

Høringsnotat

**Forslag til endringer i §§ 3
og 9 i forskrift 19.12.2014 nr.
1817 om produksjons-
tilskudd og avløsertilskudd i
jordbruket**

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
1. Bakgrunn	3
1.1 Begrepsforklaring.....	3
2 Historikk og gjeldende rett	3
2.1 Tilskudd til dyr på utmarksbeite.....	3
2.2 Tilskudd til dyr på beite	4
2.3 AK-tilskudd for innmarksbeiteareal og krav til gjerde mot utmark	4
2.4 Nærmere om dagens regler for beitetilskudd	4
3 Alternativ 1: Videreføring av dagens vilkår.....	6
4 Alternativ 2: Hovedvekt på "tilfredsstillende beitemuligheter" og krav om vesentlig andel utmark.....	6
4.1 Utfordringer med dagens regelverk	6
4.1.1 Vanskelig å vurdere om hoveddelen av det daglige grovfôropptaket har skjedd ved beiting.....	6
4.1.2 Utvikling av ulik og uhjemlet praksis.....	7
4.2 Mulige alternative vilkår for beitetilskudd.....	7
4.2.1 Fjerning av vilkår om grovfôropptak fra beite	7
4.2.2 Vilkår om "tilfredsstillende beitemuligheter" uten krav om grovfôropptak.....	8
4.2.3 Vilkår om at utmarka må utgjøre en vesentlig andel av det totale beitearealet	9
5 Oppsummering	11
6 Øvrige endringer.....	11
7 Utkast til alternative bestemmelser.....	12

1. Bakgrunn

Det følger av jordbruksavtalen 2017-2018 at:

"Fra og med beitesesongen 2018 vil vilkår for tilskudd for dyr på beite framgå av forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. Landbruksdirektoratet gis i tillegg fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser i egen forskrift om krav til beite og beiting".

Bakgrunnen for fullmakten som ble gitt Landbruksdirektoratet var at man over noe tid hadde sett utfordringer knyttet til de vilkårene for beitetilskudd som har vært gjeldende de senere år. Landbruksdirektoratet fikk da i oppdrag å utarbeide regler som kunne være bedre egnet enn de som følger av gjeldende bestemmelser om beitetilskudd. Direktoratet gjorde en nærmere vurdering av mulige vilkår for tilskudd i notat til departementet av 8. desember 2017. Direktoratet kom her til at den mest hensiktsmessige løsningen ville være å regulere vilkår for beitetilskudd i forskrift 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket (produksjonstilskuddsforskriften), og at det dermed ikke var behov for egen forskrift med nærmere bestemmelser.

Departementet sender med dette to ulike modeller for vilkår til beitetilskudd fra og med beitesesongen 2018 på høring. Det ene alternativet er å videreføre vilkårene for beitetilskudd, slik de er beskrevet under gjeldende rett nedenfor. Samtidig viser departementet til at det er utfordringer knyttet til disse vilkårene, og det skissers derfor alternative vilkår for beitetilskudd. Departementet foreslår primært å videreføre tidligere fastsatte vilkår, men ønsker likevel å få høringsinstansenes syn på om de alternative reglene/vilkårene kan være bedre egnet til å regulere og forvalte beitetilskuddene, jf. kapittel 4.

1.1 Begrepsforklaring

I dette høringsnotatet forstås følgende med de ulike begrepene:

Innmark = fulldyrka jord, overflatedyrka jord og innmarksbeite¹

AK-tilskudd = areal- og kulturlandskapstilskudd

Blanda beite = tilfeller der dyra kan gå fritt mellom utmark og innmark

Det generelle beitetilskuddet = tilskudd til dyr på beite

Utmarksbeitetilskuddet = tilskudd til dyr på utmarksbeite

Beitetilskuddene = det generelle beitetilskuddet og utmarksbeitetilskuddet

2 Historikk og gjeldende rett

2.1 Tilskudd til dyr på utmarksbeite

På 1990-tallet ble det gitt et tillegg i AK-tilskuddet for dyr som gikk minst 8 uker på utmarksbeite. I jordbruksoppgjøret 1996 ble det bestemt at det burde tas sikte på at omregningen av dyr på beite til utmarksareal skulle legges om til et tilskudd per dyr på utmarksbeite, for å gjøre regelverket enklere og mer målrettet, samt synliggjøre støtten til enkeltproduksjoner. I jordbruksoppgjøret i 1998 ble en egen tilskuddsordning for dyr på utmarksbeite etablert. Tilskuddets formål skulle være å stimulere til bruk og pleie av kulturlandskapet i utmarka. Ukeskravet ble redusert fra 8 til minst 5 uker ved jordbruksoppgjøret 2009.

¹ Disse arealslagene er definert i jordbruksavtalen 2017-2018 kapittel 7.7.2

2.2 Tilskudd til dyr på beite

Det generelle beitetilskuddet ble innført i jordbruksoppgjøret 2006, og skulle være et beitetilskudd for alle beitende dyr. Ordningen ble innført som et supplement til utmarksbeitetilskuddet. Det nye tilskuddet skulle omfatte alle beitedyr som faktisk beitet et minimum antall uker per år, og skulle gis for beiting både på utmarksbeiter, innmarksbeiter og på dyrka jord. Tilskuddet kunne gis i tillegg til tilskudd for dyr på utmarksbeite. Formålet var å stimulere til økt beiting med dyr som normalt ikke beitet, samt å premiere de som faktisk lot dyrene sine gå på beite.

For å jevne ut ulik beitetid på grunn av klima, ble det satt et krav til minimum 16 ukers beiting i AK-sone 1-4 og 12 uker i sone 5-7.

2.3 AK-tilskudd for innmarksbeiteareal og krav til gjerde mot utmark

Fra 1994 og frem til og med jordbruksavtalen 2014 - 2015 var det et krav at innmarksbeitearealet måtte være avgrenset med permanent gjerde² mot utmark for å gi rett på AK-tilskudd for innmarksbeite. Jordbruksavtalen åpnet for at Fylkesmannen kunne dispensere fra kravet om at innmarksbeiteareal skulle være avgrenset med permanent gjerde mot utmark, i de tilfellene kravet til gjerde gjorde det vanskelig å utnytte arealet til beiting.

Fylkesmannen adgang til å dispensere fra gjerdekravet ble fjernet i revidert jordbruksavtale for 2014 – 2015.³ Fra og med jordbruksavtalen 2015 - 2016 ble krav om gjerde mellom innmarksbeiteareal og utmark tatt ut av regelverket (jordbruksavtalen).

2.4 Nærmere om dagens regler for beitetilskudd

Formålet med beitetilskuddene er "å stimulere til pleie av kulturlandskap og å oppnå god utnyttelse av utmarksbeiteressursene."⁴ Det har også blitt vist til at ordningene har en positiv effekt på dyrevelferden.⁵

Beitetilskuddene er dels regulert i produksjonstilskuddsforskriften og dels i jordbruksavtalen. Produksjonstilskuddsforskriften § 3 lyder:

§ 3. Tilskudd til husdyrhold

Det kan gis tilskudd for husdyr eller bifolk som foretaket disponerer på det tidspunkt eller i den perioden som fremgår av jordbruksavtalen.

Det kan i tillegg gis driftstilskudd til foretak som driver:

- a) melkeproduksjon, dersom foretaket disponerer kvote, og*
- b) spesialisert storfekjøttproduksjon.*

Det kan gis ytterligere tilskudd for:

- a) økologisk husdyrhold, dersom produksjonen drives i samsvar med forskrift 18. mars 2017 nr. 355 om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter, akvakulturprodukter, næringsmidler og fôr,*
- b) ---*

² Med mindre området hadde naturlige avgrensninger som elver, fjell og lignende

³ Justert 19.12.2014 som følge av innføring av ny forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket

⁴ Prop. 1 S (2017 – 2018), s 124

⁵ Senest i Prop. 1 S (2015-2016)

c) dyr på beite, dersom hoveddelen av det daglige grovfôrinntaket til dyret skjer ved beiting i minimum 16 uker i sone 1–4, og 12 uker i sone 5–7,
d) dyr på utmarksbeite, i samsvar med jordbruksavtalens bestemmelser om tilskudd til dyr på utmarksbeite..[...]⁶

Når det gjaldt beitesesongen 2017 var det for det generelle beitetilskuddet tatt inn tilsvarende vilkår i jordbruksavtalen. I tillegg er det her presisert at antall uker beiting er "*det antall uker hvor hoveddelen av det daglige grovfôrinntaket til dyret skjer ved beiting av utmark eller innmark med tilfredsstillende beitemuligheter*". Vilkårene for utmarksbeitetilskuddet er at hoveddelen av det daglige grovfôrinntaket skal skje ved beiting i utmark med tilfredsstillende beitemuligheter i minst 5 uker.⁷

Ut over dette presiserer jordbruksavtalen at vilkåret om at "*hoveddelen av det daglige grovfôrinntaket til dyret skjer ved beiting*" for begge tilskudd innebærer at bare en mindre andel av daglig grovfôrinntak kan være grovfôr som er tilført utenfra eller slått på stedet.⁸

Det generelle beitetilskuddet gis uavhengig av hvor dyrene beiter, om det er i utmark eller på jordbruksareal klassifisert som innmarksbeite, overflatedyrka eller fulldyrka areal. For utmarksbeitetilskudd er det et vilkår at dyrene beiter på utmark.

Også regler for utmålingen av tilskuddene er fastsatt i jordbruksavtalen.⁹ For begge tilskuddsordningene utmåles tilskuddet per dyr, der sats per dyr avhenger av dyreslag.¹⁰ For sau utmåles utmarksbeitetilskuddet på grunnlag av et veid gjennomsnitt av antall dyr sluppet på utmarksbeite og antall dyr sanket fra utmarksbeite etter å ha vært på utmarksbeite i minst 5 uker. Dyr sluppet (minus dyr som sankes etter mindre enn 5 uker) teller 70 % og dyr sanket (etter minst 5 uker) teller 30 %.

Søknadsfristen for tilskudd for dyr på beite og tilskudd for dyr på utmarksbeite er 15. oktober.¹¹ Opplysninger om dyr som sankes fra utmarksbeite etter 15. oktober kan etterregistreres frem til 10. januar påfølgende år.¹²

⁶ Sist endret 30.6.17

⁷ Jordbruksavtalen 2017-2018 kapittel 7.6

⁸ Jordbruksavtalen 2017-2018 kapittel 7.6

⁹ Tabell 7.6 og 7.7. i jordbruksavtalen 2017 – 2018.

¹⁰ Definisjon av dyreslag følger av jordbruksavtalen kapittel 7.2.2

¹¹ Forskriften § 8 andre ledd og Jordbruksavtalen 2017-2018 kapittel 7.6.

¹² Forskriften § 8 tredje ledd bokstav c og Jordbruksavtalen 2017-2018 kapittel 7.6

3 Alternativ 1: Videreføring av dagens vilkår

I jordbruksavtalen 2017 ble besluttet at vilkår skulle fremgå av produksjonstilskudds-forskriften. Departementet foreslår å videreføre de materielle vilkårene for beitetilskuddene, slik dette er redegjort for under pkt. 2.4 over. Vilkårene for beitetilskuddene, slik de i dag fremkommer både i forskrift og jordbruksavtale, må da samles i produksjonstilskudds-forskriften. I praksis innebærer dette at krav til antall uker på utmarksbeite og krav om daglig grovfôropptak flyttes til forskriften. For begge tilskudd flyttes vilkåret om tilfredsstillende beitemuligheter til forskriften. Utmålingsbestemmelsene for tilskuddene vil på vanlig måte fortsatt fremgå av jordbruksavtalen.

4 Alternativ 2: Hovedvekt på "tilfredsstillende beitemuligheter" og krav om vesentlig andel utmark

4.1 utfordringer med dagens regelverk

Selv om det foreslås å videreføre dagens vilkår for beitetilskudd tilnærmet uendret, vil departementet likevel peke på utfordringer knyttet til dette. Disse gjennomgås i det følgende.

4.1.1 Vanskelig å vurdere om hoveddelen av det daglige grovfôropptaket har skjedd ved beiting

Å bedømme hvor stor andel av det dyret har spist som er beita på innmark, utmark eller er tilført før gjennom beiteperioden er i mange tilfeller utfordrende å vurdere for både søker og forvaltning.

For tilskudd til dyr på utmark oppstår denne utfordringen særlig når dyra går på blanda beite. I slike tilfeller kan det være vanskelig eller umulig å vurdere om dyra beiter tilstrekkelig på utmark, da dyra kan gå fritt mellom ulike typer areal, og innmark normalt utgjør et mer attraktivt beiteareal enn utmark. Det er derfor sannsynlig at dyra bruker utmarka lite, eller ikke i det hele tatt, dersom de har rikelig med innmark tilgjengelig.

I tilfeller der blanda beiting praktiseres må det både vurderes om det totale beitearealet er stort nok til å oppfylle vilkåret om grovfôropptak og om utmarksbeitet er stort nok til at dyrene kan ta opp hoveddelen av grovfôret fra utmark i 5 uker. Samtidig må det vurderes om innmarka er liten nok til at det er sannsynlig at opptak av grovfôr har skjedd ved beiting i utmark. Dette er krevende og skjønnsmessige vurderinger. Både søker og forvaltning kan derfor ha problemer med å vurdere og sannsynliggjøre om dyrene faktisk har gått 5 uker på utmark, og tatt opp hoveddelen av grovfôret fra utmark.

Det er videre vanskelig å fastsette hvor stort areal det er behov for, for å sannsynliggjøre at hoveddelen av grovfôropptaket har skjedd ved beiting. Grovfôrbehov per dyr kan variere relativt mye og arealbehovet vil også variere alt etter hva slags beiting som praktiseres. Videre vil arealbehov variere etter hva slags areal (dyrka mark, innmarksbeite, utmarksbeite) dyret går på og hvor i landet man befinner seg. Spesielt for utmarksbeite kan det være svært krevende å fastsette hvor stort areal dyra trenger da det er betydelige forskjeller på kvaliteten på utmarksbeite. Enkelte utmarksarealer vil kunne ha beitepotensiale på nivå i nærheten av innmarksbeitearealer, men utmark kan også være stein og fjell.

Ved hjelp av stedlig kontroll vil det til en viss grad være mulig å sannsynliggjøre om totalt beiteareal er stort nok til at dyrene som har beitet på området kan ha tatt opp hoveddelen av det daglige grovfôropptaket på beite. Hvorvidt de faktisk har beitet tilstrekkelig, eller om det

har vært utstrakt bruk av tilleggsfôring, er imidlertid tilnærmet umulig å vurdere. Problemstillingen er aktuell blant annet for melkeprodusenter som har melkerobot, der kyrne kan gå fritt inn og ut og har tilgang til et mindre eller større areal ute. Tilleggsfôring er ofte utbredt ved denne driftsformen, og beitearealet er gjerne begrenset. Her oppstår også spørsmål om hvor skillet går mellom luftegård og beite. Et annet eksempel på når problemstillingen kan oppstå, er på slutten av beiteperioden, dersom beitet begynner å få så dårlig kvalitet at tilleggsfôring er nødvendig.

4.1.2 Utvikling av ulik og uhjemlet praksis

Det kan, som vist ovenfor, være krevende både for søker og forvaltning å vite om vilkåret om grovfôropptak er oppfylt. Landbruksdirektoratet opplyser at det i mange tilfeller oppleves som uklart for søker hvor mange dyr som skal føres opp i søknad om beitetilskudd. Enkelte søker om beitetilskudd for det antallet dyr de antar at ville kunne fått hoveddelen av grovfôropptaket ved beiting ut fra de beiteressursene som har vært tilgjengelige. Dette til tross for at det faktiske antallet dyr på beite er høyere, og ingen av dyrene i realiteten oppfyller kravet om grovfôropptak. Noen fører opp alle dyrene i søknaden, mens andre ikke fører opp noen dyr dersom totalt beiteareal er for lite i forhold til antall beitedyr. Regelen blir, etter det departementet har fått opplyst, praktisert ulikt i forvaltningen.

Den ulike praktiseringen av regelverket som er beskrevet ovenfor, gjelder særlig i tilfeller der dyr går på blanda beite. Blant annet har det i enkelte områder vist seg å være en fast praksis at forvaltningen fastsetter et mer eller mindre skjønnsmessig antall dyr som godkjennes for utmarksbeitetilskudd, uavhengig av om de godkjente dyrene faktisk oppfyller vilkårene. Problemstillingen med dyr på blanda beite har blitt særlig aktuell etter at gjerdekravet for AK-tilskuddet for innmarksbeite ble fjernet, da det trolig er stadig flere som nå slipper dyra på blanda beite uten gjerde.

4.2 Mulige alternative vilkår for beitetilskudd

Utfordringene som det er redegjort for over, tilsier at dagens vilkår for beitetilskuddene kan forenkles, og at det kan gis vilkår som legger bedre til rette for lik praksis i hele landet. Departementet vil i det videre skissere hvordan dette kan gjøres.

4.2.1 Fjerning av vilkår om grovfôropptak fra beite

Vilkåret om grovfôropptak er i dag konkretisert i rundskriv, hvor det står at mer enn halvparten av fôret må komme fra beite for å oppfylle kravet om at hoveddelen av grovfôropptaket skal skje ved beiting. Resten kan være tilkjørt gras eller innhøstet grovfôr.¹³ Departementet vil nedenfor vurdere mulige konsekvenser av å fjerne vilkåret om andel grovfôropptak.

Utmarksbeitetilskuddet og krav om grovfôropptak

Når dyra blir sluppet på fjellet, vil det normalt ikke være tvil om at vilkåret om fôropptak fra utmark er oppfylt. For denne type beiting vil en fjerning av vilkår om grovfôropptak ha liten betydning og neppe svekke måloppnåelsen på tilskuddet.

I tilfeller der dyra går på blanda beite kan det være vanskelig å vurdere om dyrene oppfyller kravet til grovfôropptak jf. kapittel 4.1.1. Utfordringene som knytter seg til blanda beite, viser at det kan være behov for nye vilkår for denne typen beiting, til erstatning for kravet om

¹³ Rundskriv 2017-27, kap. 3.6. og rundskriv 2017-28, kap. 6.8.1

grovfôropptak.

Det generelle beitetilskuddet og krav om grovfôropptak

For det generelle beitetilskuddet vil grovfôropptak ved beiting av alle typer innmark og utmark gi rett på beitetilskudd. Dersom kravet om fôropptak fjernes, vil det i utgangspunktet kunne svekke incentivet til å bruke innmarka og utmarka for fôropptak, og i stedet åpne for økt tilleggsfôring.

Det finnes imidlertid andre ordninger i dag som også stimulerer til fôropptak fra innmarksbeite. For å bli definert som innmarksbeite, må minst 50 prosent av innmarksbeitet være dekket av grasarter eller beitetålende urter.¹⁴ Uten tilstrekkelig beiting, vil slike beitevekster over tid erstattes med ugress mv. Videre må innmarksbeiter beites for at vilkåret om aktiv drift skal være oppfylt,¹⁵ og at antall dyr foretaket har påvirker hvor mange dekar innmarksbeite foretaket kan få utbetalt AK-tilskudd for. Beiting av innmarksbeite er med andre ord sentralt for retten til AK-tilskudd for slikt areal. Det er også mulig å gi regionalt miljøtilskudd til beiting av arealer på inn- og utmark. Når det gjelder fulldyrka areal og overflatedyrka areal, er dette arealer som kan høstes maskinelt, så her kan formålet om pleie av kulturlandskapet også oppnås på andre måter enn ved beiting.

Det er også andre forhold enn tilskudd som stimulerer til bruk av beite og dermed pleie av kulturlandskapet og utnytting av utmarksbeiteressursene, herunder at det særlig for sau og lam er økonomisk gunstig å ha dyra på beite fra grasveksten er i gang om våren. Videre er det krav til beitetid også etter Mattilsynets regelverk.¹⁶

Departementet vurderer at det for bruk av innmarka som beite ville hatt begrenset betydning å fjerne vilkåret om at hoveddelen av grovfôropptaket skal skje ved beiting, selv om det er en viss risiko for at det medfører økt tilleggsfôring i strid med formålet med tilskuddet.

4.2.2 Vilkår om "tilfredsstillende beitemuligheter" uten krav om grovfôropptak

Dagens ordlyd "tilfredsstillende beitemuligheter" knytter seg til kvaliteten på beitearealet. Vilkåret er bare i begrenset grad beskrevet i rundskriv. Det eneste som er konkretisert, er at beitearealene skal ha tilfredsstillende beitemuligheter for det antall dyr som er oppgitt i søknaden om beitetilskudd.¹⁷ Vilkåret har i dag liten selvstendig verdi, ettersom det avgjørende har vært å vurdere om hoveddelen av dyrets grovfôropptak har skjedd ved beiting. Ordlyden er imidlertid godt egnet for å normere et krav om at beitearealet må være av tilstrekkelig god kvalitet.

Dersom kravet til grovfôropptak fjernes, er det etter departementets vurdering helt nødvendig å ha et vilkår som setter krav til kvaliteten på beitearealet. Ved å beholde et vilkår om kvalitet på beitearealene, settes det et krav til fôrgrunlaget fra beitet. For at vilkåret skal være oppfylt, må beitet ha tilstrekkelig med beitevekster slik at alle dyrene som går på beitet kan utøve normal beiteadferd i de påkrevde antall ukene. Dette innebærer at de ukene dyrene skal

¹⁴ Jordbruksavtalen 2017-2018, kap. 7.7.2.

¹⁵ Forskrift 19.12.2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket § 4 første ledd og rundskriv 2017-27, kap. 4.3

¹⁶ NILF-notat 2012-07 Flere dyr på sommerferie? Evaluering av beiteordningene, s. 74

¹⁷ Rundskriv 2017-28, kap. 6.8.1

gå på beite, må det være beitevekster nok på arealet til at alle dyrene kan ta opp grovfôr ved beiting.

Vilkåret "tilfredsstillende beitemuligheter" vil markere en nedre grense for hva som kan aksepteres, og avskjærer muligheten for at foretak kan oppfylle vilkårene om beitetilskudd ved å for eksempel sette dyrene i en luftegård eller annet uteområde med få eller ingen beitevekster. Dersom beitetrykket er så høyt at hele beitet blir opptråkket og gjørmete, vil heller ikke beitet lenger ha tilfredsstillende beitemuligheter. Tilsvarende gjelder ved beiting av utmark. Dersom dyr slippes på et utmarksbeiteareal som kun består av berg og fjell med minimalt av beitevekster, kan ikke arealet sies å ha tilfredsstillende beitemuligheter.

Ved kontroll av arealene må det vurderes skjønnsmessig om vilkåret er oppfylt, noe som kan være utfordrende å avklare. Det er etter departementets syn likevel lettere å vurdere om arealet har god nok kvalitet og tilfredsstillende beitemuligheter enn å vurdere om hoveddelen av dyrenes daglige grovfôropptak har skjedd ved beiting. Kontroll av vilkåret må fortsatt gjøres ved risikobasert utplukk. Kontroll kan for eksempel utføres med bruk av kart for å vise beiteområdet. Her kan også flyfoto benyttes dersom det finnes nye versjoner av disse. Det kan videre være relevant med stedlig kontroll av de beiter som er brukt.

4.2.3 Vilkår om at utmarka må utgjøre en vesentlig andel av det totale beitearealet

Vilkår om beiting på ren utmark er ikke hensiktsmessig

Den største utfordringen knyttet til utmarksbeitetilskuddet, er å sette en klar regel som stimulerer til bruk av utmarka når dyrene går på blanda beite.

En mulighet hadde vært å skjerpe inn vilkårene for utmarksbeitetilskuddet, slik at dette tilskuddet bare gis dersom dyra beiter på tilnærmet rent utmarksareal. Slik beitepraksis er arbeidskrevende, og innebærer ekstra kostnader i forbindelse med slipp og sanking. En innstramming vil samtidig trolig få konsekvenser for mange foretak, og noen foretak vil miste utmarksbeitetilskuddet, ettersom grunnlag for utmarksbeitetilskudd i mange tilfeller er blanda beite.

Mange utmarksbeitearealer har små innslag av innmark. Det kan føre til urimelige konsekvenser dersom kun en liten del av det tilgjengelige beitearealet er innmark og dette utelukker retten til utmarksbeitetilskuddet. En slik innstramming vil gi behov for unntaksregler, blant annet for seterdrift.

Der utmark grenser til innmark, vil det være behov for å sannsynliggjøre at dyrene ikke har beita på innmark, noe som vanskelig kan løses på annen måte enn med et krav om gjerde. Mange steder hvor det praktiseres blanda beiting, skjer dette i et mosaikkpreget landskap, hvor det hverken er hensiktsmessig eller praktisk gjennomførbart å skille utmarka fra innmarka. Det er derimot ønskelig å opprettholde beiting også på slike utmarksarealer, og stimulere til at utmarka ikke gror igjen, men brukes i alle tilfeller.

På bakgrunn av disse vurderingene anser departementet ikke et vilkår om beiting på ren utmark som et ønskelig alternativ.

Vilkår om at utmarka må utgjøre en vesentlig andel

Departementet vurderer det som mer hensiktsmessig å eventuelt innføre et minstekrav til hvor stor andel av totalt beiteareal som skal være utmark, når dyra beiter fritt mellom utmark og

innmark. Dyrene vil da ikke ha rett på utmarksbeitetilskudd hvis ikke minstekravet er oppfylt. Andelen utmark må være betydelig høyere enn andelen innmark. Årsaken er at det er færre føreheter og som oftest mindre attraktivt beite i utmarka sammenlignet med innmarka. Samtidig må innmarka kunne utgjøre en viss andel for å ta hensyn til foretak som praktiserer blanda beiting.

Det høres med dette et forslag om at utmark må utgjøre henholdsvis minst 80 pst. (alternativ 2a nedenfor) eller pst. 70 (alternativ 2b nedenfor) av totalt beiteareal for å få innvilget utmarksbeitetilskudd. For å vurdere om kravet er oppfylt, må man da se på det totale arealet dyra har gått på i de påkrevde 5 ukene for utmarksbeitetilskuddet. Man kan f.eks. ikke oppfylle kravet ved å la dyra gå på et blanda beite der innmarka utgjør 20 eller 30 pst. av totalt areal og bytte til et annet innmarksareal underveis i beiteperioden. Total innmark vil da utgjøre mer enn 20 eller 30 pst. av totalt areal i beiteperioden. For å også oppfylle kravet om tilfredsstillende beitemuligheter, må antall dyr på beite avgrenses til det antallet dyr det totale arealet gir fôrgrunnlag for. Dette vil være en skjønnsmessig vurdering ut i fra hvilke dyr som beiter på arealet og kvaliteten på beitet.

Vilkåret om andel areal som skal være utmark, vil være enkelt for søker å forstå. Vilkåret er også mer kontrollerbart enn dagens vilkår, f.eks. ved bruk av kart. Modellen synes dermed egnet til å løse noen av de utfordringer vi ser i dag knyttet til ulik praksis og usikkerheten knyttet til hvordan kravene egentlig skal forstås, men uten at det kreves innføring av mange nye parametere. Et krav om en minsteandel utmark vil være en betydelig forenkling av kontrollen av blanda areal, noe som vil gjøre det betydelig enklere for søker og forvaltning sammenlignet med dagens vilkår. Kontrollen av et slikt vilkår må være risikobasert. Det er gjerne ved bruk av gårdsnære utmarksarealer hvor problematikken rundt beiting av blanda areal oppstår. I slike tilfeller kan man gjøre et risikobasert utplukk ved å se på arealfordeling på eiendommen. Er det høy andel utmark på eiendommen, er det stor sannsynlighet for at vilkåret er oppfylt. Dersom eiendommen består av mye innmarksbeiter i forhold til utmark, bør det vurderes stedlig kontroll.

Et krav om minimum 80 eller 70 pst. utmarksbeiteareal vil riktignok være mindre presist enn et vilkår om arealgrenser per dyr, blant annet fordi det kun setter vilkår knyttet til arealet og ikke antall dyr på beite. Utfordringen generelt med beiting på blanda areal er imidlertid at det er vanskelig å lage en detaljert ordning som ikke har klare svakheter, blant annet på grunn av store variasjoner i beitekvalitet på utmark. Med et vilkår om 80 eller 70 pst. utmarksbeiteareal vil man fortsatt risikere at det i enkelte tilfeller gis tilskudd til dyr som ikke har gått på utmarksbeite, fordi det er nok innmark tilgjengelig til å dekke dyras grovfôrbehov. Departementet tror imidlertid at dette vil oppstå i færre tilfeller enn ved dagens ordning. Kravet om at utmark skal utgjøre minst 80 eller 70 pst. av totalt beiteareal innebærer at utmarka må utgjøre minst 80 eller 70 pst. av det totale beitearealet i de fem ukene dyra går på blanda beite for å være berettiget utmarksbeitetilskudd.

Å gå bort fra krav om fôropptak på utmark kan også føre til at utmarksbeiteressursene i noen tilfeller utnyttes i mindre grad enn i dag. Det finnes imidlertid trolig flere tilfeller i dag der det innvilges utmarksbeitetilskudd til foretak hvis dyr ikke har tilstrekkelig grovfôropptak fra utmark. På samme måte finnes det nok også tilfeller hvor det ikke innvilges utmarksbeitetilskudd, selv om utmarksbeiteressursene utnyttes og kulturlandskapet i utmarka holdes i hevd, fordi hoveddelen av det daglige grovfôropptaket ikke skjer ved beiting i utmark. I slike tilfeller vil et vilkår om andel utmark trolig være mer i tråd med formålene med beitetilskuddene enn et vilkår om grovfôropptak.

5 Oppsummering

Departementet foreslår videreføre vilkår for beitetilskudd slik de er beskrevet under gjeldende rett, dersom høringsinstansenes syn støtter dette (alternativ 1).

På bakgrunn av beskrivelsen som er gitt ovenfor av utfordringene knyttet til dagens vilkår (gjeldende rett) ønsker departementet høringsinstansene syn på et alternativt forslag. Det alternative forslaget går ut på å beholde vilkåret om tilfredsstillende beitemuligheter og å fjerne vilkåret om at hoveddelen av det daglige grovfôropptaket skal skje ved beiting for å være berettiget beitetilskuddene. Videre at det settes vilkår om at utmarka må utgjøre en vesentlig andel av det totale beitearealet, der andelen foreslås satt til 80 pst. (alternativ 2a) eller 70 pst. (alternativ 2b). Departementet mener at det alternative forslaget (både 2a og 2b) vil kunne gi positive effekter med hensyn til måloppnåelse, likebehandling, forenkling av regelverk, kontrollerbarhet og ressursbruk, og ønsker høringsinstansenes vurdering av dette.

6 Øvrige endringer

Vilkårene som tidligere har fremgått både av jordbruksavtale og forskrift skal flyttes til forskriften jf. jordbruksavtalen 2017. Det er da samtidig behov å gjøre unntak for adgangen til å dispensere fra vilkår om tilfredsstillende beitemuligheter samt krav til antall uker på utmarksbeite i § 9 andre ledd, for å videreføre gjeldende rett knyttet til dispensasjon.

7 Utkast til alternative bestemmelser

Alternativ 1:

§ 3. Tilskudd til husdyrhold

(...)

c) dyr på beite med tilfredsstillende beitemuligheter, dersom hoveddelen av det daglige grovfôrinntaket til dyret skjer ved beiting i minimum 16 uker i sone 1–4, og 12 uker i sone 5–7,

d) dyr på utmarksbeite med tilfredsstillende beitemuligheter, dersom hoveddelen av det daglige grovfôrinntaket til dyret skjer ved beiting i minimum i minst 5 uker

Alternativ 2a:

§ 3. Tilskudd til husdyrhold

(...)

c) dyr på beite med tilfredsstillende beitemuligheter i minst 16 uker i sone 1–4, og 12 uker i sone 5–7,

d) dyr på utmarksbeite med tilfredsstillende beitemuligheter i minst 5 uker, der utmark skal utgjøre minst 80 % av totalt beiteareal

Alternativ 2b:

§ 3. Tilskudd til husdyrhold

(...)

c) dyr på beite med tilfredsstillende beitemuligheter i minst 16 uker i sone 1–4, og 12 uker i sone 5–7,

d) dyr på utmarksbeite med tilfredsstillende beitemuligheter i minst 5 uker, der utmark skal utgjøre minst 70 % av totalt beiteareal.

For alle alternativer:

§ 9

Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet kan i særlige tilfeller dispensere fra reglene i § 2, § 3 første ledd, andre ledd, tredje ledd bokstav a og c og fjerde ledd, § 4 første, annet og fjerde ledd, § 5, § 6 og § 8 annet og tredje ledd.