilskudd og miljøforvaltningens virkemidler, som nevnt under.

Egen foredling kontra levering til meieri

I søknaden om tilskudd oppgir man om man foredler melka lokalt eller leverer til meieri, og det er mulighet for statsforvalteren å differensiere satsen på dette. De færreste fylker har i dag økt sats for lokal foredling.

Dette kan skyldes ulik tradisjon (mange har nå lange tradisjoner for levering til meieri, andre (som Trøndelag) har hatt mer lokal foredling). En annen begrunnelse for at «levering til meieri» har like høy sats som «egen foredling» er at det gjerne er større produksjonsvolum der det leveres til meieri, noe som krever mange dyr og dermed medfører større ressursutnyttelse og fordeler for landskapspleie m.m.

For å nå målene om å styrke Norge som matnasjon og ta vare på immateriell kulturarv kan det være aktuelt å legge satsen for egen foredling høyere enn satsen for levering til meieri, siden det første krever ekstra innsats og gjerne ekstra investeringer som ysteri. Likevel, basert på svar i undersøkelsen fra AgriAnalyse er det ikke sannsynlig at dette i seg selv vil rekruttere flere til å drive foredling, da det gjerne er naturgitte forhold eller forhold ved setra i seg selv (driftsapparat, mengde melk etc.) som er bestemmende for dette. Formålet med økningen må være å bidra til at de setrene som driver foredling, fortsetter med dette. Som nevnt er det imidlertid andre fordeler knyttet til levering til meieri som ikke fanges opp på andre måter av setertilskuddet (det er ikke differensiering på produksjon). Vi anbefaler derfor at det fortsatt bør være statsforvalteren som vurderer størrelsen på satsene for levering til meieri og egen foredling. Det kan alternativt gis føring til statsforvalterne om at tilskuddet til egen foredling bør være høyere. I så fall er det fordelaktig å gi det som en føring heller enn et bestemt beløp, da satsene for levering til meieri også vil variere mellom fylkene.

Oppholdstid

I jordbruksoppgjøret 2022 ble det innført egen tiltaksklasse for 4–6 uker og «6 uker eller mer». Tidligere har det også vært egen klasse for «8 uker eller mer». Det har vært foreslått å gjeninnføre tre-delt differensiering slik at det blir en egen sats for hhv. 4–6 uker, 6–8 uker og > 8 uker. Det har også vært foreslått å gi et bunntilskudd, og deretter tilskudd per uke man setrer. Argumentet for å differensiere på den ene eller andre måten er å kunne gi høyere sats til de seterbrukerne som er lenge på setra, og som utnytter ressurser i nærheten av setra over en lengre periode og dermed utnytter mer og gir større fellesgoder. Dette avhenger imidlertid også av dyreantall og andre forhold. Samtidig er det en del grunnleggende kostnader som er like uavhengig av hvor lenge man setrer (driftsapparat, strøm, vei etc.). Løsningen med et bunntilskudd og deretter utmåling per uke vil bli mest finmasket, og også fange opp de som setrer lengst. Man har større utgifter til f.eks. budeie og diesel til aggregat jo lengre man er på setra. Det er mer krevende forvaltningsmessig med bunntilskudd + ukestilskudd. Direktoratene mener behovet for differensiering er godt nok dekket med en to-delt eller eventuelt tre-delt differensiering og vil i den videre diskusjonen konsentrere oss om dette. Å *ikke* differensiere vil være å på nytt reversere, noe som anses som uheldig gitt ønske om stabilitet for ordningen og i strid med føringer fra jordbruksoppgjøret 2022. I tillegg gir det uheldig virkning i forholdet mellom sats mellom besøksseter og vanlig setertilskudd.

I 2022 var det 71 seterbrukere som fikk tilskudd til 4–6 uker og 760 seterbrukere som fikk tilskudd for > 6 uker. Det viser at differensieringen ikke påvirker størsteparten av seterbrukerne, men man får skilt ut dem med kortest oppholdstid. Å videreføre denne inndelingen er gunstig av hensyn til forutsigbarhet for søkerne, det gir kontinuitet i statistikken og man får samtidig skilt ut dem som har kortest oppholdstid. Å innføre en tredeling vil gi mulighet til å stimulere til lengre seterperiode, men et stort flertall av seterbrukerne vil likevel havne i høyeste tiltaksklasse. Det er noe mer komplisert forvaltningsmessig. Direktoratene mener det ikke gir store gevinster å tre-dele tilskuddet, og anbefaler at inndelingen holdes uendret.



Strandmo stølsysteri, Breiset i Nord-Aurdal kommune, Innlandet, i 2013 og 2020. I løpet av de sju årene er fjøs og ysteri utvidet, en ny generasjon har overtatt og stadig flere besøker det rikholdige utsalget av gårdsmat. Bildet fra 2013 viser kyra Juno, Blilin, Mairos, Boulette, Raulin, Fredlin og Kranslin. I 2020 ser vi Markus Lihagen, Geir Harald Fodnes, Erik Fodnes, Sofie Bolstadbråten og Anna Karoline Ness. Fra det utvalgte kulturlandskapet Stølsvidda. Foto: Oskar Puschmann, NIBIO / Riksantikvaren

Antall dyr

Det kunne også vært et alternativ å differensiere etter antall dyr man har på setra, eller hatt differensiering etter antall liter produsert melk. Direktoratene har ikke gått videre med disse spørsmålene. Dette dels fordi det er et ønske om å beholde setre av ulike størrelser og dermed ikke stimulere ekstra til mange dyr/stor produksjon, og dels fordi dagens forvaltning av tilskuddet ikke er tilpasset såpass mye differensiering. Se neste avsnitt.

Generelt om differensiering

I omtalen over har vi tatt utgangspunkt i at setertilskuddet skal forvaltes gjennom RMP. Dette legger en del begrensninger på mulighetene for å differensiere uten at det skal gi store ulemper for søkerne i søknadsprosessen og i forvaltningen. Direktoratene mener det er tilstrekkelig differensiering av tilskuddet slik det er presentert her, og presiserer at tilskuddet passer godt inn under ordningens formål og forvaltning for øvrig. Dersom man likevel ønsker en ytterligere differensiering på bakgrunn av arealtype, oppholdstid, dyretall, produksjon el.l., bør setertilskuddet forvaltes på en annen måte enn gjennom RMP, eventuelt at det opprettes eget søknadsskjema for setertilskuddet i RMP på linje med tilskuddet til drift av beitelag. Dette vil gi økte administrative kostnader.

Øvrige vilkår for tilskuddet:

Slik vilkårene er utformet i dag fanger tilskuddet opp alle setre med melkeproduksjon som produserer mer enn minsteleveransen jf. krav fra TINE. Det er fortsatt ønskelig at tilskuddet fanger opp bredden av setrene, ref. diskusjonen i kapittel 7.1. De som har mindre produksjon enn dette bør fanges opp av besøksseterordningen, se under. Et par momenter har blitt løftet i utredningsarbeidet, og Landbruksdirektoratet vil presisere følgende i kommentarer til regelverket for regionale miljøtilskudd:

- Det er viktig å ivareta seterdriftas særtrekk som er en produksjon basert på ressurser på setra. Det innebærer at det ikke kan gis setertilskudd dersom mesteparten av dyras fôropptak kommer fra tilkjørt fôr. Dette vil også svekke naturmiljøverdiene i området pga. økt gjødslingseffekt. Tilkjøring av noe fôr må samtidig tillates da dette er kan være nødvendig for å dekke moderne kyrs fôrbehov når de i hovedsak går på utmarksbeite der næringsinnholdet er lavere.
- Det kan bli mer aktuelt at ett foretak driver flere setre når gårder slås sammen. I slike tilfeller vil foretaket være berettiget ett setertilskudd per seter det driver, så lenge setrene hver for seg oppfyller vilkårene for tilskuddet (minimum oppholdstid og produksjonsmengde, har hvert sitt driftsapparat). Dette er det tilrettelagt for i dag, men for å sikre lik praktisering vil Landbruksdirektoratet presisere det i kommentarer til regelverket.
- Det bør vurderes om det bør stilles krav til lokalforedlingskvote for de som skal motta setertilskudd og som har egen foredling. Per i dag mottar noen tilskuddet uten å ha slik kvote fordi produktene kun skal nyttes til eget bruk. Det bør diskuteres ved neste rullering om slik produksjon er tilfredsstillende for å få tilskuddet.

Forvaltning av tilskuddet:

Som nevnt har setertilskuddet tidligere vært et nasjonalt tilskudd i produksjonstilskuddordningen (PT). Når det blir satt minstesatser for tiltaket, og vilkårene i stor grad er like, kan det diskuteres om det ville vært hensiktsmessig å forvalte tilskuddet nasjonalt. Den største endringen vil vært at satsen i utgangspunktet ville vært lik, samt at man antakelig måtte redusert rammen for RMP og økt rammen til PT. Direktoratene mener det er vektige grunner til å beholde tilskuddet som en del av RMP:

- Det gjør det mulig for fylkene selv å velge hvor høy satsen skal være ut over minstesatsen som er fastsatt. Dette gjør det mulig å satse ekstra på setrene i fylker der setring er definert som en særlig viktig miljøverdi i regionale miljøprogram.
- Det kan være (små) forskjeller på hva som bør regnes som en tilskuddsberettiget seter ut fra lokale tradisjoner i fylket/landsdelen.
- Innsatsen rettet mot setre blir synliggjort i statistikk fra regionale miljøtilskudd, som det tematisk hører sammen med.

- Regionale miljøtilskudd inneholder også andre tilskudd relevante for seterlandskapet. Å ha tilskuddene samlet i RMP gjør det lettere å formidle informasjon om totalpakken av virkemidler som er relevante for en seterbruker.
- Antall setre er per i dag en del av fordelingsnøkkelen for regionale miljøtilskudd. Fordelingen mellom fylker vil derfor endres hvis tilskuddet flyttes.

Direktoratene anbefaler derfor at tilskuddet til drift av setre fortsatt bør være en del av regionale miljøtilskudd.

Per i dag ligger tilskuddet under miljøtemaet «Kulturminner og kulturmiljø». Plasseringen er litt uheldig, da seterdrift bidrar til et helhetlig landskap, med både kulturmiljø- og naturmiljøverdier. Vi anbefaler derfor å flytte tilskudd til drift av seter samt tilskudd til besøksseter til miljøtemaet «Kulturlandskap» fra neste rullering av regionale miljøprogram (2027).



Melkekyr på Nordsætrin ved innsjøen Tesse, Lom kommune, Innlandet. Foto: Oskar Puschmann, NIBIO

8.3.1.2 Regionalt miljøtilskudd til drift av besøksseter (RMP)

Beskrivelse

Ved innføringen av den nasjonale forskriftsmalen for regionale miljøtilskudd i 2019, ble tiltaket «Drift av besøksseter» opprettet. Formålet med tilskuddet er å «... stimulere til aktiviteter på setre som formidler kultur og jordbrukstradisjoner, samt å stimulere til næringsvirksomhet som kan bidra til mer aktive setermiljø.» Bakgrunnen for innføringen var å videreføre elementer fra Nord-Trøndelag sin tidligere ordning, der også setre med relativt lav produksjon, men som drev foredling og formidlet seterkulturen, også ble støttet. Vilkår og kommentarer til bestemmelsen finnes i vedlegg A. Ordningen fanger opp seterbrukere med en lavere produksjon enn det som er kravene for det ordinære setertilskuddet, men som til gjengjeld driver foredling og formidling. Det er per 2022 kun Trøndelag som har tilskudd til besøksseter (for sats, se tabell A1), og det ble totalt utbetalt 1 mill. kroner til 13 setre. Fylkene Agder og Vestfold og Telemark har i sine forslag til forskrift for perioden 2023–2026 tatt inn besøksseterordningen.

Vurdering

Besøksseterordningen har kun vært brukt i Trøndelag (Nord-Trøndelag) og erfaringer må derfor hentes derfra. Da ordningen ble innført, var det svært få setre igjen i Nord-Trøndelag. I 2022 var det 12 besøkssetre i drift. Dette viser at tilskudd, sammen med annen tilrettelegging og motivasjon hos bøndene, kan gi en økning i antall setre. Besøksseterordningen stimulerer i mindre grad til beiteutnyttelse og produksjon, men bidrar på den andre siden til ivaretagelse av (mat)tradisjoner, formidling og kulturmiljø. Det er positive erfaringer med innføring av tilskuddet i Trøndelag, og direktoratene mener det kan ha en viktig funksjon i en setersatsing for å få med de brukerne som har en seter, men ikke har anledning til å drive setring i såpass stor utstrekning som må til for å få det ordinære setertilskuddet. Dette kan også gi noe rekruttering av seterbrukere, noe som er nødvendig også om man skal nå målsetting A, om stabilt antall setre (siden noen av dagens setre nødvendigvis vil gå ut av drift).

Det har vært foreslått at alle fylker skal ha besøkssetertilskudd. Dette kan gi de positive utslagene som man har sett i Trøndelag. Et grunnleggende prinsipp i RMP er at fylkene selv skal vurdere hvilke tiltak det er behov for, og hva som best er egent til å nå målsettingene i sitt fylke. Direktoratene vil derfor ikke anbefale at det gis en føring om at alle fylker skal ha besøkssetertilskudd, men mener det bør oppfordres til at alle fylker gjør en grundig vurdering av om dette kan være hensiktsmessig og bidra til økt omfang av seterdrift i sitt fylke.

Satsen som eventuelt settes for tiltaket må avveies mot satsen som er satt for tiltaksklassen «egen foredling, 4–6 uker». Tilskuddet til besøksseter bør være lik eller noe lavere enn for ordinær drift av seter i like lang periode (4–6 uker). Investeringsbehovene for å drive besøksseter ofte er lavere enn for setring av det omfang som kreves for ordinært setertilskudd. En begrunnelse er også å stimulere til at besøkssetrene benytter muligheten til salg av produkt og vertskap for å få tilfredsstillende økonomi.

8.3.1.3 Andre tilskudd innen regionalt miljøtilskudd med betydning for seterdrift og seterlandskapet

Beskrivelse

I regionale miljøtilskudd er det også andre tilskudd som typisk kan tilfalle bønder som driver seter. Dette er tilskudd hvis formål i stor grad er knyttet til skjøtsel og ivaretagelse av naturtyper mm. som vi ofte finner rundt setrene:

Beiting og slått av lokalt verdifulle jordbrukslandskap i innmark

Tilskuddet kan gis til områder statsforvalteren prioriterer fordi de har særlig verdi. Flere fylker har inkludert setervoller/seterområder som tilskuddsberettiget areal.

Skjøtsel av kulturhistoriske områder

Innlandet gir tilskudd til jordbruksarealer i seterområder der arealene sammen med seterhusene utgjør et helhetlig setermiljø. Skjøtselen skal være gjennomført slik at områdets kulturhistoriske preg blir ivaretatt.

Skjøtsel av utvalgte naturtyper, trua naturtyper og skjøtsel av biologisk verdifulle arealer

De fleste fylker gir tilskudd til skjøtsel av utvalgte naturtyper og øvrige trua kulturbetinga naturtyper som er kartlagt og registrert i Naturbase. I seterområdene vil det ofte være forekomster av slike naturtyper. I tillegg kan det gis tilskudd til skjøtsel av biologisk verdifulle arealer, som kan være kartlagte arealer eller arealer som ikke er kartlagt, men som er preget av lang tids bruk, ikke er gjødsla, jordarbeida eller sprøytet og som har innslag av planter karakteristisk for gammel kulturmark.

Vurdering

Tilskuddene som er nevnt over dekker flere formål enn å ivareta seterlandskapet. Samtidig kan de være viktige for å ivareta naturtyper man typisk finner i seterlandskapet, og det gis også tilskudd for skjøtsel av

generelt verdifulle områder, som et seterlandskap kan defineres som (Dette avhenger av fylkenes prioriteringer).

En økning av disse tilskuddene kan ha sin plass i en setersatsing fordi de bidrar til spesifikt å skjøtte de mest verdifulle arealene rundt setrene. Siden det ordinære setertilskuddet ikke skiller på hva slags type areal som skjøttes, kan disse ordningene være med å spisse innsatsen mot de mest verdifulle områdene. For eksempel vil en økning i tilskuddssatsen for beiting av naturbeitemark (trua naturtype) stimulere til fortsatt tradisjonell drift og ivaretagelse av forekomster av denne naturtypen rundt setrene. Ulempen er at det ikke er spesifikt rettet mot seterområdene – en økning i f.eks. tilskudd til skjøtsel av verdifulle jordbrukslandskap vil gagne alt statsforvalteren har definert som verdifullt jordbrukslandskap i fylket – ikke bare setervoller. Tidligere (før 2019) eksisterte det et tiltak i RMP som het «Skjøtsel av støsvoller og seterlandskap». En mulighet er å gjeninnføre dette, slik at det er mulig å rette innsatsen kun mot seterlandskapet. Det bør da følges av noen kriterier for å få dette tilskuddet som sikrer at det er de setervollene med størst naturmiljø- og eventuell kulturverdi som kan motta tilskuddet. Hvis ikke blir det ikke mer differensiert enn det ordinære setertilskuddet.

8.3.1.4 Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket

Beskrivelse

Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) bidrar til at nasjonale miljømål ivaretas gjennom lokalt arbeid med miljøverdier i jordbruket, i form av investeringstiltak som gir raske resultater og miljøeffekter. Formålet med SMIL er å fremme natur- og kulturminneverdiene i jordbrukets kulturlandskap og redusere forurensingen, utover det som kan forventes gjennom vanlig jordbruksdrift (Forskrift om spesielle miljøtiltak i jordbruket, 2004). Kommunen er vedtaksmyndighet og skal fastsette retningslinjer for prioritering av søknader.

For 2023 er det bevilget 180 mill. kroner over jordbruksavtalen til SMIL-tiltak. Dette er en økning på 23 mill. kroner som følge av behov for oppfølging av helhetlig tiltaksplan for Oslofjorden. Kulturlandskapstiltakene blir ofte gjennomført i samarbeid med og med samfinansiering fra natur- og kulturmiljømyndighetene.

Det kan innvilges SMIL-tilskudd til både kulturmiljø- og naturmiljøtiltak på setre, for eksempel istandsetting av verneverdige seterbygninger og tiltak for å ivareta gammel kulturmark. Årlig skjøtsel eller vedlikehold er ikke et SMIL-tiltak.

Vurdering

Det er stor interesse for SMIL-midler og behovet for investeringsmidler antas å øke i årene framover. Ordningen kan dekke mange gode miljøformål og rammen dekker i dag ikke opp etterspørselen. I 2022 var rammen på 147 mill. kroner og det ble omsøkt om lag 350 mill. kroner. Ordningen skal som nevnt benyttes til miljøtiltak som går utover det som forventes av vanlig jordbruksdrift. Å følge lovpålagte krav som gjelder for kulturlandskap eller forurensing, regnes som den ordinære jordbruksdrift. Kommunen må derfor vurdere hvilke miljøverdier som normalt ivaretas gjennom vanlig drift, og hvilke miljøverdier som omfattes av denne ordningen.

Det blir stadig mer interesse for å ta i bruk digital inngjerding, også i seterområder. Noen kommuner innvilger SMIL-tilskudd til innkjøp av Nofence-klaver hvis det skal beites på verdifulle arealer. Denne teknologien kan i flere områder bidra til å redusere arbeidsmengden og effektivisere seterdrifta.

I samspill med andre virkemidler kan SMIL-ordningen bidra til at det blir investert for å ivareta natur- og kulturmiljøverdier på setre. SMIL-tilskuddet vil i mindre eller liten grad sikre drifta av setrene.

Rammen for SMIL kan økes slik at kommuner med setre i større grad kan prioritere å innvilge tilskudd for å ivareta natur- og kulturmiljøverdier i seterlandskapet. Det kan også vurderes om det skal gis en nasjonal føring om at miljøtiltak på setre bør prioriteres for tilskudd, på samme måte som det i dag er gitt nasjonale føringer for prioritering til andre formål.



Simensgjeltvollen i det utvalgte kulturlandskapet i Vangrøftdalen og Kjurrudalen, Os kommune, Innlandet, i 2008 og 2012. Gledelig utvikling: Her har rydding ført til at de gamle beitemarkene er gjenerobret. Det drives aktiv setring med melkeproduksjon på setra. Foto 2008: Ola Krog, 2012: Oskar Puschmann, NIBIO / Riksantikvaren

8.3.2 Miljø- og landbruksforvaltningens felles ordninger

8.3.2.1 Tilskudd til tiltak i Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og tilskudd til tiltak i verdensarvområdene

Beskrivelse

Tilskudd til Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og verdensarvområdene Vegaøyen og Vestnorsk fjordlandskap brukes til miljøtiltak i noen av våre mest verdifulle jordbrukslandskap. I noen områder er verdiene som skal ivaretas knyttet til seterdrift og seterlandskapet. Kommunen er vedtaksmyndighet og skal fastsette forvaltningsplaner og retningslinjer for prioritering av søknader.

Utvalgte kulturlandskap i jordbruket (UKL) er en tverrfaglig, felles satsing og tilskuddordning i spleiselag mellom Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet. Ordningen er et samarbeid mellom landbruks- og miljøforvaltningen på alle forvaltningsnivåer, samt mellom forvaltningen og grunneierne.

Tildelingen over jordbruksavtalen og Klima- og miljødepartementets budsjett til UKL var i 2023 på til sammen 35,5 millioner kroner, hvorav 15,5 millioner kroner over jordbruksavtalen og 20 millioner kroner fra Klima- og miljødepartementet. I 2023 ble den totale rammen redusert med tre mill. kroner. Totalt omsøkt beløp i 2022 var om lag 77,3 mill. kroner.

Formålet med tilskudd til tiltak i UKL er å bidra til å sikre verdier knyttet til landskap, biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer, herunder sikre langsiktig skjøtsel og drift. I 2023 er det 51 utvalgte områder i Norge, som representerer et mangfold av jordbrukslandskap, fra husmannsplasser til herregårdslandskap, fra kystlynghei til seterområder.

Fem av UKL- områdene har verdier knyttet til landskap med aktiv seterdrift med melkeproduksjon:

Tre større seterlandskap:

- Seterdalene i Budalen, Midtre Gauldal, Trøndelag (UKL siden 2009)
- Vangrøftdalen og Kjurrudalen, Os kommune, Innlandet (UKL siden 2009)
- Stølsvidda, Nord- Aurdal og Vestre Slidre kommuner, Innlandet (UKL siden 2018)

To landskap med gårder og setre der hver av dem har én seter i aktiv drift:

- Fjellgardane i Sunndal, Sunndal kommune, Møre og Romsdal (UKL siden 2009)
- Kvelia, Lierne kommune, Trøndelag (UKL siden 2017)

Mange av de øvrige utvalgte områdene omfatter setre og seterlandskap med ny bruk, og mottar drift- og investeringstilskudd til tiltak for skjøtsel eller beite av arealer og vedlikehold av bygninger.

Tabell 2. Tilsagn i de tre store UKL- områdene med seterdrift, perioden 2020-2022

Fylke	Områdenavn	Tilsagn 2020	Tilsagn 2021	Tilsagn 2022
Innlandet	Vangrøftdalen og Kjurrudalen	1 993 500	1 369 779	1 521 400
Innlandet	Stølsvidda	1 558 366	1 510 500	1 849 289
Trøndelag	Seterdalene i Budalen	880 600	755 048	919 464
Årlig totalsum		4 432 466	3 635 327	4 290 153

I disse tre seterområdene er det i 2022 innvilget tilskudd til totalt 131 søknader. Tilsagnsbeløpet strakk seg fra 1000 - 799 200 kroner. Mange av tiltakene er samfinansiert med andre, som fjellstyre, jaktlag, kraftlag og verneområdeforvaltning. I seterdalene i Budalen og Vangrøftdalen og Kjurrudalen får henholdsvis 25 og 27 drivere et årlig setertilskudd på 10 000 kroner. Tiltakene i Budalen er knyttet til beiting, samt utbedring og vedlikehold av bygninger og broer. Infrastrukturen er viktig for melkeproduksjonen på setra. I

Vangrøftdalen har det over flere år blitt avsatt en stor andel av rammen til utbygging av strømforsyning til seter- og fritidseiendommer, for å sikre stabil strømforsyning og modernisering av driftsapparatet på setre med melkeproduksjon. Dette bidrar til sikrere driftsopplegg og tilfredsstillende krav om kontinuerlig kjøling og røring på melketanken. Slike investeringer kan medvirke til at drifta på nedlagte setre gjenopptas. Det vil også være en stimulans for annen næringsvirksomhet. På Stølsvidda har det også blitt innvilget tilskudd til innlegging av strøm, men mange av tiltakene er foreløpig knyttet til gjerding, rydding og innkjøp av Nofence til storfe.

Seterområder innenfor disse ordningene melder om behov for å øke satsene for driftstilskudd, og det er behov for midler til investeringer i infrastruktur og driftsbygninger.

Landbrukets verdensarvordning bidrar til å ivareta våre internasjonale forpliktelser om å ta vare på natur- og kulturarven i verdensarvområdene. Åtte norske områder står i dag på UNESCOs liste over verdens kultur- og naturarv. Fram til 2022 var to av disse med i landbrukets verdensarvordning: Vegaøyan og Vestnorsk fjordlandskap. Dette er områder i Norge hvor landbruket spiller en vesentlig rolle for verdensarvverdiene. Verdiene blir svekket hvis det aktive landbruket avtar eller opphører. Landbruket har vært i tilbakegang i disse områdene og formålet med midlene er å styrke landbruket. I Vestnorsk fjordlandskap inngår også seterområder i aktiv drift, og ordningen har gått til tiltak knyttet til setre. Fra 2023 blir verdensarvområdet Røros bergstad og Circumferensen innlemmet i ordningen⁷.

For 2023 er det bevilget 9,5 mill. kroner over jordbruksavtalen til verdensarvområdene. Dette er en økning på to mill. kroner som følge av at Røros bergstad og Circumferensen innlemmes i ordningen. I tillegg innvilges 2 mill. kroner fra Klima- og miljødepartementet over Miljødirektoratets budsjett til Vestnorsk fjordlandskap. Totalt omsøkt beløp i 2022 var om lag 15 mill. kroner.

For Vegaøyan og Vestnorsk fjordlandskap har ordningen bidratt til fortsatt aktiv jordbruksdrift i områdene. Drifts- og engangs-investeringstilskuddene går til grunneiere og drivere og kan også benyttes til andre organiserte tiltak i verdensarvområdene som bidrar til å styrke landbruket og at de særegne kulturlandskapsverdiene opprettholdes. Geirangerfjorden og Nærøyfjorden er blant Norges fremste reiselivsdestinasjoner, og setrene er populære besøksmål.

Gjennom ordningen er det innvilget tilskudd til drift og investeringer til setergrenda Herdalssetra i Fjord kommune, og stølene Melhus og Langhuso i Undredal i Aurland kommune, aktive og markante geitestøler i geitesetermiljøet i Norge. Setrene i Undredal og Undredal Stølsysteri har bidratt til å bevare og utvikle seterdrifta og ystetradisjonen. Herdalssetra er blant de største fellesetrene for geit i landet, og byr på mange opplevelses- og aktivitetstilbud. Gamle ystetradisjoner holdes i hevd. På Herdalssetra er det eksempelvis innvilget tilskudd til nye gjerder, skifte av tak og vegger, oppgradering av melkestall og av diesellagregat, sanitæranlegg og flomvern.

Vurdering

Utvalgte kulturlandskap og landbrukets verdensarvordning er målrettede virkemidler og kan vise til gode resultater, inkludert i seterområder med særegne kvaliteter. Ordningene er fleksible og kan, ut fra lokale behov, brukes både til årlige driftstilskudd og til tilskudd til investeringer. Statsforvalteren i Innlandet har eksempelvis uttalt at UKL- tilskuddet har vært avgjørende for at det fortsatt er stor interesse for setring i Vangrøftdalen og Kjurrudalen.

De to ordningene favner et begrenset antall seterområder i aktiv drift, og ivaretar ikke bredden og mangfoldet av seterlandskap og seterdrift i Norge. I samspill med andre virkemidler i landbruks- og miljøforvaltningen bidrar de imidlertid på en god måte til å sikre drift og landskaps-, naturmiljø- og kulturmiljøverdier i noen viktige seterområder. Disse kan være gode eksempler på bevaring og bruk og til inspirasjon for andre drivere. Ordningene kan dermed bidra til å styrke seterdrift i andre seterområder.

⁷ Landbruksdirektoratet, i samråd med Riksantikvaren og Miljødirektoratet, leverte til jordbruksoppgjøret i 2022 en [tilråding om å innlemme Røros bergstad og Circumferensen inn landbrukets verdensarvordning](#). Landbruksdirektoratet anbefalte at tilskuddsordningen også bør omfatte tiltak i buffersonen for dette verdensarvområdet, da det er her de største utfordringene med hensyn til landbruket ligger. Hvis buffersonen blir inkludert vil det være flere seterområder i Rørosregionen som kan innvilges tilskudd fra denne ordningen. Vi viser til tilrådingsrapport i 2022 hvor betydningen av landbruket i buffersonen er utdypet.

Den helhetlige tilnærmingen der flere sektorer, forvaltningsnivå og grunneiere samarbeider om å ivareta natur- og kulturmiljøverdier og landbruksdrift gir gode resultater. Arealer som er ryddet, beitet eller slått og bygninger som er satt i stand på setrene er eksempler på umiddelbare resultater, mens økt arts mangfold og verdiskaping vil kunne komme på sikt. Ordningene har bidratt til å ta vare på naturmiljø- og kulturmiljøverdier og videreutviklet jordbruket og annen næring i områdene.



Herdalssetra inngår i verdensarvområdet Vestnorsk fjordlandskap. Setra ligger i Fjord kommune, Møre og Romsdal. Foto: Oskar Puschmann, NIBIO

Direktoratene har vurdert om vi ved en eventuell ny runde med utvelgelse av områder skal foreslå en satsing på setre og prioritere å innlemme flere seterlandskap i UKL. Direktoratene vil imidlertid ikke anbefale dette. UKL-områdene skal gi en best mulig nasjonal representativitet av landskapstyper, driftstilpasninger og geografisk spredning. Hvis det blir en slagside mot seterlandskap innenfor ordningen, vil det rokke ved prinsippet om at utvalget skal være representativt. Det er finnes landskapstyper som enda ikke er med i utvalget.

Forvaltningsmodellen for UKL blir i mange sammenhenger trukket fram som et forbilde for tverrsektorielt samarbeid og ivaretagelse av landskapsverdier. Direktoratene har vurdert om det bør etableres en ny tilskuddsordning, *Utvalgte seterområder i Norge*, hvor formålet er ivaretagelse av biologiske og kulturhistoriske verdier i seterlandskapet og styrking av seterdrifta, med samme forvaltningsmodell som for UKL. Vi mener imidlertid at det vil være mer hensiktsmessig å styrke eksisterende tilskuddsordninger, framfor å etablere nye ordninger.

Det vil ta tid og kapasitet å etablere og drifte en ny tilskuddsordning. Innen en ny ordning er etablert kan nedgangen i setre ha fortsatt i samme tempo som i dag og nådd et kritisk lavt nivå. Eksisterende ordninger – først og fremst setertilskuddet over RMP - ivaretar dessuten på en bedre måte bredden i aktive seterbruk i Norge.

Rammen for UKL og landbrukets verdensarvordning kan økes for at kommuner med seterlandskap i større grad kan prioritere å innvilge tilskudd på setre. En økt ramme vil bidra til nye investeringer og drifta kan styrkes.

Direktoratene er informert om at UKL-området Leveld har planer om å be om å justere dagens områdeavgrønsing. Årsaken er ønsket om å innlemme noen setre, flere med melkeproduksjon, som i dag ligger utenfor området, men som er viktige for drift og verdier i UKL- området. Slike grensejusteringer kan bidra til at et større mangfold av aktive setre i Norge blir ivaretatt gjennom ordningen, og vil styrke sammenhengen mellom gårds- og seterdrifta. Dette kan også være aktuelt for områdene Nordherad og Hjartdal og Svartdal. Dette må vurderes av kommunene som forvalter områdene. Kommunens eventuelle søknad om grensejustering må behandles og vurderes på ordinær måte av direktorat og departement. Hvis disse setrene blir innlemmet kan det bety et større behov for midler innenfor disse områdene.

8.3.3 Miljøforvaltningens ordninger og bevaringsstrategier for kulturmiljø

8.3.3.1 Tiltak i verneområder og naturrestaureringstiltak

Beskrivelse

Midlene dekker statlige investeringsutgifter og andre tiltak i tilknytning til verneområder og fordeles fra Miljødirektoratet til forvaltningsmyndighet for verneområdet etter søknad. Dette gjelder tiltak for å ta vare på verneverdier inkludert informasjons-, skjøtsels- og tilretteleggingstiltak. Eksempel på tiltak kan være skjøtsel for å hindre gjengroing og uttak av fremmede arter. Midler til restaurering av ødelagt natur inngår også i denne tiltaksposten. Posten er en statlig investeringspost for forvaltningsmyndighetenes prioriterte tiltak i verneområder samt restaureringstiltak både i og utenfor verneområder. Midlene kan ikke benyttes som tilskudd til andre aktører. Midlene skal derfor kun benyttes til tiltak i forvaltningsmyndighetens egen regi, eventuelt til kjøp av tjenester for gjennomføring av tiltakene. I verneområder kan det gjennomføres skjøtselstiltak for å opprettholde et åpent kulturlandskap f. eks. gjennom beiting eller slått.

Vurdering

Tiltaksposten er forvaltningsmyndighetenes eget verktøy for opprettholdelse av formålet med verneområdene. Siden midlene blant annet brukes til skjøtsel i form av utmarksbeiting, men også kan brukes til restaurering av ødelagt natur, inkludert åpning av gjengrodd kulturlandskap, vil setre kunne nyte godt av tiltak finansiert gjennom posten.

8.3.3.2 Tilskudd til tiltak for å ta vare på natur

Beskrivelse

Ordningen med naturskjøtsel i verdensarvområde: Tilskudd til forvaltningstiltak i verdensarvområder med viktige naturverdier skal sikre at naturverdiene som lå til grunn for innskriving på verdensarvlisten blir bevart. Ordningen omfatter per i dag verdensarvområdene Vestnorsk fjordlandskap og Vegaøyan. Tre ideelle lokale stiftelser med oppgave å koordinere samarbeidet om oppfølging av de to verdensarvområdene som er mottakere av midlene. Disse kan søke og motta støtte til gjennomføring av tiltak og satsinger knyttet til bevaring og formidling av verdensarvverdiene. Den økonomiske rammen for ordningen inkluderer 2 millioner kroner årlig som overføres statsforvalterne i Møre og Romsdal og Vestland og supplerer landbrukets verdensarvordning for Vestnorsk fjordlandskap.

Ordningene med tilskudd til trua arter og naturtyper: Av to tilskuddsordninger særskilt innretta på tiltak for trua arter og trua naturtyper, er den for trua naturtyper mest relevant her. Rydding, slått og beite av slåttemark, naturbeitemark og hagemark (seminaturlig eng) er eksempler på tiltak for trua naturtyper i seterområdene. Man kan også søke om tilskudd til tilpasset bruk på arealer som inngår i drifta av landbruksforetak, gjerding, kartlegging og overvåking knyttet til tiltak, skjøtsels- eller tiltaksplan, utstyr til tiltak og informasjon om naturtypene. Ordningen gjelder for alle trua naturtyper oppført i norsk rødliste for naturtyper. Søknader knyttet til åtte utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven (kystlynghei, hule eiker, kalklindskog, kalksjøer, slåttemark (inkludert lauveng), slåttemyr, olivinskog og åpen grunnlendt kalkmark i boreonemoral sone) prioriteres høyt. Det samme gjør søknader på anbefalte tiltak for trua naturtyper som er høyest prioritert (gruppe 1) i [Oppfølgingsplanen for trua natur](#). Tilsvarende prioritering gjelder også ordningen for trua arter. Samla ramme over de to ordningene ligger i 2023 på vel 43 mill kr.

Ordninger med tilskudd til tiltak for ville pollinerende insekter og til verdifulle kulturlandskap: Tiltak for å ivareta ville pollinerende insekter kan motta tilskudd til restaurering, skjøtsel og etablering av leveområder for pollinerende insekter, herunder arealer for yngling, oppvekst, matsøk og skjul, bekjempelse av fremmede organismer og tiltak som kan skape spredningskorridorer mellom artsrike områder og/eller andre viktige leveområder. Det kan også gis tilskudd til informasjon. Tiltak som omfatter rødlista arter og trua naturtyper prioriteres. Tilskuddsordningen for verdifulle kulturlandskap omfatter tilskudd til skjøtsel og bevaring av miljøverdier i kulturlandskapsområder som står på prioritert liste over Verdifulle kulturlandskap (se eget datasett i Naturbase). Rammene over de to ordningene er svært begrenset (hhv 3 og 1 mill kr årlig til fordeling) og de vurderes derfor å ha begrenset relevans i denne sammenheng.

Ordningene omtalt under post 80 forvaltes i all hovedsak på regionalt nivå/av statsforvalterne, og er åpne for alle typer søkere, inkl grunneiere, privatpersoner, frivillige organisasjoner, kommuner, virksomheter og institusjoner. Tilskudd kan samfinansieres med andre typer tilskudd. Søknader fra landbruksforetak prioriteres samordnet med tilskuddsordninger over de regionale miljøprogrammene.

Vurdering

Innenfor tilskuddsordningene for trua arter og trua naturtyper skal naturverdier som omfattes av oppfølgingsplan for trua natur, utvalgte naturtyper og prioriterte arter prioriteres høyest. Naturbeitemark, hagemark, boreal hei og beiteskog er naturtyper som på grunn av gjengroing også er i sterk tilbakegang i seterområdene. Disse faller pr i dag utenom det som prioriteres innenfor rammen på disse ordningene. Den samla rammen skal dekke et stort spenn av trua natur på arts- og naturtypenivå. Årlige budsjettammer er et godt stykke fra å kunne dekke reelle samla behov for trua natur som har høy prioritet for oppfølging.

Tilskuddsordningen for verdifulle kulturlandskap er innretta på områder kartlagt og avgrensa som verdifulle kulturlandskap, og i prinsippet egna for å kunne målrettes til seterdrift som ivaretar naturmangfoldsverdier gjennom skjøtsel av biologisk verdifulle arealer. Flere seterområder ble også avgrenset i denne kartleggingen, og ligger i kartgrunnlaget for ordningen. Årlig ramme pr i dag gjør imidlertid at ordningen vurderes som ikke relevant i samband med en setersatsing.

Tilskuddsordningen for ville pollinerende insekter er målretta for å ta vare på og tilrettelegge for gode leveområder for pollinatorer. Seterområder med beitedyr representerer større, helhetlige, varierte og lite forurensa leveområder i og opp mot fjellet, og er på grunn av dette viktige områder for mange arter av pollinatorer. Årlig ramme over denne ordningen er pr i dag imidlertid for liten til at ordningen kan vurderes som relevant til å bidra i en setersatsing.

8.3.3.3 Tilskudd til kulturminnetiltak - Norsk kulturminnefond

Beskrivelse

[Norsk kulturminnefond](#) er en statlig tilskuddsordning og et lavterskeltilbud for private eiere av verneverdige kulturminner. Også frivillige lag og organisasjoner kan søke. Kulturminnefondet gir økonomisk støtte til bevaring av verneverdige kulturminner som bygninger, båter, hageanlegg og kulturlandskap. Fondets visjon er vern gjennom aktiv bruk.

Kulturminnefondet ble opprettet av Stortinget i 2002 og er direkte underlagt Klima- og miljødepartementet, som årlig gir fondet instruks og tildelingsbrev. Siden 2013 får Kulturminnefondet midler over statsbudsjettet. Fondet kan initiere og støtte prosjekter som har samfinansiering mellom private og offentlige aktører og prosjekter som utløser betydelig egeninnsats, som kommer allmennheten til gode og skaper gode synergieffekter. Fondet har kontor på Røros.

I løpet av perioden 2003–2022 har Kulturminnefondet mottatt 658 søknader om et eller flere tiltak på setre. 322 av disse fikk tilsagn, for et samlet beløp på 38,5 mill. kroner. Hele 70 prosent av disse, 27,4 mill. kroner er tilsagn gitt i perioden 2013–22. De fleste tiltakene har vært på sel/seterstuer, dernest fjøs og løer. Tiltak i Innlandet fylke mottok 55 prosent av tilskuddene i denne perioden, Trøndelag 12,5 prosent og Vestland 11 prosent. Agder, Møre og Romsdal og Viken fylke mottok hver 5,5 prosent av midlene. De siste fem årene (2018–2022) har det gjennomsnittlig vært gitt tilsagn for 2,5 mill. kroner til tiltak på setre.



Istandsetting av seterstue fra 1870-tallet på Rømmervasseteren, Kvelia i Lierne kommune, Trøndelag. Finansiert av Kulturminnefondet og Utvalgte kulturlandskap, og gjennomført ved et omfattende dugnadsarbeid. Setra har et lite antall melkekyr og drives som besøksseter med servering av seterkost. Fra Kvelia utvalgte kulturlandskap. Foto: Ottar Bergli

Det er ikke kjent hvor stor andel av midlene som er gitt til setre i aktiv drift med melkeproduksjon, men i søknadsprioriteringene vektlegges tiltak knyttet til næringsdrift og samfunnsnytte.

Vurdering

Erfaringstallene viser at det de siste 20 år har vært forholdsvis stor interesse for støtte til tiltak på setre, og at størrelsen på samlet tilsagnsbeløp har økt kraftig de siste 10 år. Kulturminnefondet er med sitt brede nedslagsfelt til verneverdige kulturminner og kulturmiljøer godt egnet til å nå landets seterområder og vurderes som kulturmiljøforvaltningens mest aktuelle tilskuddsordning for ivaretagelse av kulturmiljø i seterområdene. Kulturminnefondet er en organisasjon med fagfolk, kompetanse og effektive og gode saksbehandlingssystemer. Fondet vil raskt kunne nå fram med støtte til aktuelle seterprosjekter dersom det øremerkes midler til formålet. Som del av en felles satsing, er det aktuelt å styrke Kulturminnefondets tilskuddsramme i en femårsperiode med en økt tilskuddsramme i størrelsesorden om lag 5 mill. kroner, som øremerkes istandsettingstiltak på seteranlegg.

8.3.3.4 Tilskudd til fredete kulturminner i privat eie

Beskrivelse

[Tilskudd til fredete kulturminner i privat eie](#) dekker tilskudd til istandsetting og vedlikeholdstiltak for fredete kulturminner og kulturmiljøer i privat eie, og skal dekke merkostnader som følger krav til antikvariske utførelse. Ordningen forvaltes av fylkeskommunen og Sametinget, som får tildelt rammer fra Riksantikvaren.

Per høsten 2022 er om lag 30 seterbygninger fredet etter kulturminneloven. Av større anlegg kan nevnes setergrenda Vålåskaret, Orkland i Trøndelag og Solbråsetra og Kantlisetra, Sør-Fron, Utistuvollen, Os, Råstølen/Kinnholt, Vestre Slidre og Blostrupmosetra, Alvdal, alle i Innlandet. De tre siste er fredet sammen med tilhørende gårdsanlegg. Av disse er ingen i aktiv bruk med melkeproduksjon, men flere har bruk knyttet til formidling og besøk. Den statlig eide fredete Sikkildalsseter i Nord-Fron, Innlandet, er i aktiv bruk med hesteavl.

En har ikke oversikt over omfang av tilskudd til tiltak på fredete setre de siste årene, men eksempelvis er det gitt 2,2 mill. kroner i tilskudd til tiltak på Solbråsetra 2016–2022. Dette er trolig den fredete setra som

har fått mest tilskudd. 34 setervoller er registrert automatisk fredet – dvs. her finnes spor fra hovedsakelig middelalder og jernalder, men dette er nok bare en liten andel av det reelle tallet på denne type kulturmiljø.

Vurdering

I ordningen inngår bare et smalt utvalg av setre, og ingen med aktiv melkeproduksjon. Den har derfor begrenset betydning for ivaretagelse av seterbygninger i en større sammenheng, og i dagens situasjon ingen betydning for seterbygninger på setre i aktiv drift.

8.3.3.5 Tilskudd til verdensarv

Beskrivelse

[Tilskudd til verdensarv](#) skal bidra til at verdensarvområdene utvikles som fyrstårn for den beste praksisen innen natur- og kulturmiljøforvaltning og i tråd med forpliktelsene i UNESCOs verdensarvkonvensjon. Tilskudd kan gis til tiltak i de norske verdensarvområdene med tilhørende buffersoner og skal medvirke til skjøtsel, vedlikehold og istandsetting og at kulturmiljø brukes som ressurser i en bærekraftig samfunnsutvikling. Posten forvaltes av fylkeskommunene, Sametinget og Riksantikvaren.

I verdensarvområdene Vestnorsk fjordlandskap (nordområdet Geirangerfjorden og sørområdet Nærøyfjorden) og Røros bergstad og Circumferensen inngår også seterområder. I Vestnorsk fjordlandskap er to større aktive geitesetermiljøer – Herdalssetra i Fjord kommune og stølene Melhus og Langhuso i Undredal i Aurland kommune. Det er videre aktiv drift med produksjon av kumelk på en rekke setre innenfor Circumferensen, særlig i Vangrøftdalen og Kjurrudalen i Os, som får støtte til seterdrift gjennom ordningen Utvalgte kulturlandskap.

For Vestnorsk fjordlandskap er det de siste tre årene er det gitt tilskudd/tilsagn til en plan for (100 000 kroner i 2021) og enkeltbygninger på Herdalssetra og til en høyløe på Melhus (80 000 kroner i 2021). Videre til bygninger på nedlagte setre i bygdene Geiranger, Eidsdal og Norddal i nord-området, og bl.a. i Dyrdal i sør-området. Innenfor Røros bergstad og Circumferensen har det vært gitt bidrag til seterkartlegging i Os kommune.

Vurdering

Riksantikvarens tilskuddspost til verdensarvområdene vil kunne bidra til vedlikehold, istandsetting og andre tiltak for en god forvaltning av seterbygninger i seterområdene i de aktuelle verdensarvområdene, Vestnorsk fjordlandskap og Røros bergstad og Circumferensen.

8.3.3.6 Bevaringsstrategier for kulturmiljø

Beskrivelse

I kulturmiljømeldingen ble bevaringsstrategier introdusert for å strukturere, samordne og organisere innsatsen for å nå de nye nasjonale målene i kulturmiljøpolitikken. Samordnet virkemiddelbruk og bred medvirkning er sentralt. Samarbeidet kan omfatte offentlige, private og frivillige aktører, og ulike sektorer og forvaltningsnivåer. Utvalgte kulturlandskap i jordbruket er framholdt som et eksempel til etterfølgelse.

Riksantikvaren sender forslag til hvilke tema som det skal utarbeides bevaringsstrategier for, på høring våren 2023. Klima- og miljødepartementet bestemmer hvilke bevarings strategier som skal utarbeides.

Vurdering

Innenfor hver bevaringsstrategi skal det prioriteres deltema og innsatsområder. I prinsippet kan arbeid med bevaring og bruk av setre og seterlandskap være et mulig deltema eller innsatsområde i en bevaringsstrategi. Det er mulig å inkludere kulturminner og kulturmiljø på setre i en bevaringsstrategi. Dette vil bidra til å ta vare på og bruke den immaterielle og materielle kulturarven knyttet til seterdrifta. Et eget deltema eller innsatsområde for setermiljøer kan bidra til ivaretagelse både av setre i aktiv drift og setre med ny bruk.

8.3.4 Tilskuddsaksjonen «Ta et tak» - Norsk Kulturarv

Beskrivelse

[Norsk Kulturarv](#) er en ideell, nasjonal stiftelse, opprettet i 1993 med støtte fra både offentlig og privat sektor. Stiftelsen er åpen for medlemskap fra kommuner, fylkeskommuner, bedrifter, organisasjoner og enkeltpersoner. Norsk Kulturarvs visjon er vern gjennom bruk, og stiftelsen gjennomfører praktiske tiltak i samarbeid med offentlige myndigheter og næringslivet for ivaretagelse av den mangfoldige kulturarven i Norge.

Norsk Kulturarv har gjennomført aksjonen «[Ta et tak](#)» siden 1998. Den landsomfattende aksjonen retter seg mot våningshus og driftsbygninger med kulturhistorisk verdi. Erkjennelsen bak er at ved å gi tilskudd til å redde taket på en bygning kan en stoppe fortsatt skade og forfall. Stiftelsen UNI er den største bidragsyteren til aksjonen.

Inkludert pågående aksjon 2022-23 har aksjonen blitt gjennomført 16 ganger. I de tre siste aksjonene var samlet tildeling henholdsvis 7,6 mill. kroner (2019-20), 10,4 mill. kroner (2020-21) og 10 mill. kroner (2021-22). Vi har ikke tall for tildeling til seterbygninger, men i de siste tre aksjonene kom i underkant av 50 søknader til seterbygninger. Norsk Kulturarv har ved en tidligere aksjon hatt ekstra søkelys på uthus i Nord-Norge, så tematiske prioriteringer er allerede kjent innenfor ordningen.

Vurdering

Aksjonen «Ta et tak» er en enkel ordning som kan gi viktige bidrag til å hindre forfall blant bygninger på setrene. Det er mulig for Norsk Kulturarv å prioritere tiltak på seterbygninger i kommende aksjoner, som del av en felles satsing.

8.4 Ordninger og tiltak for nettverksbygging, rekruttering, veiledning og kunnskapsutvikling om seterdrift

For å beholde de seterbrukerne som finnes i dag, og rekruttere nye (som er en forutsetning både for å stabilisere og øke setertallet) vil virkemidler som stimulerer til nettverksbygging, rekruttering, kompetansehevende tiltak, veiledning og kunnskapsutvikling være svært viktig som supplement til virkemidler rettet mot selve drifta. I dette kapitlet ser direktoratene først på noen konkrete ordninger og organisasjoner som bidrar innen disse feltene, før vi omtaler temaene mer generelt.

8.4.1 Områderettet innsats Fjellandbruket

Beskrivelse

Ordningen [Områderettet innsats](#) dekker prosjektene Arktisk landbruk og Fjellandbruket. Midler til fjellandbruk er en satsing over jordbruksavtalen som skal bidra til å styrke grunnlaget for bærekraftig verdiskaping i fjellandbruket. Tilskuddsordningen forvaltes av statsforvalterne og gjelder for Innlandet, Vestfold og Telemark, Trøndelag og Oslo og Viken, som har en stor andel av landets fjellkommuner⁸. Fjellandbruksmidlene bevilges til prosjekter og tiltak med målsetting om å styrke verdiskaping i fjellområdene innenfor tradisjonelt landbruk, seterbruk og bygdenæringer. Hovedvekten av prosjektene er flerårige. Organisasjoner, institusjoner, kommuner og ulike former for samarbeidsorganer kan søke om tilskudd fra denne ordningen. Eksempler på tiltak:

- tiltak som bedrer lønnsomheten innenfor tradisjonelt landbruk
- utrednings- og utviklingstiltak; agronomi, beite, høsting, nye planter, klimatilpasning m.m.
- satsing på unge bønder og nye bønder: fagsamlinger, møteplasser, nettverk m.m.
- skape og opprettholde god fagkompetanse, fagmiljøer og møteplasser
- bedre utnytting av utmarksbeiteressursene

⁸ Fjellkommuner er definert som kommuner der over 50 prosent av arealet ligger over 700 moh (600 moh. for Nord-Trøndelag).

Vi kan nevne følgende prosjekter fra perioden 2019–2021 som er direkte relatert til setring:

- Seterkultur. Faglig bakgrunnsdokumentasjon, immateriell kulturarv søknad UNESCO.
- Nasjonal seterkonferanse
- Stølsdrift i framtidens landbruk
- Hovedprosjekt seterresa

Innretning på og prioritering av midlene er tilpasset regionale behov og nedfelt i regionale næringsprogram i de fire fylkene.

Rammen for 2022 var 4 mill. kroner, hvorav 250 000 kroner av disse var satt av til ekstern evaluering av ordningen (sammen med Arktisk landbruk). For 2023 er rammen 3 mill. kroner.

Vurdering

Fjellandbrukssatsingen er relevant for seterdrift både ved at det er spesifikke prosjekter rettet mot setring, men også fordi det stimulerer til gårdsdrift i fjellregionene i seg selv. Det siste er av betydning fordi mange av setrene i dag drives av gårdbrukere i fjellregionene. Å stimulere til at de fortsetter gårdsdrifta, vil derfor indirekte øke sannsynligheten for at setrene bevares.

I evalueringen av Områderettet innsats (Brastad, Tufteland og Syrdalen, 2022) ble tilskuddsmottakerne bedt om å vurdere om prosjektet bidro til økt kompetanse på ulike områder. Der kommer det fram at 61 prosent av prosjektene mener de har bidratt til å utvikle kompetanse om hvordan man kan opprettholde seterdrift.

Direktoratene mener ordningen har potensiale til å romme flere prosjekter knyttet til seterdrift med større bredde enn det som har vært gjort til nå. Det kan for eksempel gjelde kompetanseheving knyttet til setring i seg selv og foredling av melk, agronomi på setra, rekruttering, nettverksbygging m.m. Det må i så fall prioriteres innen ordningen, og følges av en økt ramme for at det ikke skal gå på bekostning av andre prosjekter rettet generelt mot gårdsdrift i fjellregionen.

En ulempe ved å benytte denne ordningen i en setersatsing, er at den ikke dekker alle regioner med setre. Vestland, Møre og Romsdal, Nordland og Troms og Finnmark har alle (og særlig de to førstnevnte) setre og bør også dekkes av ordningen eller ordninger med tilsvarende formål. Et alternativ kan være å inkludere seterprosjekter fra hele landet som søkegode for ordningen. En må da vurdere hvilke embeter som skal forvalte midlene. En fordel med å holde forvaltningen til de embetene som i dag har ansvar for ordningen, er at det vil bli en mer samlet forvaltning av midlene hvor man kan vurdere prosjekter fra større deler av landet opp mot hverandre. Det vil også i sum kunne være få midler til de fylkene der det er lite omfang av setring, og ulempen er at statsforvalterne ikke har lokalkunnskap om de øvrige regionene slik de har om sine egne regioner. I begge tilfeller vil det trolig være en fordel med en øremerket del av rammen til seterprosjekter, slik at det er tydelig hvor mye støtte som skal gå til dette formålet sammenlignet med ordningens opprinnelige, brede formål om å styrke verdiskapingen i fjellandbruket.



Geitestølen Nupshallene ved Ulevåvatnet på Haukelifjell, Odda kommune, Vestland. Foto: Oskar Puschmann, NIBIO

8.4.2 Nasjonalt senter for fjellandbruk

Beskrivelse

I statsbudsjettet for 2023 er det satt av 4 mill. kroner til [Nasjonalt senter for fjellandbruk](#). Dette skal ligge på Løken gård i Valdres. Målet med senteret er å fremme et lønnsomt og bærekraftig landbruk i fjellområdene, med utgangspunkt i særtrekkene og fortrinnene som fjellbygdene har. Midlene skal gå til rådgiving, formidling av kunnskap og bygging av nettverk.

Nasjonalt senter for fjellandbruk er under etablering. I en rapport utarbeidet av styringsgruppen for prosjektet for opprettelse av senteret (Anbefaling om etablering av Nasjonalt senter for fjellandbruk, 2022) er det skrevet følgende om visjon og mål for senteret:

Nasjonalt senter for fjellandbruk skal være et nettverk som jobber for å fremme og styrke livskraftig fjellandbruk i Norge. Målet for nettverket er å bidra til et lønnsomt og bærekraftig landbruk i fjellområdene med utgangspunkt i fjellbygdene særtrekk og fortrinn og med fjellbondens behov i sentrum.

Målet skal oppnås gjennom at Nasjonalt senter for fjellandbruk bidrar til kunnskapsdeling og kunnskapsutvikling, og på denne måten øker fjellbondens kompetanse. Senteret skal skape et faglig og sosialt fellesskap på tvers mellom fjellbygdene.

I nevnte rapport er det skrevet at det finnes mye kunnskap og erfaring i fjellandbruket, men at det er spredt og fragmentert og derfor kommer få til gode, derav behovet for en nasjonal enhet. Senteret skal jobbe med kunnskapsdeling og kunnskapsutvikling, med utgangspunkt i fjellbondens behov for lønnsom og bærekraftig drift på gården. Siden senteret ikke er i drift ennå, er det ikke på nåværende tidspunkt klart

hvordan senteret vil jobbe med spørsmål knyttet til seterdrift, men det er trukket fram som et tema som angår fjellbonden og dermed også et aktuelt tema for senteret.

Vurdering

Senteret er i oppstartsfasen, og mye er derfor ikke avklart hva gjelder omfanget av arbeid med spørsmål knyttet til seterdrift. Senteret skal bygge nettverk og jobbe med kunnskapsutvikling og kunnskapsformidling. Om seterbruk innlemmes som et sentralt tema for senterets arbeid, kan det ha en funksjon i setersatsingen. Senteret kan oppfordres til å vurdere hvilke behov seterbrukerne har som senteret kan bidra til å dekke i en setersatsing.

8.4.3 Norsk seterkultur

Beskrivelse

[Norsk seterkultur](#) ble stiftet i 1999 og er en interesseorganisasjon for aktive seterbrukere og andre med interesse for norsk seterkultur. Formålet er å ta vare på seterkulturen i et langsiktig perspektiv, gjennom aktiv bruk av setrene i tråd med lokal kunnskap fra fortid og samtid. Videre er formålet å fremme interessen for seterkultur overfor offentlige myndigheter og samfunnet generelt. Norsk seterkultur har tre former for medlemskap – for aktive seterbrukere, støttemedlemmer og institusjon/organisasjon. Organisasjonen formidler kontakt mellom seterbrukere og de som ønsker å jobbe på seter.

Organisasjonens oppgaver er å

- markedsføre setra som en positiv del av norsk jordbruk
- arbeide for å styrke medlemmene sin kompetanse
- synliggjøre kvinnens rolle innenfor seterkulturen
- aktivt påvirke det offentlige rammeverket knyttet til næringsdrift på setre
- medvirke til samarbeid om salg og markedsføring av produkter og tjenester fra setra
- støtte opp om rekruttering
- gi ut medlemsbladet *Seterbrukaren* og drive andre former for informasjonsarbeid og kunnskapsformidling

Norsk seterkultur deler årlig ut seterprisen til seterbrukere som har gjort en ekstra innsats. Kriteriene er knyttet tradisjonell seterdrift, melkeforedling på setra, utvikling av ny næringsvirksomhet, forskning og formidling. Organisasjonen oppnådde i 2019 beskytta betegnelse for setersmør, basert på dokumenterte kvaliteter.

Norsk seterkultur og stiftelsen Norsk Kulturarv sendte i 2020 en felles uttalelse eller opprop, *Tid for budeieløft*, til regjering, politiske partier, forvaltning, organisasjoner og media. Oppropet understreket hvor mye vi har å miste når stadig flere setre legges ned, knyttet til matsikkerhet, beiteressurser, biologisk mangfold, kulturarv, trivsel og identitet. Det inneholdt konkrete forslag knyttet til setertilskuddet i RMP og økte økonomiske ressurser fra SMIL-ordningen og Kulturminnefondet.

Vurdering

Interesseorganisasjonen Norsk seterkultur er en viktig aktør både som nettverk for seterbrukerne, sin nærhet til seterbrukerne og i sitt arbeid for å fremme aktiv seterdrift og seterkultur i samfunnet. Det er vesentlig at forvaltningen i oppfølgingen av satsingen har nær kontakt med organisasjonen. Direktoratenes vurdering er at det vil være nyttig om Norsk seterkultur deltar i den nettverksgruppen som foreslås etablert i oppfølgingen av satsingen på seterdrift med melkeproduksjon (se kapittel 10.2.1)

Arbeid med å få seterkulturen inn på UNESCOs liste over immateriell kulturarv

Norsk seterkultur og Förbundet svensk Fäbodkultur och utmarksbruk (FSF) jobber sammen om en multinasjonal søknad om nominasjon av seterkulturen på UNESCO sin liste for immateriell kulturarv. (Listen er knyttet til konvensjonen for vern av den immaterielle kulturarven, og må ikke forveksles med konvensjonen for vern av verdens kultur- og naturarv, som gjelder fysiske miljøer – se kap. 5.4). Immateriell kulturarv er levende tradisjoner og tradisjonell kunnskap som blir overført mellom folk, og kan omfatte blant annet kunnskap om håndverk, driftsmåter, mattradisjoner og muntlige fortellinger.

Kulturdirektoratet har ansvar for å iverksette UNESCOs konvensjon om vern av den immaterielle kulturarven og er Kulturdepartementets fagorgan på dette feltet. Formålet med konvensjonen er å øke respekt for og kunnskap om immateriell kulturarv.

I søknaden til UNESCO framheves seterkulturen som en viktig kulturarv, knyttet til mattradisjoner, kompetanse, kunnskap, bygninger, landskap, biologisk mangfold, historier, folkemusikk og som en møteplass for formidling og opplevelser. Sammenhengen til FNs bærekraftsmål vektlegges. Arbeidet med nominasjon av seterkulturen ble formalisert etter årsmøtevedtak i Norsk seterkultur i 2018. Å ta vare på seterdrifta for framtida er avhengig av fellesskapets vilje. Derfor er det ønskelig å få fellesskapets bekræftelse på at dette er viktig. Det er avholdt møter og fagsamlinger med fylkeskommuner, forvaltning, andre organisasjoner og seterbrukere. Det er sendt ut spørreundersøkelse til alle seterbrukere og aksjonen «Setra mi» er gjennomført, der seterbrukere kan dele bilder m.m. om sine seteropplevelser. Det ble gjort filmopptak sesongen 2022. Denne dokumentasjonen er viktig del av innholdet i søknaden.

Norsk seterkultur jobber sammen med Förbundet svensk Fäbodkultur och utmarksbruk (FSF) om en multinasjonal søknad fra Norge og Sverige. Første utkast er godkjent av Institutet för språk och folkminnen (Isof) og det svenske kulturdepartementet, Norsk Kulturråd og Kulturdepartementet i Norge, med en del kommentarer til forbedring. Ny versjon sendes Kulturdirektoratet i mars 2023. Søknaden sendes til slutt fra Sverige i slutten av mars, og den skal være ferdig behandlet desember 2024.

Sammen med søknaden er det samlet inn en rekke støttebrev fra ulike organisasjoner. En dokumentarfilm på 10 minutter skal legges ved søknaden.

Dersom seterkulturen får plass på UNESCOs liste over immateriell kulturarv vil dette bety en anerkjennelse som kan

- styrke nasjonal bevissthet om betydningen av seterdrift, høstingskultur og beitebruk i fjellet
- gi seterdrift og seterkultur økt positiv oppmerksomhet, økt politisk vilje for å sikre framtidig lønnsom seterdrift
- gjøre at seterkultur tillegges større vekt i interessekonflikter
- gi insitamenter for skoler, leirskoler, friluftsskoler *et al.*, til å bruke seterkulturen i læringsprosesser
- invitere til økt samarbeid med andre interessegrupper og organisasjoner
- være en mulig døråpner for samarbeid /kunnskapsdeling med fjellområder i andre land
- gi mulighet til å søke tiltaksmidler i Norge og andre land
- forplikte Norge som statspart og samtidig de ulike sektorene som har interesser og verdier knyttet til seterdrift og seterkultur: Kulturdepartementet (immateriell kulturarv), Klima- og miljødepartementet (biologisk mangfold, kulturmiljø), Landbruks- og matdepartementet (produksjon, matkultur), Kommunal- og distriktsdepartementet (kommunal- og regionalpolitikk) og Nærings- og fiskeridepartementet (næring og reiseliv).

En UNESCO-status medfører ikke vern, og det vil ikke gi noen begrensninger for drifta på den enkelte seter.

8.4.4 Andre ideelle organisasjoner

Beskrivelse

I tillegg til Norsk seterkultur er det en rekke andre organisasjoner som jobber for å fremme seterdrift eller tilknyttede verdier. Sentrale er bla.:

- **Norsk Kulturarv**, stiftelse og interesseorganisasjon med formål om å bidra til vern av kulturarven gjennom bærekraftig bruk. Se også kap. 8.3.4.
- **Norsk Gardsost**, medlemsorganisasjon for norske gårdsmeierier og håndverkssystemer (småskala melkeforedling). Arbeider for å bedre rammevilkårene for denne næringen og fremme håndverksmeierienes betydning for verdiskaping og som tradisjonsbærere.
- **Sabima**, en miljøorganisasjon som jobber for å stanse tapet av naturmangfold og får til en bærekraftig bruk av norsk natur. Sabima foreslår politiske løsninger og sprer kunnskap om økologiske sammenhenger og er paraplyorganisasjon for de biologiske foreningene i Norge.
- **4H**, en organisasjon som favner over 10 000 medlemmer i ca. 450 4H-klubber over hele landet. Formålet er å utvikle aktiv og samfunnsengasjert ungdom, med basis i naturbruksnæringene og lokalmiljøet. Kurs i seterdrift inngår i klubbens mangfoldige aktiviteter.
- **Norske parker**, organisasjon for de ni norske regionalparkene og 41 kommunene som arbeider med park som samarbeidsmodell for bærekraftig utvikling. Medlem av den europeiske regionalparkorganisasjonen Europarc Federation. Og samler offentlige, frivillige og næringsliv i langsiktig samarbeid.



Besøksseter og 4H-seter: Melka separeres på Nordgardsetra i Lardal, Vestfold.
Foto: Oskar Puschmann, NIBIO

Vurdering

Disse organisasjonene kan være viktige for nettverksbygging, mobilisering og rekruttering av nye seterbrukere og å skape interesse om setring og setersatsingen. De kan også være viktige informasjonsformidlere om hvordan man kan drive setra slik at naturmiljø- og kulturmiljøverdier blir ivaretatt.

Direktoratene anbefaler at den foreslåtte nettverksgruppen for oppfølgingen av satsingen på seterdrift (se kapittel 10.2.1) vurderer hvilke andre organisasjoner det er nyttig å ha med i gruppen. Eventuelt kan gruppen be om at Norsk Seterkultur ivaretar kontakten til de andre frivillige organisasjonene i oppfølgingsarbeidet.

8.4.5 Tiltak for rekruttering, nettverk, veiledning og kunnskapsutvikling

Beskrivelse

Rekruttering – både gjennom generasjonsskifte og nye seterbrukere – er helt avgjørende for at seterdrift med melkeproduksjon skal fortsette. Å støtte opp om rekruttering er en av organisasjonen Norsk seterkulturs sentrale oppgaver, og antas også å kunne bli viktig i fjellandbrukssatsingen. Direktoratene har ikke rukket å skaffe oversikt over alt pågående arbeid her, men vet at det pågår en del lokale og regionale prosjekter som favner temaene rekruttering, nettverk og styrking av kompetanse og kunnskap. Direktoratene anbefaler at dette tema blir viktig oppfølgingen i en satsing.

Om lag 25 prosent av respondentene i AgriAnalyses undersøkelse svarer at det er en utfordring å skaffe kvalifisert arbeidskraft til setra, og opplæring i seterdrift for f.eks. ungdom eller andre interesserte kan bidra til å redusere dette problemet. I en undersøkelse fra Fylkesmannen i Hordaland fra 2012 (Fylkesmannen i Hordaland, 2012) ble 16 tidligere seterbrukere intervjuet. Noen av dem pekte på mangel på nettverk for setring som medvirkende årsak til at de sluttet med seterdrift.

Seterdrift i framtida vil sannsynligvis foregå på andre måter og med annen teknologi enn i dag, og kunnskap som kan danne grunnlag både for seterbrukerne når de gjør avveininger om egen drift samt kunnskap til bruk i forvaltningen er nødvendig.

For å legge til rette for at seterbrukerne både kan utvikle drifta si og samtidig ta hensyn til natur- og kulturverdier vil veiledning være viktig i tillegg til tilskudd. Det kan også være krevende å finne fram til de ordningene som er aktuelle å få støtte fra som seterbruker. Tidligere har Norsk seterkultur, Fylkesmennene i de gamle "seterfylkene" Hedmark, Oppland, Møre og Romsdal og Nord- og Sør-Trøndelag i samarbeid med Oppdal kommune laget en egen seterveileder med gode råd i forbindelse med både tradisjonell seterdrift og oppstart av reiselivsvirksomhet på setra. Veilederen er under oppdatering hos Norsk seterkultur i 2023, men er ikke ferdigstilt (Seterrettleiar.no).

Veiledere knyttet til ivaretagelse av landskaps-, naturmiljø- og kulturmiljøverdier i seterlandskapet er viktig for å sikre denne delen av seterkulturen. Et godt eksempel på byggeskikkveileder er [Byggeskikkveileder. Bygninger i seterlandskap. Forøllhogna nasjonalpark med tilliggende landskapsvernområder](#) (2020), utarbeidet på oppdrag fra Innlandet og Trøndelag fylkeskommuner, Verdensarvrådet for Røros bergstad og Circumferensen og Nasjonalparkstyret for Forøllhogna.

Når det gjelder nettverk og kompetansetiltak for tradisjonsbasert foredling av mat – se også kapittel 8.5.

Vurdering

Direktoratene anbefaler at nettverksgruppen for oppfølging av satsingen på seterdrift (se kapittel 10.2.1) ser nærmere på disse temaene.

8.5 Virkemidler for lokal produksjon av seterprodukter og verdiskaping

For å nå målsettingen om at seterdrift skal være et tydelig bidrag til å bygge Norge som matnasjon er det relevant med ordninger og tiltak som er rettet mot produksjon av lokalmat og distribusjon og salg av dette. Direktoratene omtaler her enkelte momenter knyttet til slik produksjon, men dette er et område som er langt mer omfattende.



Ysteri på Brimi sæter, Lom kommune, Innlandet. Foto: Ragnhild Brimi

8.5.1 Regelverk knyttet til videreforedling og servering på setra

Beskrivelse

Regelverk knyttet til videreforedling og servering av lokalmat forvaltes av Mattilsynet og skal sikre at maten som lages og serveringen av den er trygg for forbrukerne. Det er flere forskrifter som gjelder for de ulike sidene av drifta, som forskrift om næringsmiddelhygiene, forskrift om særlige hygieneregler for næringsmidler av animalsk opprinnelse, og forskrift om vannforsyning og drikkevann. Mattilsynet skal veilede om regelverket og har bl.a. laget en egen veiledningsside for lokalmat. De skal ikke gå gi konkrete råd eller forslag til løsninger (Mattilsynet, 2009). Det finnes nasjonale retningslinjer for småskala melkeforedling, som distribueres til medlemmer av bransjeorganisasjonen Norsk gardsost.

Vurdering

Det har gjennom arbeidet med denne utredningen kommet fram at det kan være utfordrende for seterbrukere som ønsker å drive foredling/salg/servering å tilfredsstille regelverket, da setrene typisk er bygget i en tid da kravene til hygiene var annerledes. Kravene til hygiene sikrer at maten som produseres og serveres er trygg, noe som er av overordnet viktighet både for befolkningens helse og bransjens omdømme. Det er ønskelig at flere seterbrukere kan drive med videreforedling og salg/servering innen rammene av regelverket for å nå målet om at produkter fra setrene skal være et tydelig bidrag til Norge som matnasjon. Et virkemiddel for å oppnå dette kan være å gi mer veiledning til seterbrukere som har interesse og ønske om å starte opp, for å gi dem mulighet til å finne praktiske løsninger som tilfredsstiller kravene i regelverket. Dette kan f.eks. gjøres gjennom prosjekter som støttes med midler over fjellandbrukssatsingen. Organisasjoner som Norsk seterkultur og Norsk gardsost er også viktige formidlere til seterbrukerne i slike spørsmål. Kompetansenettverkene spiller også en viktig rolle i dette arbeidet.

8.5.2 Beskyttede betegnelser

Beskrivelse

Beskyttede betegnelser er en offentlig merkeordning som skal sikre at norsk mat med særpreg får beskyttelse og anerkjennelse (Forskrift om beskyttelse av betegnelser, 2002). Norges regelverk tilsvarer

EUs regelverk. Beskyttede betegnelser reguleres av en egen nasjonal forskrift⁹. Det kan gis beskyttet opprinnelsesbetegnelse, geografisk betegnelse eller tradisjonelt særpreg. Formålet er å få større matmangfold og økt verdiskaping ved å stimulere til regional og lokal matproduksjon, sikre forbrukeren pålitelig informasjon om produktet, samt å ta vare på viktig kunnskap om norsk mat og matkultur. Setersmør/Stølssmør har som nevnt i kapittel 3.3 betegnelsen «tradisjonelt særpreg». Seterrømme har per dags dato ikke samme beskyttelse.

Vurdering

Gitt de særegne kvalitetene til seterproduktene og befolkningens økende etterspørsel etter lokalmat (se kapittel 3.3,) kan det ligge et potensiale i å utnytte dette bedre. I strategien Matnasjonen Norge vises det til at det har vært økende interesse for og etterspørsel etter særpregede opplevelser blant turister det siste tiåret, basert på både natur og mat og drikke. Ett av innsatsområdene i strategien er å *Skape grunnlag for vekst og verdiskaping i hele landet*. I dette inngår det å styrke norske mat- og reiselivsregioner gjennom målrettet identitets- og merkevarebygging. Å stimulere til mer aktiv bruk av merkeordningene på matområde er et prioritert tiltak, for å gi produktene merverdi og bidra til byggingen av sterke mat- og reiselivsregioner. Det står videre at regjeringen vil ta initiativ, til en gjennomgang av hvordan merkeordningene kan utnyttes bedre i det regionale utviklingsarbeidet for mat og drikke. For at seterprodukter skal bidra til å bygge Norge som matnasjon vil det være en fordel om seterprodukter følges tett opp i denne prosessen. Dette kan eventuelt være en oppgave som ivaretas av oppfølgingsgruppen nevnt i kapittel 10.2.1. At seterprodukter oppnår beskyttede betegnelser kan bidra til at produsenter kan ta ut en merverdi i markedet, som kan styrke økonomien for dem som driver videreføring og salg.

8.5.3 Øvrige tiltak for produksjon og salg av seterprodukter

Som nevnt innledningsvis er lokalmatproduksjon og bygging av Matnasjonen Norge et felt med mange virkemidler og tiltak. Vi har ikke gjennomgått alle her, men mener det kan være formålstjenlig at det arbeides mer med hvordan seterprodukter kan løftes frem og bli et større bidrag til lønnsomheten i seterdrifta. I en satsing på seterdrift kan det være aktuelt å starte et arbeid, f.eks. som starte et pilotprosjekt i et eller flere fylker som tar for seg hvilke muligheter som finnes og hvordan man kan legge til rette for økt produksjon og salg av seterprodukter.

8.6 Øvrige virkemidler i miljøforvaltningen

I dette kapittelet omtaler vi juridiske virkemidler som er grunnleggende for fortsatt seterdrift, eller som berører seterbrukere.

8.6.1 Regelverk i verneområder (naturmangfoldloven)

Endret arealbruk kan være en trussel mot setring ved at attraktive seterområder blir brukt til andre formål, for eksempel hyttebygging. Vern kan i så måte være en fordel for å sikre at områdene kan nyttes til setring også i framtida. Det kan derfor være en fordel for seterbrukerne at områder blir verna. Setring vil aldri være et formål med vern etter naturmangfoldloven, men setring kan likevel være et virkemiddel til at utmarksbeite opprettholdes, noe som ofte vil være ønsket skjøtselstiltak for opprettholdelse av formålet med vern gjennom sikring av fortsatt åpent landskap og gjerne også bidra til restaurering av gjengrodd kulturlandskap. Restriksjoner i verneområder vurderes ikke som en stor utfordring for seterbrukere (Bunger & Haarsaker, 2020). Vernereglene i de fleste verneområder, spesielt landskapsvernområder, åpner for at eksisterende virksomhet kan videreføres. Utvidelser og moderniseringer i form av nybygg eller nye tekniske tiltak eller installasjoner må imidlertid omsøkes fra forvaltningsmyndigheten for verneområdet.

⁹ Forskrift om beskyttelse av opprinnelsesbetegnelser, geografiske betegnelser og betegnelser for tradisjonelt særpreg på næringsmidler

8.6.2 Forvaltning av trua natur (naturmangfoldloven)

Ulike virkemidler i naturmangfoldloven bidrar til å ivareta trua natur utenfor vernede områder. De mest relevante i seterområdene er arealbaserte virkemidler, først og fremst [forskrift om utvalgte naturtyper](#). Virkemiddelet skal bidra til å sikre ivaretagelse av trua naturtyper ved at kommuner og andre som forvalter arealer, skal ta særlig hensyn til disse naturtypene i sin forvaltning. Ved vedtak skal det legges vekt på at naturtypene opprettholder sin utbredelse og at den økologiske tilstanden blir ivaretatt. Kommunen må klarlegge konsekvensene før den eventuelt kan vedta et inngrep i en forekomst av en utvalgt naturtype.

Slåttemark og slåttemyr er to av åtte utvalgte naturtyper pr i dag. Hensynsreglene for forvaltning av disse to utvalgte naturtypene skal bidra til en viss sikring i seterområdene mot omdisponering av disse driftsarealene til annen bruk.

8.6.3 Kartlegging av natur- og kulturlandskapsverdier

Miljøforvaltninga legger til rette for å framskaffe oppdatert stedfesta kunnskap om naturmangfoldsverdier og trua natur i Norge. De viktigste redskapene er naturtypekartlegging og tilgjengeliggjøring av kartlagte verdifulle kulturlandskap som offentlige, kvalitetssikra kartdatasett i Naturbase. Naturtypekartleggingen prioriteres særleg i områder med utbyggingspress, f.eks nærings- og hytteutbygging, og der det er aktuelt med skjøtsel for å ivareta lokaliteter av trua natur.

Kartlegging av natur gir et kunnskapsgrunnlag om miljøverdier kan benyttes til å utløse annen virkemiddelbruk - både hensyn i arealforvaltningen (bl.a innsigelser og utvalgte naturtyper) og bruk av tilskuddsordninger for støtte tiltak som ivaretar naturtypene (bl.a i RMP).



Sparstadstølen, Sanddalen, Vang kommune, Innlandet. Foto: Katharina Sparstad

9 Anbefalinger om virkemiddelbruk

Virkemiddelbruken må forsterkes dersom de foreslåtte målene skal nås

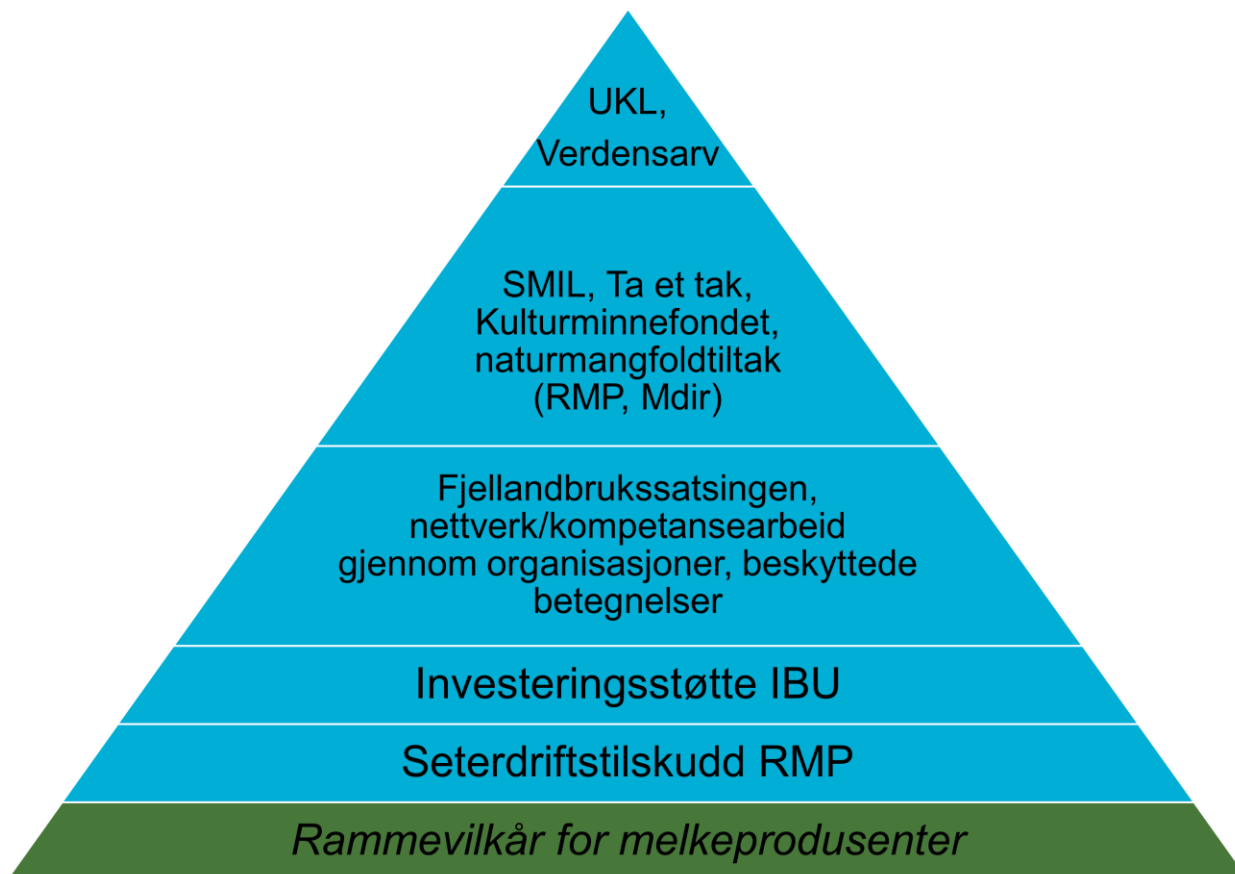
Trenden for utvikling i antall setre er et resultat av de store trekkene i samfunnsutviklingen - driftsendringer i jordbruket, rammevilkårene for melkeprodusentene, den enkelte bondes vurdering av behov, kostnad, tidsbruk og preferanser og virkemidler. Hvis en fastsetter mål i tråd med det som er beskrevet i kapittel 6, legger direktoratene til grunn at virkemidlene rettet mot seterdrift må forsterkes.

Små og mellomstore melkebruk er en forutsetning

Både virkemidler som er rettet direkte mot seterdrift og øvrige virkemidler vil påvirke enkeltbrukernes beslutninger. Vi har på grunn av oppdragsteksten konsentrert oss om å vurdere de økonomiske virkemidlene som er rettet mot, eller kan inkludere, seterdrift. Det er likevel en grunnleggende forutsetning for setring at det finnes melkebruk som kan drive seter. Dette er i stor grad små og mellomstore bruk, slik det er påpekt i AgriAnalyses rapport og videre omtalt her. En satsing på seterdrift forutsetter at rammevilkårene legger til rette for at et stort nok omfang av disse brukene videreføres.

De ulike virkemidlene skal treffe ulike behov

Virkemidlene vi har vurdert i kapittel 8 er av ulik art og vil ha betydning for ulike mål. I Figur 15 illustrerer vi hvordan disse er tenkt å virke sammen, og i tabell 3 viser vi hvilke mål de spesifikt er tenkt å virke for.



Figur 15 : Illustrasjon av forholdet mellom virkemidlene i en satsing. Ikke alle de vurderte virkemidlene er med i figuren.

Det er som nevnt grunnleggende å ha små og mellomstore melkebruk, og det er også noen grunnleggende virkemidler for setring som må være på plass, som Tines henteplikt og arealforvaltning som hensyntar setring. For å nå hovedmålet og delmål 1 framstår det deretter som viktigst å gi tilstrekkelig tilskudd til drift av seter gjennom Regionalt miljøtilskudd (RMP) for å kompensere for deler av ekstrakostnadene samt å gi

støtte til nødvendige investeringer på og i tilknytning til setra gjennom Innovasjon Norges IBU-ordning. Dette bør derfor være «grunnmuren» i en satsing.

Å ta vare på og framskaffe ny kunnskap, øke kompetansen om seterdrifta samt stimulere til å beholde bønder i fjellregionen er også av betydning for å holde på eksisterende og rekruttere nye seterbrukere. Dette kan styrkes gjennom f.eks. Fjellandbruks-satsingen, i tillegg til at organisasjoner som Norsk seterkultur og Norsk gardsost spiller en viktig rolle.

I diskusjonen om verdier og mål peker direktoratene på at det er grunnleggende at det drives melkeproduksjon på setrene, og at slik seterdrift vil generere flere fellesgoder. Samtidig vil ikke seterdrift i seg selv alltid være nok til å ivareta naturmiljø- og kulturmiljøverdier som er synliggjort i delmål 3, eller til å nå delmål 4 om å bidra til å bygge Norge som matnasjon. Derfor er det behov for noen mer målrettede virkemidler, som tilskudd til å ta vare på verneverdige bygninger gjennom Kulturminnefondet og Norsk Kulturarvs «Ta et tak»-aksjon, ta vare på verdier i kulturlandskapet gjennom SMIL-ordningen, naturmangfoldtiltak gjennom RMP og andre tilskuddsordninger, arbeide for beskyttede betegnelser av seterprodukter m.m.

Til sist er det ønskelig å ha en særskilt innsats rettet mot noen særegne og verdifulle seterområder. Det er allerede etablert tilskuddsordninger til Utvalgte kulturlandskap og verdensarvområder – og begge favner områder med seterdrift. Dette er områder som skal ivaretas særskilt både med hensyn til å sikre jordbruksdrifta og ta vare på naturmangfold og kulturmiljøverdier. Forvaltningen av disse vil også kunne gi inspirasjon og økt kompetanse til andre seterbrukere.

I tabell 3 har vi ført opp de virkemidlene vi har vurdert som mest aktuelle i en forsterket satsing, og markert hvilket delmål de er tenkt å (hovedsakelig) bidra til å nå. Om de styrkes i tråd med mulighetene som er beskrevet, vil den totale pakken av endrede virkemidler utgjøre en satsing på seterdrift som vil gjøre det sannsynlig å nå de foreslåtte målene.

Om samspill av ulike økonomiske virkemidlene

Det er krevende å tallfeste hvor store endringer i de økonomiske virkemidlene som skal til for å gi ønsket effekt for å nå hhv. Alternativ A (stabilisering på minimum 750 setre innen 5 år) og B (stabilisering og økning til 950 setre innen 20 år). Direktoratene vurderer at setertilskuddene gjennom regionale miljøprogram fortsatt må være de viktigste tilskuddene til seterbrukerne, men vi ønsker også å løfte fram de andre ordningene vi har nevnt i tabell 3. Under omtalen av regionale miljøtilskudd har vi gjort anslag over hvor mye tilskudd vi tror seterbrukerne totalt må ha for at vi skal nå alternativ A eller B. For å nå de ulike delmålene mener direktoratene at tilskuddsmidler som eventuelt avsettes til en setersatsing bør kanaliseres også gjennom de øvrige tilskuddsordningene i tabell 3, da dette vil gi best mulighet til å nå de ulike delmålene.

Vi vil også trekke fram at det er mulig og ønskelig å øke seterbrukernes lønnsomhet ved å stimulere til at produkter fra setra kan ta ut økt pris i markedet. Uttak av merpris er ønskelig framfor å gi økte tilskudd, men det vil være behov for tilrettelegging for å kunne realisere målsettingen. Tiltak for å kunne gjøre seterdrifta til en viktig del av Matnasjonen Norge inngår i en slik tilrettelegging.

Øvrige virkemidler og tiltak er også av betydning

I tillegg vil det være ønskelig å følge opp øvrige tiltak og juridiske virkemidler, som veiledning, nettverksbygging, kartlegging og forvaltning av naturtyper og annen kunnskapsutvikling og areal- og samfunnsplanlegging. Disse tiltakene har vi i begrenset grad omtalt i denne utredningen. Vi anbefaler at det arbeides videre med disse temaene.

Tabell 3: Oversikt over de viktigste virkemidlene som kan inngå i en setersatsing og hvilke sider ved seterdrifta de er rettet mot. Med «seterdrift generelt» mener vi at virkemiddelet støtter opp under seterdrift i seg selv, uten vektlegging av bestemte sider ved seterdrifta.

Virkemiddel	Hvilke sider det ivaretar					Aktuelle endringer i en samlet satsing
	Seterdrift generelt	Ressurs-utnyttelse, mat-produksjon	Natur-miljø	Kultur-miljø	Mat-kultur	
Investeringsstilskudd IBU	x	x				Prioritering av seterprosjekter
Tilskudd til drift av seter (RMP)	x	x	x	x	x	Økt sats og økt ramme
Tilskudd til drift av besøksseter (RMP)	x		x	x	x	Oppfordre alle SF til å vurdere dette for sitt fylke
Andre tilskudd til landskaps-, naturmiljø- og kulturmiljøverdier m.m. (RMP)			x			Tilskudd som treffer seterområder prioriteres av statsforvalter
Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)			x	x		Økt ramme og oppfordre kommuner til å prioritere tiltak på setre i et visst tidsrom
Utvalgte kulturlandskap i jordbruket (UKL) (felles tilskuddsordning landbruk og miljø)	x	x	x	x	x	Økt ramme slik at fylker med seterområder kan styrke støtten til investeringer og drift. Noen grensejusteringer for å få innlemmet flere setre i ordningen
Verdensarvområdene (landbrukets tilskuddsordning og KLDs ordninger)	x	x	x	x	x	Økt ramme slik at fylker med seterområder kan styrke støtten til investeringer og drift
Norsk kulturminnefond				x		Økt ramme øremerkes tiltak i setermiljøer
Norsk kulturarv – aksjonen «Ta et tak»				x		Prioritere seterbygninger i kommende aksjoner
Områderettet innsats - Fjellandbruket	x	x			(x)	Økt ramme og prioritere seterprosjekter
Beskyttede betegnelser, øvrige tiltak for Norge som matnasjon					x	Arbeide for å få beskyttet seterproduktene, pilot på hvordan setring kan være en tydelig del av Norge som matnasjon

10 Økonomiske og administrative konsekvenser og vurdering av mulighet for måloppnåelse

Dette kapittelet inneholder betraktninger om hva en setersatsing vil medføre av økonomiske kostnader, hvilke administrative konsekvenser forslagene har samt en vurdering av hvor realistisk det er å nå målene som er foreslått.

10.1 Økonomiske konsekvenser

Det er som nevnt i kapittel 8 svært vanskelig å tallfeste hvor mye økonomiske virkemidler må styrkes for at målene i en setersatsing (med ulike ambisjonsnivåer, enten alternativ A (stabilisering) eller alternativ B (stabilisering, deretter økning til 900 setre)) skal kunne nås. Derfor vil vi ikke kunne presentere en fullstendig oversikt over totalkostnadene knyttet til alternativ A eller B. Hvorvidt en bonde fortsetter å setre eller ikke avhenger i stor grad også av forhold som ligger utenfor mandatet til denne utredningen. Setertilskuddet som gis gjennom regionale miljøtilskudd er den av ordningene vi har vurdert som aktuelle som i økonomisk omfang er definitivt størst. Vi har i kapittel 8.3 gitt noen anslag for hva vi tror RMP-satsene i snitt må ligge på for å nå alternativ A og alternativ B, det vil si hvor mye en bonde totalt bør få i støtte for å kunne drive seter. Vi viser under en utregning av hva en slik satsøkning vil medføre av behov for midler.

Tabell 4: Grunnlagsdata for beregning av kostnader i de ulike scenarier for satsinger

Data for 2022		
Antall setre 2022		742
Utbetaling 2022	kr	67 300 000
Gjennomsnittssats 2022 per seter	kr	90 701
Forslag til nye gjennomsnittssatser (ref. kapittel 8.3.1)		
Alternativ A, sats drift av seter	kr	170 000
Alternativ B, sats drift av seter	kr	210 000
Alternativ B, sats drift av besøksseter	kr	150 000

Tabell 5: Anslag for kostnader for alternativ A og alternativ B i en eventuell satsing på seterdrift.

Alle tall i mill. kroner	Kostnad når antall setre er 750		Kostnad når antall setre er 900	
	Per år	Økning fra 2022	Per år	Økning fra 2022
Alternativ A (stabilisering på 750 setre)	130	60	-	-
Alternativ B (økning til 900 setre)	160	90	190	120

Tabell 1 viser at dersom man øker snittsatsen til 170 000 kroner, vil totalkostnaden for Alternativ A per år være ca 130 mill. kroner. Det er 60 mill. kroner mer enn i dag, en økning på nærmere 90 prosent. For alternativ A har vi ikke justert for antall besøkssetre, da dette antas å være få og i liten grad spille inn på totalbeløpet. Tilskuddene må fortsette å ligge på omtrent samme nivå så lenge man ønsker å holde setertallet stabilt, med mindre andre forhold knyttet til lønnsomhet i landbruket endres. Det er derfor nødvendig å regne dette som årlige kostnader for framtida.

For alternativ B vil det behøves 160 mill. kroner per år ved oppstart av setersatsingen når antall setre er likt som i dag (750). Deretter vil de årlige kostnadene øke til 190 mill. kroner når målet er nådd (900 setre, hvorav 75 er besøkssetre). Forskjellen til dagens kostnader er da 120 mill. kroner. På samme måte som for alternativ A må man i utgangspunktet regne med at disse tilskuddsnivåene må holdes på samme nivå for de kommende år.

Selv om direktoratene mener mesteparten av støtten til seterbrukere bør gå gjennom RMP er det fullt mulig, og ønskelig for å nå de ulike delmålene, at deler av satsingen legges til de øvrige ordningene vi har vurdert og funnet aktuelle for satsingen. I beregningen av sats i kapittel 8.3 har vi lagt inn betjening av lån til investeringer på setra. Særlig her kan det være snakk om å fordele en eventuell økning i midler mellom RMP og investeringsordningene til Innovasjon Norge. Etter direktoratenes syn kan ordningene SMIL, Fjellandbrukssatsingen, Kulturminnefondet, Utvalgte kulturlandskap og ordningene for Verdensarvområdene være viktige og bør også prioriteres for økte rammer.

Dersom mye av midlene skal fordeles gjennom RMP, er beløpene det er snakk om, både for alternativ A og alternativ B, en såpass stor andel av den totale RMP-rammen at det må gis ekstra bevilgninger om man ikke ønsker at andre formål i RMP blir betydelig nedprioritert. Det er mulig å bruke fordelingsnøkkelen for regionale miljøtilskudd til å vektlegge antall setre mer enn i dag, eller man kan gjøre en separat utregning av hvor mye hvert fylke har behov for, for f.eks. å kunne tilby de nye minstesatsene.

10.2 Administrative konsekvenser

Tilskuddsordningene som er vurdert som aktuelle i en satsing er i all hovedsak etablerte ordninger. Eventuelle regelverksendringer, som kanskje også må sendes på høring, vil det fortsatt være administrative kostnader knyttet til. Vi har gjort vurderinger av mulige endringer i kapittel 8, men det kreves ytterligere vurderinger og arbeid med den enkelte ordning for å implementere tilpasningene. Dersom det gis betydelig økte rammer kan man forvente at det blir mer arbeid knyttet til saksbehandling i første instans.

Dersom Nasjonalt senter for fjellandbruk skal tillegges en rolle i setersatsingen, er det å forvente at dette krever noe administrasjon både ved oppstart og for oppfølging på sikt.

10.2.1 Oppfølging og evaluering av setersatsing

Av gjennomgangen i kapittel 8.1–8.6 ser vi at det er mange ulike virkemidler som med fordel kan brukes i en setersatsing. Virkemidlene forvaltes av ulike direktorater, tilsyn, statsforvaltere, fylkeskommuner med flere. De omfatter både tilskuddsordninger, nettverk, veiledning, regelverk og lovverk og annet arbeid som kan bidra til å styrke seterdrift. Direktoratene har denne utredningen ikke rukket å gå like mye inn i alle tema. I disse tilfellene viser vi til behovet for videre arbeid. Dette gjelder for eksempel veiledning til seterbrukerne om hvilke støtteordninger, veiledningsmateriell og tjenester som er tilgjengelig.

Dersom det iverksettes en satsing på seterdrift, med styrking og justering av tilskuddsordninger og øvrige virkemidler, ser direktoratene et behov for koordinering av innsatsen. Denne koordineringsoppgaven kan legges til forvaltningen ved f.eks. Landbruksdirektoratet, til en organisasjon som Norsk seterkultur eller til Nasjonalt senter for fjellandbruk, dersom dette passer med det som blir senterets oppgaver for øvrig. Dersom satsingen i stor grad vil innebære utvikling av regelverk og tilskuddsforvaltning ser direktoratene fordeler ved at koordineringsrollen legges til Landbruksdirektoratet.

I alle tilfeller anbefaler direktoratene at det opprettes en nettverksgruppe som deltar og rådspørres i oppfølgingsarbeidet. Organisasjoner representert i denne gruppen vil kunne være tilnærmet sammenfallende med referansegruppen for denne utredningen, men flere andre ideelle organisasjoner (nevnt i kapittel 8.4.4) bør vurderes inkludert.

Det foreligger allerede mye kunnskap om utfordringer for seterbrukerne slik vi har sett gjennom denne utredningen. Det mangler likevel økonomiske beregninger om utgifter, inntekter og lønnsomhet som er gyldige for den store bredden av seterbrukere. For å kunne innrette og justere innsatsen for seterdrifta ville dette vært svært nyttig.

Som en del av oppfølgingen vil det være naturlig å evaluere satsingen etter f.eks. fem år. Målet med dette vil være å finne ut hvilke tiltak som har hatt god effekt, og hva som eventuelt bør justeres.

10.3 Er det realistisk å nå de foreslåtte målene?

I oppdraget er direktoratene bedt om å vurdere hvilke sider ved seterdrifta som er viktig og realistisk å ta vare på for framtiden. Direktoratene vurderer at setring som del av aktivt jordbruk kan være i ferd med å nærme seg et veiskille. Dersom setring fortsatt skal være en ordinær del av jordbruket, er det etter direktoratenes vurdering nødvendig å sette mål om å stabilisere og eventuelt øke antall melkesetre i drift, slik det er foreslått i kapittel 7.2,. Da vil det være realistisk å kunne ivareta de verdiene som seterdrifta skaper. Måloppnåelse og realisme er imidlertid avhengig av en betydelig satsing med vekt på økte økonomiske midler, som vist i kapittel 10.1 over. Samfunnsutviklingen for øvrig vil også påvirke hvorvidt setersatsingen lykkes. Hvor mange melkebruk som setrer avhenger av markeds- og samfunnsutvikling, tilgang på, utforming av og bruken av virkemidler og tiltak i flere sektorer. Det avgjørende er om den enkelte bonde vurderer at seterdrift med melkeproduksjon samlet sett er lønnsomt i framtida. Dersom konklusjonen er positiv, er det sannsynlig at gårdbrukeren vil fortsette seterdrifta. Dersom seterdrift vurderes som lite lønnsom, vil det være vanskelig å fortsette med setring, selv om man også har andre motivasjonsfaktorer.

Som vist gjennom utredningen står store verdier i fare for å gå tapt hvis seterdrifta forsvinner helt. En setersatsing som skal nå enten mål A eller B kommer til å kreve en betydelig økning i samlede tilskudd. På den andre siden produserer seterdrift store fellesgoder, som i neste rekke kan gi grunnlag for verdiskaping. Seterdriftas bidrag til å utnytte beiteressurser i utmark kan også vise seg å få økt betydning og være framtidsrettet for nasjonal matsikkerhet. Det er ikke gjort noen samfunnsøkonomisk analyse eller undersøkelser, så vidt direktoratene kjenner til, som beregner betalingsvilligheten i befolkningen for å ivareta setrene. Det er likevel verdt å merke seg at turister, og nordmenn som vil kjøpe hytte, tilsynelatende i stor grad tiltrekkes av seterlandskapet – noe som kan være en indikasjon på at det verdsettes høyt.

Referanser

- Adler, S., Steinshamn, H., Ebbesvik, M., Hansen, S., Granås, R., og Lindås, A. (2018) *Økologisk mjølkeproduksjon uten kraftfôr*. NIBIO RAPPORT 4(41). Tilgjengelig fra: <http://hdl.handle.net/11250/2491517>
- Almås, R. (2002). Norges landbrukshistorie. Bd. IV. Samlaget
- Artsdatabanken (2021) *Norsk rødliste for arter 2021*. Tilgjengelig fra: <https://www.artsdatabanken.no/lister/rodlisteforarter/2021/>
- Artsdatabanken (2022) *Natur i Norge. Livsmedium*. Tilgjengelig fra: <https://www.artsdatabanken.no/Pages/222658/Livsmedium>
- Asheim, L.J., Lunnan, T. og Sickel, H. (2014) *The profitability of seasonal dairy farming in Norway*. German Journal of Agricultural Economics, 63(2): 81-95. Tilgjengelig fra: <https://ageconsearch.umn.edu/record/253152/>
- Bele, B. og Norderhaug, A. (2013) *Traditional land use of the boreal forest landscape: Examples from Lierne, Nord-Trøndelag County, Norway*. Norsk geografisk Tidsskrift 67(1): 12-23. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1080/00291951.2012.760002>
- Bele, B., Norderhaug, A., og Tunøn, H. (2019) *Seterlandskapet. Historia, naturen og kulturen*. NIBIO BOK 5(8).
- Bele, B., og Sickel, H. R. (2015) *Terroir på norsk - husdyrprodukter med lokal identitet*. Bioforsk FOKUS 10(6). Tilgjengelig fra: <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2437477/Bioforsk-FOKUS-2015-10-06.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Bele, B., Sickel, H., og Norderhaug, A. (2017). Tourism and terroir products from mountain summer farming landscapes. *Journal of Gastronomy and Tourism*, 2, 233-245. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/DOI: https://doi.org/10.3727/216929717X15046207899384>
- Bele, B., Thorvaldsen, P., Grenne, S. N., og Fagerås, K. (2017) *Tilråding til generell del for mal til skjøtelsesplanar for heilskaplege kulturlandskap*. NIBIO RAPPORT 3(79). Tilgjengelig fra: https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2448788/NIBIO_RAPPORT_2017_3_79.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Bele, B., Norderhaug, A. og Sickel, H. (2018) Localized agri-food systems and biodiversity. *Agriculture* 8(2). Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.3390/agriculture8020022>
- Bele, B., Rytönen, P. og Tunøn, H. (2020) *Lokale matprodukter, kundepreferanser og biologisk kulturarv. Oppsummering av en kundeundersøkelse i Gävleborgs län, Sverige og i Trøndelag Fylke, Norge*. NIBIO RAPPORT 6(156). Tilgjengelig fra: <https://hdl.handle.net/11250/2717050>
- Brastad, B., Tufteland, Y. S., og Syrdalen, J. L. (2022). *Spissere og bedre?* Kristiansand: Oxford Research.
- Bright R.M., Eisner S., Lund M.T., Majasalmi T., Myhre G. og Astrup R. (2018) *Inferring Surface Albedo Prediction Error Linked to Forest Structure at High Latitudes*. *Journal of Geophysical Research: Atmospheres* 123(10), p. 4910-4925. Tilgjengelig fra: <https://hdl.handle.net/11250/2717050>
- Bryn, A. og Hemsing, L.Ø. (2012) *Impacts of land use on the vegetation in three rural landscapes in Norway*. *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services and Management* 8(4): 360-371. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1080/21513732.2012.737373>
- Bryn, A., Flø, B.E., Daugstad, K., Dybedal, P. og Vinge, H. (2013) *Cultour – et forskningsprosjekt om reiseliv, kulturminner og gjengroing*. Norsk Institutt for Skog og Landskap, Norsk Senter for Bygdeforskning. Tilgjengelig fra: <http://hdl.handle.net/11250/2453878>
- Bunger, A., og Haarsaker, V. (2020) *Færre og større melkebruk – hva skjer med seterdrifta?* Oslo: AgriAnalyse, Rapport 3-2020. Tilgjengelig fra: <https://www.agrianalyse.no/publikasjoner/farre-og-storre-melkebruk-hva-skjer-med-seterdrifta-article118-856.html>
- Daugstad, K. og Sæter, S. (2002) *Er setra liv laga?* Fjellenes år – Oslo: DNTs årbok 2002
- Den Norske Turistforening, DNT (2018) *Mot rekordår for DNT-hyttene*. Tilgjengelig fra: <https://www.dnt.no/artikler/nyheter/13630-mot-rekordar-for-dnt-hyttene/> (nedlastet 31.01.2023).
- Departementa (2018) *Nasjonal pollinatorstrategi. Ein strategi for levedyktige bestandar av villbier og andre pollinerande insekt*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/3e16b8410e704d54af40bcb3e687fb4e/nasjonal-strategi-for-villbier.pdf>
- Departementene (2021). *Matnasjonen Norge. Strategi*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/4934157014d94e3986b221911bdf806/matnasjonen-norge_strategi_uu.pdf
- Eiter, S., Bele, B., Fjellstad, W. J., Flø, B. E., Sickel, H., Vennesland, B., og Dramstad, W (2022) *Mat og opplevingar i fjellet: Berekraftig bruk av lokale ressursar*. NIBIO RAPPORT 8 (121) Tilgjengelig fra: <https://hdl.handle.net/11250/3023584>

- Evju, M., Bakkestuen, V., Blom, H. H., Brandrud, T. E., Bratli, H., Nordén, B., Sverdrup-Thygeson, A., og Ødegaard, F. (2015) *Oaser for artsmangfoldet – hotspot-habitater for rødlistearter*. NINA Temahäfte 61. Tilgjengelig fra: <https://www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/temahäfte/061.pdf>
- FAO (2005). Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security. Tilgjengelig fra: <http://www.fao.org/3/a-y7937e.pdf>
- Fjellova (1976). *Lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane*. (LOV-1975-06-06-31). Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1975-06-06-31>
- Forskrift om beskyttelse av betegnelser (2002). *Forskrift om beskyttelse av opprinnelsesbetegnelser, geografiske betegnelser og betegnelser for tradisjonelt særpreg på næringsmidler* (FOR-2002-07-05-698) Tilgjengelig fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2002-07-05-698?q=beskyttede%20betegnelser>
- Forskrift om beskyttelse av Setersmør/Støssmør (2019) *Forskrift om beskyttelse av Setersmør/Støssmør som betegnelse for tradisjonelt særpreg*. (FOR-2019-09-02-1104). Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-09-02-1104>
- Forskrift om hold av storfe. (2004) (FOR- FOR-2004-04-22-665). Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-04-22-665>
- Forskrift om seter og tilleggsjord m.m. i statsallmenning (1984). (FOR-1984-06-22-1302). Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/forskrift/1984-06-22-1302>
- Forskrift om produksjonstillegg for seterdrift (1990). *Forskrift om produksjonstillegg for seterdrift i fjellregioner* (FOR-1990-06-20-858), <https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/1990-06-20-858?q=FOR-1990-06-20-858>
- Forskrift om tilskudd til seterdrift med melk (1997). *Forskrift om tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon*, (FOR-1997-07-03-725). Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/1997-07-03-725?q=Forskrift%20om%20tilskudd%20til%20seterdrift>
- Forskrift om spesielle miljøtiltak i jordbruket (2004). *Forskrift om tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket*. (FOR-2004-02-04-448). Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-02-04-448>
- Forskrift om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven (2011). (FOR-2011-05-13-512). Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-05-13-512>
- Forskrift om midler til investering mv. i landbruket (2015). *Forskrift om midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket*, (FOR-2014-12-19-1816). Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-12-19-1816>
- Forskrift om tilskudd til tiltak i Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og verdensarvområdene Vegaøyen og Vestnorsk fjordlandskap (2019), (For- 2019-12-18-2024). Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-12-18-2024>
- Fylkesmannen i Hordaland. (2012) *Stølsprosjekt 2011-2012. Registrering av stølar i aktiv drift*.
- Gran, H. (1947). *Norsk reiseliv i 1870-årene*. Den norske turistforenings årbok 1947: 162-166.
- Hjelt, A. L., Jenssen, E., Hansen, Ø., Ystad, E., og Olsen, A. (2019) *Økonomien i grasbasert melk- og kjøttproduksjon i Nord-Norge*. NIBIO RAPPORT 5(140). Tilgjengelig fra: <http://hdl.handle.net/11250/2630912>
- Halland, A., Walland, F., Rustad, L. J., Haukås, T., og Hegrenes, A. (2021) *Investeringsbehov innen melkeproduksjon*. NIBIO. Tilgjengelig fra: <https://hdl.handle.net/11250/2732512>
- Hovstad, K. A., Johansen, L., Arnesen, G., Svalheim, E., og Velle, L. G. (2018) *Semi-naturlige naturtyper. Norsk rødliste for naturtyper 2018*. Hentet (20.01.2023) fra: <https://www.artsdatabanken.no/Pages/259194>
- Hurdalsplattformen. (2021) *For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021-2025*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>
- Innovasjon Norge. (2021) *Nasjonal reiselivsstrategi 2030. Sterke inntrykk med små avtrykk*. Tilgjengelig fra: <https://business.visitnorway.com/no/strategi-for-norsk-reiseliv/>
- Innovasjon Norge. (2022) *Regionale prioriteringer for landbruksmidler*. Tilgjengelig fra: <https://www.innovasjon norge.no/no/tjenester/landbruk/finansiering-for-landbruket/regionale-prioriteringer-for-landbruksmidler/>
- Jakobsen, E. Iversen, E.K., Nerdrum, L. og Rødal, M. (2021) *Norsk reiseliv før, under og etter pandemien*. RAPPORT MENON-PUBLIKASJON NR. 121/2021. Tilgjengelig fra: <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2021-121-Norsk-reiseliv-for-under-og-etter-pandemien.pdf>
- Jones, M. (1998) *Opplever alle landskapet på same måte? I: Framstad, E. og Lid, I.B. (red.) 1998. Jordbrukets kulturlandskap*. Forvaltning av miljøverdier, s. 156-157

Kallbekken, S. (2002) *Delprosjekt FOLA-miljø: Betaling for fellesgoder. Forslag til endringer i miljøvirkemidlene i landbruket*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

Kommunal og distriktsdepartementet (2022). *Rettleiar om planlegging av fritidsbustader*. Tilgjengelig fra: https://www.statsforvalteren.no/contentassets/aea30943570a4373b9cbe1b89e95a395/h-2528_n-hytteveileder.pdf

Landbruksdirektoratet (2022). *Landbrukets verdensarvordning og verdensarven Røros bergstad og Circumferensen*. Tilråding fra Landbruksdirektoratet til Landbruks- og matdepartementet. Rapport nr 16/2022. Tilgjengelig fra: <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/miljo-og-klima/jordbrukets-kulturlandskap/landbrukets-verdensarvsatsing/regelverk-og-publikasjoner>

Landbruksdirektoratet. (2022) *Nasjonalt miljøprogram 2023-2026, Nasjonale miljømål og virekmidler for miljø- og klimaarbeidet i jordbruket*. Oslo: Landbruksdirektoratet.

Landbruks- og matdepartementet (2015) *Helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidler i jordbrukspolitikken. Rapport fra en partssammensatt arbeidsgruppe til jordbruksoppjøret*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/lmd/nyheter/2015/feb-15/arbeidsgrupperapport-om-miljovirkemidler-i-jordbrukspolitikken-avgitt-i-dag/id2397091/>

Manzano, P., Inderhaug, M.H. og Lekang, K. (2023) *Beitedyrene spiller en viktig rolle for klima og økologi*. Kronikk, forskersonen.no. Tilgjengelig fra: <https://forskersonen.no/klima-kronikk-matproduksjon/beitedyrene-spiller-en-viktig-rolle-for-klima-og-okologi/2133406>

Mattilsynet (2009) *Koordinering av Mattilsynets arbeid med småskala melkevirksomheter*. Mattilsynet.

St. Prop. Nr. 70 (1996–1997) (1997) *Jordbruksoppjøret 1997 - Endringer i statsbudsjettet for 1997 m.m.* Oslo: Landbruksdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-70-1996-97-/id201460/?ch=1>

Meld. St. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Oslo: Landbruks- og matdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-19-1999-2000-/id192695>

Meld. St. 11 (2016-2017) (2016) *Endring og utvikling En fremtidsrettet jordbruksproduksjon*. Oslo: Landbruks- og matdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-11-20162017/id2523121/>

Meld. St. 14 (2015-2016) *Natur for livet – norsk handlingsplan for naturmangfold*. Oslo: Klima- og miljødepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20152016/id2468099/?ch=1>

Meld. St. 16 (2019-2020). *Nye mål i kulturmiljøpolitikken*. Oslo: Klima- og miljødepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-20192020/id2697781/>

Miljødirektoratet, og Riksantikvaren (2015) *Kulturminner i områder vernet etter naturmangfoldloven* Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m420/m420.pdf>

NOU 2013: 10 (2013) *Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester*. Oslo: Miljøverndepartementet

Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldsloven). (2009) (LOV-2009-06-19-100). Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100>

Naturmangfoldloven (2009). *Lov om forvaltning av naturens mangfold* (LOV-2009-06-19-100). Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100>

Norderhaug, A., Austad, I., Hauge, L., og Kvamme, M. (1999) *Skjøtselsboka for kulturlandskap og gamle norske kulturmarker*. Landbruksforlaget.

Norges Bondelag, Riksantikvaren (2016) *De eldste sporene i jordbrukslandskapet*. Tilgjengelig fra: <http://hdl.handle.net/11250/2386347>

Puschmann, O., Reid, S. J., og Lågbu, R. (2008) *Evaluering av RMP-2006*. Ås: Norsk institutt for skog og landskap.

Reinton, L. (1955) *Sæterbruket i Noreg I. Sætertypar og driftsformer*. Instituttet for sammenlignende kulturforskning. H. Aschehoug og Co.

Reinton, L. (1957) *Sæterbruket i Noreg II. Anna arbeid på sætra, sætra i haustingsbruket og matnøytsla elles*. Instituttet for sammenlignende kulturforskning. H. Aschehoug og Co.

Reinton, L. (1961) *Sæterbruket i Noreg III*. Instituttet for sammenlignende kulturforskning. H. Aschehoug og Co.

Rekdal, Y., og Angeloff, M. (2021) *Arealrekneskap i utmark. Utmarksbeite–ressursgrunnlag og beitebruk. NIBIO-rapport*.

Statens landbruksforvaltning. (2008) *Evaluering av regionale miljøprogram - Resultatmåling og evaluering til jordbruksoppjøret 2008*. Oslo: Statens landbruksforvaltning.

Sickel, H., Ihse, M., Norderhaug, A., Sickel, M. A. K. (2004) *How to monitor semi-natural key habitats in relation to grazing preferences of cattle in mountain summer farming areas: An aerial photo and GPS method study. Landscape and Urban Planning* 67(1-4), 67-77. Tilgjengelig fra: [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0169-2046\(03\)00029-X](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0169-2046(03)00029-X)

- Stensgaard, K. (2017) *Hvordan står det til på setra? Registrering av setermiljøer i perioden 2009-2015*. NIBIO RAPPORT 3(88). Tilgjengelig fra: <http://hdl.handle.net/11250/2447691>
- Siftelsen Norsk Mat (2023) Tilgjengelig fra: <https://stiftelsenorskmat.no/no/aktuelt/salgstall-lokalmat-2020-2021> (lastet ned 31.01.2023),
- Strand, G.-H., Svensson, A., Rekdal, Y., Stokstad, G., Mathiesen, H. F., og Bryn, A. (2021) *Verdiskaping i utmark: Status og muligheter*. NIBIO RAPPORT 7(175). Tilgjengelig fra: <https://hdl.handle.net/11250/2828238>
- St. Prop. Nr. 70 (1996–1997) (1997) *Jordbruksoppkjøret 1997 - Endringer i statsbudsjettet for 1997 m.m.* Oslo: Landbruksdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-70-1996-97-/id201460/?ch=1>
- Strumse, E. (1998) Hva liker folk å se i jordbrukslandskapet? I: Framstad, E. og Lid, I.B. (red.) 1998. *Jordbrukets kulturlandskap*. Forvaltning av miljøverdier, s. 166-170.
- Svalheim, E., og Sickel, H. (2017) *Frøspredning av naturengplanter i utmark gjennom historisk ferdsel og bruk - Som grunnlag for bevisst bruk av lokalt og regionalt frømateriale i dag*. NIBIO RAPPORT 3(155). Tilgjengelig fra: <http://hdl.handle.net/11250/2498029>
- Speed, J.D.M., Austrheim, G., Hester, A.J., Mysterud, A. (2012) Elevational advance of alpine plant communities is buffered by herbivory. *Journal of Vegetation Science* 23(4): 617-625. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1111/j.1654-1103.2012.01391.x>
- Styringsgruppa for etablering av nasjonalt senter for fjellandbruk. (2022) *Anbefaling om etablering av Nasjonalt senter for fjellandbruk*.
- Sæther, N. A. H., og Holene, A., C. (2021) *Status for rasene omfattet av «Produksjonstilskudd for bevaringsverdige husdyrraser» 2020. Grunnlagstall og problemstillinger fra Norsk genressursenter*. NIBIO RAPPORT 7(42). Tilgjengelig fra: <https://hdl.handle.net/11250/2732005>
- Sørensen, M.V., Strimbeck, R., Nystuen, K.O., Kaps, R.E. Enquist, B.J. og Graae, B.J. (2018) *Draining the pool? Carbon storage and fluxes in three Alpine plant communities*. *Ecosystems* 21: 316-330. DOI: [10.1007/s10021-017-0158-4](https://doi.org/10.1007/s10021-017-0158-4)
- Totland, Ø., Hovstad, K. A., Ødegaard, F., og Åström, J. (2013) *Kunnskapsstatus for insektpollinering i Norge - betydningen av det komplekse samspillet mellom planter og insekter*. Tilgjengelig fra: <https://www.nina.no/archive/nina/pppbasepdf/B%C3%B8ker/%C3%98degaard%20Pollineringsrapporten%20Artsdatabanken%202013.pdf>
- Unesco (2003) *UNESCOs konvensjon om vern av den immaterielle kulturarven*. Tilgjengelig fra: <https://unesco.no/kultur/immateriellkulturarv/>
- Vennesland, B., og Veidal, A. (2021) *Sammenhengen mellom aktiv stølsdrift og øvrig næringsliv i Nordre Buskerud*. NIBIO.
- Vik, J., Stræte, E. P., Hansen, B. G., og Nærland, T. (2019) *The political robot—The structural consequences of automated milking systems (AMS) in Norway*. *NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences*.

Vedlegg A

Vilkår for tiltakene «Drift av seter» og «Besøksseter» i ordningen regionale miljøtilskudd (gjeldende fra søknadsomgangen 2023). Hentet fra [Instruks for regionale miljøtilskudd 2023–2026](#):

§ XX Drift av seter

Det kan gis tilskudd for drift av seteranlegg med melkeproduksjon. Produksjonsperioden skal være minst fire uker per sesong. Melken som blir produsert skal leveres til meieri eller foredles på setra. Produksjonen skal tilsvare minimum 45 liter kumelk, 25 liter geitemelk eller 15 liter sauemelk i døgnet per seter.

Statsforvalteren skal definere hva som regnes som seter.

Tiltaksklasser: levering til meieri, 4–6 uker; levering til meieri, 6 uker eller mer; egen foredling, 4–6 uker; egen foredling, 6 uker eller mer

Alle statsforvalterembeter skal legge til rette for tilskudd på minst 50 000 kroner per seter for setring i 4–6 uker og 70 000 kroner for setring i 6 uker eller mer forutsatt produksjon av ku-, geite- eller sauemelk for egen foredling eller levert til meieri ref. Prop. 120 S (2021–2022).

Tilskuddet utmåles per seter, og fordeles på antall foretak som har dyr på setra.

§ XX Besøksseter

Det kan gis tilskudd for seterdrift tilrettelagt for turisme i form av bevertning, formidling, overnatting eller kulturtilbud.

Statsforvalteren skal fastsette nærmere bestemmelser for tiltaket.

Tilskuddet utmåles per seter, og fordeles på antall foretak som har dyr på setra.

Tabell A1: Endelige satser for tilskudd til drift av seter og drift av besøksseter i regionale miljøtilskudd 2022 (utbetaling 2023). Alle tall i kroner.

	Levering til meieri		Egen foredling		Besøksseter
	4–6 uker	> 6 uker	4–6 uker	> 6 uker	
Viken	95 000	95 000	95 000	95 000	
Innlandet	71 000	91 000	71 000	91 000	
Vestfold og Telemark	80 000	95 000	90 000	105 000	
Agder					
Rogaland		80 000		90 000	
Vestland	85 000	95 000	85 000	95 000	
Møre og Romsdal	50 000	70 000		90 000	
Trøndelag	80 000	100 000	95 000	115 000	80 000
Nordland	50 000	70 000			
Troms og Finnmark		70 000		70 000	
<i>Minstesats 2022</i>	<i>50 000</i>	<i>70 000</i>	<i>ikke minstesats</i>	<i>ikke minstesats</i>	<i>ikke minstesats</i>

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
