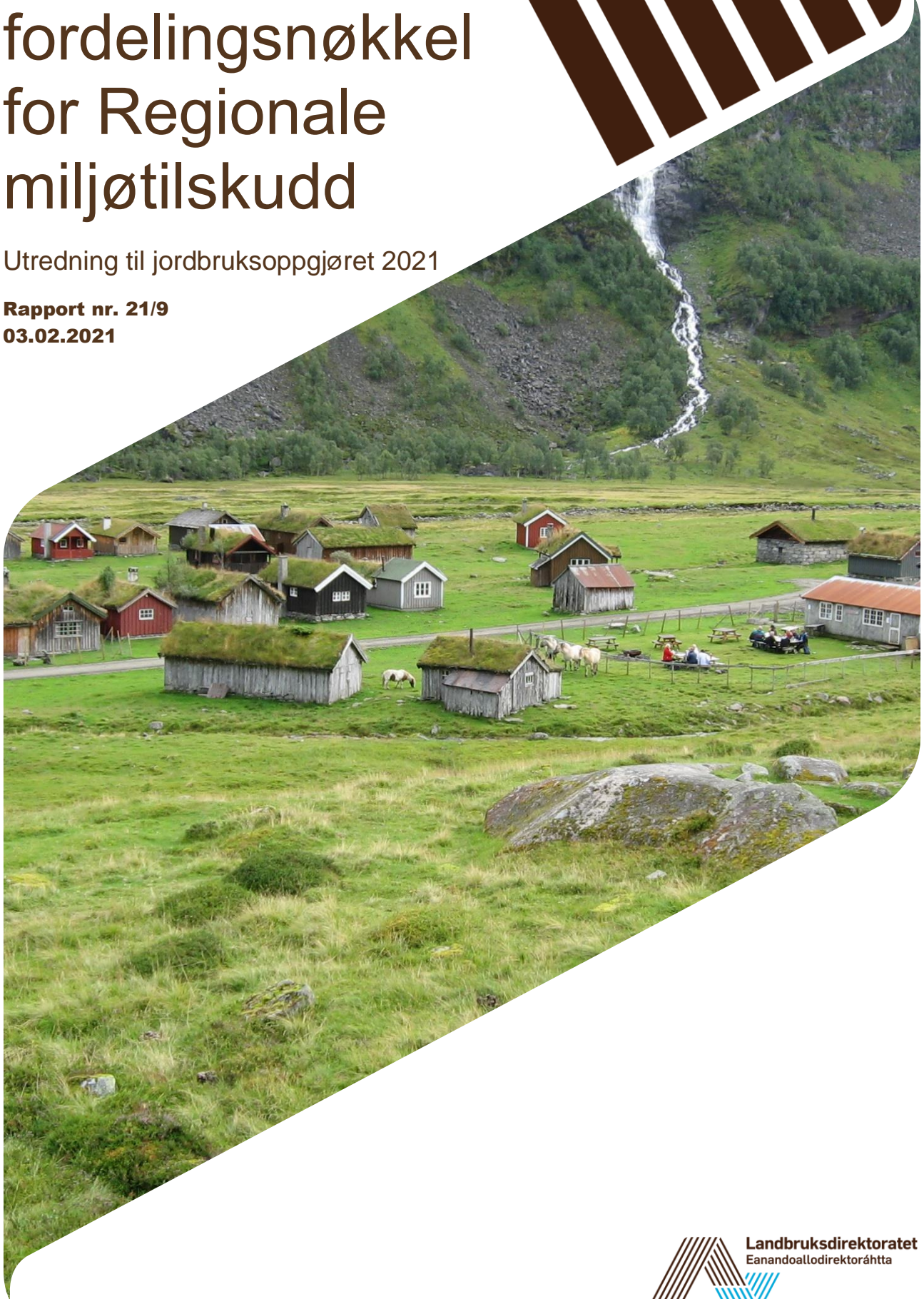


# Forslag til fordelingsnøkkel for Regionale miljøtilskudd

Utredning til jordbruksoppjøret 2021

**Rapport nr. 21/9**  
**03.02.2021**



**Landbruksdirektoratet**  
Eanandoallodirektoráhtta





Rapport:	Forslag til fordelingsnøkkel for Regionale miljøtilskudd
Avdeling:	Avdeling ressurs og areal
Dato:	03.02.2021
Ansvarlig:	Gunn Eide og Berit Lundamo
Bidragstere:	Kaja Killingland, Turid Trötscher, Rannveig Bø Fløystad, Bjørn Huso
Rapport-nr.:	21/9
Forsidebilde:	Gunnar Engan @NIBIO

# Innhold

<b>Innhold</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>3</b>
1.1.    Bakgrunn .....	3
1.2.    Avgrensning av oppdraget .....	3
1.3.    Innhold i rapporten .....	3
1.4.    Ord og begreper i rapporten.....	4
<b>2. Nasjonalt og regionalt miljøprogram</b> .....	<b>5</b>
2.1    Nasjonalt miljøprogram for jordbruket .....	5
2.2    Regionalt miljøprogram .....	6
2.2.1 Opprettelsen av RMP .....	7
2.2.2 Rullering av RMP i 2009 og 2013.....	9
2.2.3 RMP 2019-2022 .....	9
<b>3. Fordeling av RMP-midler til fylkene</b> .....	<b>11</b>
3.1    Føringer og bevilgninger gitt over jordbruksavtalen.....	11
3.2    RMP over tid – noen tall .....	15
3.2.1 Utvikling i fylkesvise rammer for RMP .....	15
3.2.2 Utvikling i tilskuddsutbetalinger per miljøtema .....	17
3.2.3 Utvikling i antall søkere.....	19
<b>4. Ny fordelingsnøkkel - Tiltærming og metode</b> .....	<b>20</b>
4.1    Tiltærming til oppdraget .....	20
4.2    Prinsipper ved utforming av fordelingsnøkkel .....	20
4.3    Nivåer i en fordelingsnøkkel.....	22
4.4    Alternativer for utforming av fordelingsnøkkel.....	22
4.4.1 Alt. 1. Justering av dagens fordeling .....	22
4.4.2 Alt. 2. Hovedkategoriene inndeles etter miljøtema .....	23
4.4.3 Alt. 3. Historiske data som hovedkategori eller kriterium .....	24
4.4.4 Alt. 4. Tre hovedkategorier .....	26
4.4.5 Alt. 5. To hovedkategorier .....	26
<b>5. Forslag til fordelingsnøkkel RMP</b> .....	<b>28</b>
5.1    Teknisk oppbygging av fordelingsnøkkel.....	28
5.2    Valg av hovedkategorier .....	29
5.3    Valg av kriterier .....	29
5.3.1 Omfangs- og risikobaserte kriterier .....	29
5.3.2 Hovedkategori Miljøgoder.....	30
5.3.3 Hovedkategori Utslipp .....	37
5.3.4 Vurdering av overlapp av hovedkategoriene og kriterier .....	43
5.4    Presentasjon av fordelingsnøkkel .....	43
5.5    Fylkesvis fordeling før og etter implementering av fordelingsnøkkel .....	47
<b>6. Bruk av fordelingsnøkkel</b> .....	<b>49</b>
6.1    Eksempler på fremtidig bruk av fordelingsmodellen .....	49
6.2    Videre forvaltning av fordelingsmodellen .....	49
6.3    Innfasing av fordelingsnøkkel .....	50
VEDLEGG I - Kilder til bakgrunnsdata for fordelingsnøkkel.....	51
VEDLEGG II – Tabeller for vektning av Miljøgoder og Utslipp.....	53

# 1. Innledning

## 1.1. Bakgrunn

I [jordbruksoppgjøret 2020](#) ble Landbruksdirektoratet gitt i oppdrag å se nærmere på fordelingsnøkkelen for RMP med utgangspunkt i alle endringer som er gjort i programmet de siste årene. Arbeidet skal være ferdigstilt innen 31.12.2020. Det ble også lagt inn en føring om at det skulle etableres en referansegruppe med avtalepartene. Leveringsfristen er senere forlenget til 1.2.2021.

Referansegruppa har bestått av:

Line Meinert Rød, Landbruks- og matdepartementet  
Harald Askildsrud, Klima- og miljødepartementet  
Elin Marie Stabbetorp, Norges Bondelag  
Eli Ness, Norges bonde- og småbrukarlag

Landbruksdirektoratet har hatt to innspillmøter med referansegruppa. Ett møte ble avholdt 23. september og det andre møtet ble avholdt 2. desember. Referansegruppa ble også gitt mulighet til å komme med skriftlige innspill.

Landbruksdirektoratet har involvert statsforvalteren i arbeidet gjennom et innspillmøte 20. august og mulighet for skriftlige tilbakemeldinger og innspill i desember. Bakgrunnen for involvering av statsforvalteren, er at statsforvalteren har ansvar for utformingen av det regionale miljøprogrammet, velge miljøtiltak ut ifra regionale prioriteringer og sette satser for tilskudd med utgangspunkt i rammen som gis gjennom fordelingsnøkkelen.

Landbruksdirektoratet har hatt møter og kontakt med NIBIO (Marianne Bechmann, Lillian Øygarden, Stein Turtumøygard, Eva Skarbøvik, Annette Bär), NINA (Marianne Evju), NVE (Lars Stalsberg), SSB (Anne Snellingen Bye) og Miljødirektoratet (Heidrun Ullerud, Sigrun Aune) underveis i arbeidet for faglig drøfting om ulike kriterier og tilgjengelig datagrunnlag.

## 1.2. Avgrensning av oppdraget

Oppdraget til Landbruksdirektoratet er å se nærmere på fordelingsnøkkel for Regionalt miljøprogram (RMP) med utgangspunkt i alle endringer som er gjort i programmet de siste årene.

RMP er forankret i Nasjonalt miljøprogram for jordbruket. For innblikk i de overordnede målene for landbrukets miljøinnsats, vises det til Nasjonalt miljøprogram 2019-2022<sup>1</sup>. Det er viktig å understreke at vi ikke har vurdert eller utarbeidet miljøindikatorer eller vurdert effekt av virkemidler som en del av dette arbeidet.

## 1.3. Innhold i rapporten

I kapittel 2 gis det en beskrivelse av forhistorien til, og etablering og utvikling av regionalt miljøprogram (RMP). Bakgrunnen for opprettelsen av og historien om RMP danner et viktig grunnlag for Landbruksdirektoratets valg og anbefalinger. I kapittel 3 gis det en presentasjon av nøkkeltall og statistikk knyttet til RMP, før vi i kapittel 4 går nærmere inn på tilnærming og metode. Her har Landbruksdirektoratet valgt hvilke prinsipper vi anbefaler for utforming av fordelingsnøkkelen, før vi vurderer ulike alternativer for utforming av nøkkelen. Kapittel 4 inneholder også en vurdering og valg av anbefalte hovedkategorier og kriterier. I kapittel 5 presenteres fordelingsnøkkelen og i kapittel 6 redegjør vi ulike måter å bruke fordelingsnøkkelen på.

---

<sup>1</sup> [Nasjonalt miljøprogram 2019-2022 – Nasjonale miljømål og virkemidler for miljø- og klimaarbeidet i jordbruket. Rapport nr. 28/2018. Landbruksdirektoratet.](#)

#### 1.4. Ord og begreper i rapporten

Landbruksdirektoratet presenterer her noen begreper som er brukt i rapporten for å etablere felles forståelse av innholdet i begrepene.

<i>Statsforvalteren</i>	I rapporten bruker vi gjennomgående tittelen statsforvalteren, med unntak av i sitater. Fylkesmannen endret fra 1.1.2021 navn til statsforvalteren.
<i>Fylket</i>	RMP utvikles av statsforvalteren i samråd med jordbrukets næringsorganisasjoner, regionale miljø- og kulturminnemyndigheter fylkeskommunen og kommunene. Det er statsforvalteren som fastsetter regional forskrift og er ansvarlig for RMP.

## 2. Nasjonalt og regionalt miljøprogram

Miljøsatsingen i jordbruket var styrt gjennom felles nasjonale regelverk og retningslinjer frem til innføringen av nasjonalt og regionalt miljøprogram i 2003 og 2004. Virkemidler ble forvaltet på regionalt nivå ved statsforvalteren, men retningslinjer for bruken av virkemidlene var utformet ens for hele landet. Dette innebar at det i liten grad var regionale tilpasninger knyttet til bruken av midlene.

Gjennom [St.meld. nr. 58 \(1996-97\) Miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling](#) ble landbrukets sektoransvar knyttet til miljøkvaliteter og friluftslivsinteresser satt på dagsorden. Miljøvernpolitikken la til grunn at alle aktører i de ulike sektorene i samfunnet har et selvstendig ansvar for å legge miljøhensyn til grunn for sin virksomhet. Miljø skulle innlemmes som hensyn i sektorenes arbeid og være et sektorovergripende ansvarsområde. Sektordepartementene fikk ansvar for å utarbeide sektorvise miljøhandlingsplaner som skulle bygges på prinsippet om mål- og kostnadseffektivitet. Det ble lagt stor vekt på at lokal medvirkning skulle stå sentralt i miljøvernarbeidet. Det skulle også rapporteres sektorvis om oppnådde resultater på miljøområdet. Dette la grunnlaget for Nasjonalt miljøprogram for jordbruket.

### 2.1 Nasjonalt miljøprogram for jordbruket

Nasjonalt miljøprogram for jordbruket ble fastsatt i 2003, og er revidert i 2008, 2012 og 2019.

Nasjonalt miljøprogram er et dokument som gir en samlet fremstilling av hvordan en legger til rette for miljøarbeidet i jordbruket, med mål og virkemidler. Miljøprogrammet operasjonaliserer hvordan jordbrukets miljøinnsats skal bidra til å oppfylle internasjonale klima- og miljøavtaler og mål, nasjonale miljømål og mål for landbrukspolitikken. Vi viser til [Nasjonalt miljøprogram 2019-2022](#) for en oppdatert oversikt over målene.

Virkemidlene som sorterer inn under nasjonalt miljøprogram er både juridiske og økonomiske virkemidler. Gjennom de økonomiske virkemidlene er hensikten å stimulere til tiltak som bidrar til å nå målene som er satt.

Nasjonalt miljøprogram omfatter ordninger som forvaltes på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. Ordningene er i ulik grad spisset mot særskilte miljøverdier og hensyn og skal virke i sammenheng. Ordningene som forvaltes på nasjonalt nivå har et bredt formålsområde og medvirker til å opprettholde miljøtilstanden. Ordninger som forvaltes på regionalt og kommunalt nivå brukes målrettet på felter der det er behov for særskilt miljøinnsats. Ordningene skal stimulere til miljøtiltak som er tilpasset regionale ulikheter i driftsforhold, miljøutfordringer og behov for prioriteringer. De fleste nasjonale og regionale ordningene kan gi rett til årlige tildelinger når vilkårene er oppfylt, mens de kommunale ordningene i hovedsak er engangsstøtte til investeringer og istandsetting.

I jordbruksoppgjøret i 2008<sup>2</sup>, ble det avklart at klimapolitikken skulle innarbeides i rulleringen av nytt Nasjonalt miljøprogram. Hovedmålet med nasjonalt miljøprogram for 2008 var; *Sikre et åpent og variert jordbruks- og kulturlandskap, og sikre at et bredt utvalg av landskapstyper, særlige verdifulle biotoper og kulturmiljøer ivaretas og skjottes, samt bidra til at jordbruksproduksjonen fører til minst mulig forurensning og tap av næringsstoffer*. Nasjonalt miljøprogram i 2008 viste også til rammen for klimasatsningen og de tiltakene som skulle konkretiseres og innlemmes i forbindelse med rulleringen av RMP.

I 2012 ble nasjonalt miljøprogram revidert/rullert for andre gang.<sup>3</sup> Miljøsatsingen hadde utviklet seg siden opprettelsen av nasjonalt miljøprogram i 2003, ved at flere virkemidler var kommet til og tilgrensende virkemidler i miljøforvaltningen ble synliggjort. Revisjonen ble oppdatert iht. Meld. St. 9 (2011-2012) *Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords*. Nasjonalt miljøprogram 2012 videreførte todelingen

<sup>2</sup> [St. prp. 69 \(2007-2008\) Om jordbruksoppgjøret 2008 – endringer i statsbudsjettet for 2008 m.m.](#)

<sup>3</sup> [Nasjonalt miljøprogram 2012, Nasjonale prioriteringer og virkemidler i jordbrukets miljøinnsats. Rapport 23/2012. Statens landbruksforvaltning.](#)

av de sentrale miljøteamene, rettet mot henholdsvis kulturlandskap og forurensning. Utslipp til luft ble tatt inn som nytt miljøtema og ble lagt inn under det overordnede miljøtemaet forurensning.

Partene besluttet også i jordbruksoppgjøret 2017 å innlemme klima som et hovedtema under forurensningsområdet ved revidering av Nasjonalt miljøprogram. Etter en samlet gjennomgang av miljømålene på landbruksområdet, skisserer Nasjonalt miljøprogram miljøtema og mål for å ivareta jordbrukets sektoransvar. Nasjonalt miljøprogram 2019-2022 er inndelt i åtte miljøfaglige tema der jordbruket har et sektoransvar. Miljøtemaene har tilhørende mål definert i Nasjonalt miljøprogram.

Tabell 1 Miljøtema og mål i Nasjonalt miljøprogram 2019. Nasjonalt miljøprogram 2019-2022.

Miljøtema	Mål i Nasjonalt miljøprogram
Kulturlandskap	Ta vare på og utvikle jordbrukets kulturlandskap
	Ta vare på variasjonen i jordbrukets verdifulle kulturlandskap
Biologisk mangfold	Ta vare på og skjøtte biologisk verdifulle arealer i jordbruket
	Bedre status for truede arter i jordbruket
	Øke bruk og vern av jordbrukets genetiske ressurser
Kulturminner og kulturmiljøer	Bedre tilstanden for kulturminner og kulturmiljø i jordbruket
Tilgjengelighet og friluftsverdier	Bedre allmennhetens tilgang til jordbrukslandskapet
Avrenning til vann	Ingen vannforekomster i jordbruksdominerte områder skal få dårligere tilstand
	Bedre tilstanden for de mest utsatte vannforekomstene i jordbruksdominerte områder
Plantevernmidler	Redusere helse og miljørisikoen ved bruk av plantevernmidler i jordbruket
Utslipp til luft	Redusere utslipp av ammoniakk fra jordbruket
	Redusere utslipp av klimagasser fra jordbruket
	Øke opptak av karbon i jord
Økologisk jordbruk	Stimulere til økologisk produksjon i tråd med etterspørselen i markedet

## 2.2 Regionalt miljøprogram

I jordbruksavtalen for 2001 ble partene enige om at den helhetlige virkemiddelbruken over jordbruksavtalen skulle utredes med sikte på forenklinger.<sup>4</sup> Mandatet besto av flere delutredninger. Følgende mandat ble gitt til utredningen som omhandlet miljø: *En gjennomgang av miljøvirkemidlene med sikte på bedre samordning, større formålseffektivitet, økt regional handlefrihet og redusert*

<sup>4</sup> [St.prp. nr. 92 \(2000-2001\) Om jordbruksoppgjøret 2001 – endringer i statsbudsjettet for 2001](#)



*byråkrati*. Norsk Institutt for Landbruksøkonomisk Forskning (NILF) fikk hovedansvaret for utredningene, også utredningen knyttet til miljøområdet.

I 2002 leverte NILF utredningen *Betaling for fellesgoder – Forslag til endringer i miljøvirkemidlene i landbruket*, heretter kalt FOLA-rapporten.<sup>5</sup> Skissen til et regionalt miljøprogram som NILF foreslo i utredningen gjenspeiles i dagens innretning av RMP.

FOLA-rapporten viste til at regionalisering var ønskelig fordi ulike regionale forhold ville gi ulike regionale forutsetninger og muligheter. En regionalisering ville bidra til å gi bedre måloppnåelse nasjonalt. NILF foreslo å regionalisere flere virkemidler over jordbruksavtalen.

NILF foreslo videre at hvert fylke skulle utforme et fylkesmiljøprogram. Et viktig premiss for dette var at et eget program ville redusere behovet for sentral kontroll. Videre ville regionale miljøprogrammer bidra å sikre at virkemiddelutforming ble mer helhetlig, langsiktig og samordnet med den nasjonale miljøpolitikken. De fylkesvise miljøprogrammene skulle representere et mellomledd mellom det nasjonale miljøprogrammet og miljøplanen på hvert bruk, og en gjennomføring av programtankegangen på alle nivåer i landbruket.

NILF foreslo at målsettingen til fylkesmiljøprogrammet skulle være:

1. Fremme og bevare kulturlandskapet, biologisk mangfold og kulturminner.
2. En bedre ressursbalanse.

Det ble foreslått at fylkesmiljøprogrammet burde utarbeides i samarbeid med de relevante, berørte parter for eksempel landbruksfaglige etater, bondeorganisasjoner, statsforvalterens miljøvernnavdeling, kulturminneforvaltning og kommunene. NILF foreslo også at fylkesmiljøprogrammene skulle være flerårige, med for eksempel fire års varighet, for å gi forutsigbarhet.

## 2.2.1 Opprettelsen av RMP

I jordbruksoppgjøret i 2002 ble partene enige om at det skulle opprettes RMP som underprogram til Nasjonalt miljøprogram.<sup>6</sup> RMP skulle ha den samme overordnede målsettingen som Nasjonalt miljøprogram om å: «*bidra til økt målretting av miljøarbeidet i landbruket og til bedre synliggjøring av landbrukets samlede miljøinnsats. Det Regionale miljøprogrammet skal videre bidra til økt forankring av miljøarbeidet i landbruket både på lokalt og regionalt nivå. Det skal også legge grunnlag for et enklere og mer oversiktlig resultatoppfølgingssystem*».

Et premiss ved opprettelsen av RMP og som har vært gjennomgående siden 2003 er at: «*Fylkesmannen skal gjennomføre en bred og inkluderende prosess mot ulike aktører i fylket. Dette innebærer blant annet involvering av fylkeskommunen og fylkespolitikkerne, kommunene på administrativt og politisk nivå, bondelaget, småbrukerlaget, de relevante avdelingene hos Fylkesmannen, regional kulturminneforvaltning og andre relevante aktører og organisasjoner.*»<sup>7</sup>

RMP skulle være et fireårig strategidokument for fylket som viste de prioriterte regionale miljøutfordringene og hvilke tiltak man ville ta i bruk for å imøtekomme disse.

Midlene som ble lagt inn i Regionalt miljøprogram omfattet ordningene; tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon, tilskudd til dyrking av fôr i fjellet, driftsvansketilskudd til brattlendte bruk, tilskudd til organisert beitebruk, tilskudd til endret jordarbeiding og fylkesvise midler til informasjons- og miljøtiltak. I tillegg ble det overført en skjønnsmessig andel av midler fra post 74 Direkte tilskudd.

Midlene som skulle fordeles til RMP-tiltak i fylkene var på samme nivå som fylkene fikk gjennom de tidligere enkeltordningene, jf. Tabell 2.

<sup>5</sup> *Betaling for fellesgoder – Forslag til endringer i miljøvirkemidlene i landbruket. Delprosjekt FOLA miljø. NILF-rapport 2002-2.*

<sup>6</sup> *St.prp. nr. 65 (2001-2002) Om jordbruksoppgjøret 2002 - endringer i statsbudsjettet for 2002 m.m.*

<sup>7</sup> *Nasjonalt miljøprogram 2004 – Nasjonale prioriteringer og virkemidler i jordbrukets miljøinnsats. Statens Landbruksforvaltning.*

Tabell 2 Oversikt over midler fordelt på fylker for RMP i 2005 og 2006

	Diverse ordninger <sup>1)</sup>	Tilskudd til setrer	Fra post 74	Sum miljøprogram 2005	Sum miljøprogram 2006		
	mill kr	mill kr	mill. kr	mill kr	kr/daa	mill kr	kr/daa
Østfold	27,6	0,0	3,0	30,6	42	34,0	46
Oslo/Akershus	37,7	0,0	3,5	41,2	54	45,0	59
Hedmark	29,3	3,6	6,4	39,3	39	42,0	41
Oppland	27,4	7,5	13,0	47,9	51	53,4	56
Buskerud	14,2	2,0	4,0	20,2	42	21,9	45
Vestfold	11,5	0,0	2,6	14,1	34	17,0	41
Telemark	6,5	0,4	3,2	10,1	42	11,5	48
Aust-Agder	0,7	0,0	2,1	2,8	26	3,7	34
Vest-Agder	0,9	0,0	3,6	4,5	26	6,0	35
Rogaland	4,0	0,1	15,9	20,0	24	24,0	29
Hordaland	7,5	0,7	8,6	16,8	47	19,5	54
Sogn og Fjordane	11,1	1,1	9,5	21,7	53	24,0	59
Møre og Romsdal	4,5	0,8	8,6	13,9	25	17,6	31
Sør-Trøndelag	9,9	2,1	8,4	20,4	29	24,0	33
Nord-Trøndelag	17,0	0,2	6,5	23,7	28	26,5	31
Nordland	1,6	0,2	11,5	13,3	25	17,7	33
Troms	1,4	0,3	5,6	7,3	30	9,4	38
Finmark	0,4	0,0	1,8	2,2	25	3,0	33
Sum	213,2	19,0	117,8	350,0	37	400,0	42

<sup>1)</sup> Dette utgjør ordningene driftsvansketilskudd for brattlendte bruk, tilskudd til dyrkning av fôr i fjellet, tilskudd til organisert beitebruk, tilskudd endra jordarbeiding og fylkesvise midler til informasjon og utviklingstiltak

Ved utarbeidelsen av regionalt miljøprogram skulle statsforvalteren i samråd med næringsorganisasjonenes fylkeslag være ansvarlig for å etablere egne virkemidler/ordninger for å møte miljøutfordringene i sin region. Hver ordning skulle være forankret i ett av hovedmålene:

- Tiltak for å ivareta kulturlandskapet, med de sentrale underområdene
  - Tiltak for å styrke setring.
  - Tiltak for å ivareta aktivt beitebruk.
- Tiltak for å redusere forurensninger

Miljøformålet for de ordningene som ble innlemmet i RMP skulle videreføres på regionalt nivå. Det skulle være prioriteringsprosessen med utgangspunkt i miljøutfordringene i fylket som skulle avgjøre hvilke tiltak som skulle innlemmes i de nye regionale tilskuddsordningene. Partene i jordbruksforhandlingene ble med dette enige om et større regionalt handlingsrom for utforming av regionale miljøtilskudd enn det som NILF foreslo i FOLA-rapporten, jf. kap. 2.2.2.

Nasjonalt miljøprogram skisserte en hovedmodell som skulle ligge til grunn ved utformingen av de regionale ordningene: <sup>7</sup>

- Ordningene skulle være begrenset til foretak som mottok produksjonstilskudd.
- Det kunne i tillegg gis tilskudd til organiserte beitelag som hadde organisasjonsnummer.
- Alle ordningene skulle innrettes ut fra at hvert foretak var berettiget «miljøprogramtilskudd» hvis de oppfylte de kriteriene som ble definert i ordningen. Det innebar at alle søkere som oppfylte kriteriene mottok støtte. Det skulle ikke være noen prioritetsvurdering ved søknadsbehandlingen.
- Hvert fylke kunne ha 5 til 10 tilskuddsordninger, med inntil 10 deltiltak under hver ordning.
- Det skulle være en årlig søknad basert på faste data.

- I forkant av søknadsfristen skulle det fastsettes foreløpige tilskuddssatser estimert på grunnlag av erfaringer fra tidligere år. Endelige satser skulle beregnes ut fra disponibel ramme og søknadsmassen i fylket det enkelte året. Satsene kunne dermed variere fra år til år.

Statsforvalteren ledet i 2003 og 2004 arbeidet med å utvikle de regionale RMP med bred involvering fra næringsorganisasjonene og miljøvernmyndighetene.<sup>8</sup> Statsforvalteren hadde den endelige beslutningsmyndigheten og fastsatte egne regionale forskrifter for programmene. Både kommuner og interesseorganisasjoner ble hørt i prosessen. I områder med stølsdrift, ble setrene særlig prioritert i de regionale ordningene. I Tabell 3 er utfordringene som fylkene pekte på aggregert og systematisert for å gi en samlet framstilling.

Tabell 3. Oversikt over utfordringer i fylkene knyttet til forurensning og kulturlandskap, 2003

Forurensning		Kulturlandskap	
Miljøutfordring	Ant fylker	Miljøutfordring	Ant fylker
Jorderosjon – vannforurensning	14	Kulturminner/- miljøer	12
Gjødselhåndtering	6	Gjengroing generelt	11
Plantevernmiddelbruk	6	Biologisk mangfold	11
Avfallshåndtering	6	Friluftsliv	10
Punktutslipp	4	Turisme	4
Luftforurensning/luktplager	3	Jordvern	3
Vinderosjon	1	Rovvilt	2
Forurenset grunn	1	Samiske jordbruksmiljøer	2

I jordbruksoppgjøret i 2004 ble partene enige om å sette av 340 mill. kroner til RMP for søknadsomgangen 2005 (med utbetaling i 2006). Dette var 10 mill. kroner mindre enn det som var planlagt i 2003. Ordningene som til slutt ble innlemmet i programmet var tilskudd til dyrking av fôr i fjellet, tilskudd til brattlendte bruk, tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon og tilskudd til endret jordarbeiding, samt overføringene fra post 74 Direkte tilskudd.<sup>8</sup> Årsaken til at rammen ble redusert med 10 mill. kroner, var at bl.a. fylkesvise midler til informasjons- og miljøtiltak ble holdt utenfor av forvaltningsmessige grunner.

## 2.2.2 Rullering av RMP i 2009 og 2013

RMP ble rullert i 2009 og 2013, som oppfølging av rullering av Nasjonalt miljøprogram i 2008 og 2012. I rulleringene har det gjennomgående vært lagt vekt på harmonisering mellom fylker, bedre målretting av tiltak og effektivisering av forvaltningen av ordningen.

## 2.2.3 RMP 2019–2022

I 2016 la Landbruks- og matdepartementet frem Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling – en fremtidsrettet jordbruksproduksjon*.<sup>9</sup> I forkant av stortingsmeldingen ble bl.a. miljøvirkemidlene utredet. I 2015 leverte en partssammensatt arbeidsgruppe rapporten *En helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidler i jordbrukspolitikken*<sup>10</sup>. Arbeidsgruppen vurderte organisering og innretning av RMP opp mot hensynet til målretting av tiltakene. Arbeidsgruppen konkluderte med at RMP fungerte etter hensikten, men at det er rom for bedre målretting av enkelte tiltak og rom for forenklinger. I utredningen ble det

<sup>8</sup> St.prp. nr. 69 (2004–2005) Om jordbruksoppgjøret 2005 – endringer i statsbudsjettet for 2005 m.m.

<sup>9</sup> Meld. St. 11 (2016–2017) *En fremtidsrettet jordbruksproduksjon. Landbruks- og matdepartementet*.

<sup>10</sup> *Helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidler i jordbrukspolitikken. Rapport fra en partssammensatt arbeidsgruppe til jordbruksoppgjøret 2015*.

konkludert med at regional innflytelse ga bedre målretting av miljøtilskuddene, enn om miljøtilskuddene fikk en nasjonal innretning og organisering. Forenklingene som arbeidsgruppen foreslo, ble fulgt opp i det påfølgende jordbruksoppgjøret.

I 2016 la en partssammensatt arbeidsgruppe frem rapporten *Forenkling av jordbruksavtalens virkemidler*<sup>11</sup>. Arbeidsgruppen konkluderte med at den «ulike prioriteringen av tiltak mellom fylker viser behovet for å kunne tilpasse innretningen av miljøvirkemidlene til regionale utfordringer. Det kan imidlertid vurderes å etablere én nasjonal forskrift til erstatning for 19 regionale forskrifter». I Meld. St. 11 (2016-2017) fulgte regjeringen opp anbefalingen fra arbeidsgruppen som vurderte forenklinger av jordbruksavtalens virkemidler, ved å foreslå én nasjonal forskrift for RMP som erstatning for de regionale forskriftene. Landbruksdirektoratet fikk i oppdrag å utarbeide forslag til nasjonal forskrift i jordbruksoppgjøret 2017<sup>12</sup>.

Formålet med å utarbeide nasjonal forskrift var en forenkling i forvaltningen av RMP og en større grad av harmonisering av tiltak og vilkår mellom fylkene. Harmonisering av RMP hadde som utgangspunkt at like tiltak skulle utformes likt og ha like vilkår uavhengig av fylke. En økt standardisering av tiltakene skulle også legge til rette for mer ensartet rapportering og resultatvurdering. Det skulle legges til rette for å videreføre tiltak fra tidligere RMP, og at den enkelte statsforvalteren fortsatt skulle kunne velge hvilke tiltak det kunne gis tilskudd for i fylket.

Landbruksdirektoratet vurderte at var det behov for fylkesspesifikke avgrensinger og vilkår for å kunne ivareta en tilfredsstillende målretting av tiltakene. Direktoratet mente også at det var viktig at fylkene hadde mulighet til å ta hensyn til variasjoner innad i fylkene og målrette enkelte tiltak mot deler av sitt fylke.

Direktoratets samlede vurdering var at en nasjonal forskrift ikke ville gi tilstrekkelig regionalt handlingsrom og tilfredsstillende målretting av de regionale miljøtilskuddene. En anbefalte at fylkene kunne sette egne avgrensninger og vilkår, noe som innebar det fremdeles måtte være regionale forskrifter. Landbruksdirektoratet konkluderte i samråd med LMD at regionale forskrifter for RMP skulle beholdes. Utredningen synliggjorde imidlertid et behov for nasjonale føringer ved utformingen av de regionale forskriftene. Landbruksdirektoratet fastsatte etter dette Nasjonal instruks for regionale miljøtilskudd, som gir rammer for utformingen av regionale forskrifter for RMP.

De regionale forskriftene inneholder bestemmelser om hvilke miljøtiltak foretak kan motta tilskudd for i fylket. I forskriftsmalen i instruksen angis bestemmelser og krav for de ulike tiltakene. Fylkesmennene, i samarbeid med det regionale partnerskapet, kan selv velge hvilke tiltak fra forskriftsmalen de ønsker å benytte i sitt fylke, basert på regionale miljøgoder og miljøutfordringer. For noen av tiltakene er det mulig for fylkesmennene å sette egne bestemmelser og/eller avgrense tiltaket til gitte arealer, områder mm. Sats for tilskuddene inngår ikke i instruksene eller forskriftsmalen, fastsettes av statsforvalteren etter råd fra det regionale partnerskapet og med utgangspunkt i regionale vurderinger og tildelt ramme. Statsforvalteren kan fastsette regler om maksimalt tilskudd for ett eller flere tiltak ut ifra budsjettenssyn. Satsene er koblet til antall dekar, meter eller stykk. Foretaket er berettiget tilskudd dersom de har gjennomført tiltaket iht. vilkårene for tilskuddet. Foretaket søker om tilskuddet samme år som tiltaket er gjennomført, og tilskuddet blir utbetalt tidlig året etter. Kommunen er førsteinstans saksbehandler.

---

<sup>11</sup> [Forenkling av jordbruksavtalens virkemidler. Landbruks- og matdepartementet - Rapport fra arbeidsgruppe, 2016.](#)

<sup>12</sup> [Prop. 141 S \(2016-2017\) Endringer i statsbudsjettet 2017 under Landbruks- og matdepartementet \(jordbruksoppgjøret 2017 m.m.\)](#)

### 3. Fordeling av RMP-midler til fylkene

Slik det er beskrevet i kap. 2.3.1, ble det i forbindelse med opprettelsen av RMP avviklet nasjonale tilskuddsordninger, som i stedet ble innlemmet i regionalt miljøprogram, og tilskuddsmidlene ble overført til RMP. Fra 2005 ble det fordelt 340 mill. kr til RMP. Viktige føringer var at fordelingen i oppstartsfasen ikke skulle være vesentlig forskjellig fra summen som ble lagt til fylkene gjennom de opprinnelige ordningene. Den eneste tilføring av midler til regionalt miljøprogram som ble skjønnsmessig fordelt og ikke basert på historiske data, var overførte midler fra post 74 Direkte tilskudd. Disse ble midlene fordelt med utgangspunkt i fylkenes andel av beitedyr og grovfôrareal.<sup>13</sup>

Den opprinnelige fordelingen av midler er utgangspunkt for dagens fylkesfordeling. Endringer gjort gjennom de årlige jordbruksforhandlingene, jf. kap. 3.1. Partene i jordbruksforhandlingene gir føringer, fastsetter total budsjetttramme og fylkesfordeling. Fordeling mellom fylkene har vært relativt stabil, jf. figur 1. Budsjetttrammen for RMP er økt i årenes løp, rammen for 2021 er 551 mill. kroner. Ved rammeøkninger har partene prioritert enkelte miljøtema eller miljøtiltak.

Økt budsjetttramme er fordelt slik;

- til alle fylker,
- til særskilte miljøutfordringer i enkeltfylker. Eksempelvis har fylker med avrenningsutfordringer fått en større andel av økningen av friske midler inn på budsjetttrammen når avrenning har vært prioritert i et jordbruksoppgjør.
- til landsdekkende satsinger, for eksempel tilskudd til seter.

#### 3.1 Føringer og bevilgninger gitt over jordbruksavtalen

Nedenfor følger en oversikt over føringer som er gitt i jordbruksoppgjørene det enkelte år. Landbruksdirektoratet har valgt å sette disse opp i kronologisk rekkefølge.

Jordbruks-oppgjøret	Føringer
2006	Bevilgningen økes med 50 mill. kroner Økningen forutsettes brukt til å intensivere arbeidet med å hindre gjengroing og øke opplevelseskvalitetene i kulturlandskapet hvor beitetiltak er hovedsatsingen. <sup>14</sup>
2008	Føringer knyttet til kommende rullering av RMP som omhandlet harmonisering og målretting av tiltakene <sup>15</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Større utmålingskriteringer og satsstruktur mellom fylkene bl.a. tiltakene stubbåker, lett høstharving og høstkorn.</li> <li>• Samordning av regionale og nasjonale beiteordninger.</li> <li>• Spissing ved tydeligere geografisk avgrensning, kombinert med strengere miljøkrav ved å bruke tilskuddssatser mer aktivt for å bl.a. sikre en særskilt skjøtsel av verdifulle arealer og ved å kombinere ulike tiltak i områder med sårbare vannforekomster.</li> <li>• Ordninger som ivaretar kulturminneverdier har god effekt, og kan styrkes og/eller etableres i flere fylker.</li> </ul>

<sup>13</sup> [St.prp. Nr 70 \(2002-2003\) Om jordbruksoppgjøret 2003 – endringer i statsbudsjettet for 2003 m.m.](#)

<sup>14</sup> [St.prp. nr. 68 \(2005-2006\) Om jordbruksoppgjøret 2006 – endringer i statsbudsjettet for 2006.](#)

<sup>15</sup> [St.prp. nr. 69 \(2007-2008\) Om jordbruksoppgjøret 2008 endringer i statsbudsjettet for 2008 m.m.](#)

- Tilskuddsordninger rettet inn mot tilgjengelighet og friluftsliv i by- og tettstedsnære områder og ordninger knyttet til gamle husdyrraser med regional tilknytning, bør vurderes.
- Kan bli nødvendig å gjøre tilpasninger i noen av ordningene som følge av nye klimatiltak. Styrke koblingen mot vannrammedirektivet og de fora som etableres i denne sammenheng.

SLF fikk i oppdrag å konkretisere føringene som en del av oppdatert nasjonalt miljøprogram.

Morsa-prosjektet skal tildeles minimum 1,7 mill. kroner fra Akershus og minimum 5,8 mill. kroner fra Østfold. (Morsa-prosjektet var et 3-årig prosjekt med midler avsatt over RMP og SMIL (tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket) som skulle redusere jordbrukets påvirkning på vannkvaliteten i Morsavassdraget.)

**2009** Første året for oppfølgingen av vannrammedirektivet der Østfold og Akershus får flere vassdrag som inngår i oppfølgingen. Nedbørsfeltene får her ilagt restriksjoner på jordarbeiding gjennom forskrift. Planlegging av oppfølgingen av vannrammedirektivet for resten av landet starter i 2010. Økonomiske virkemidler og informasjonstiltak er viktig for å oppnå nødvendige resultater.<sup>16</sup>

For å sikre økt oppslutning innenfor begrensede økonomiske rammer, bør tilskuddssatsene til endra jordarbeiding i løpet av den kommende fireårsperioden harmoniseres på tvers av erosjonsklasser og geografiske områder.

Bevilgningen til RMP er 410 mill. kroner i 2010, hvor 400 mill. kr er i tråd med intensjonen i fjorårets avtale. Bevilgningen økes med 10 mill. kr til Østfold og Akershus, slik at arealet i stubb raskt kan økes betydelig, uten at satsene må reduseres tilsvarende. I tillegg har disse fylkene utfordringer knyttet til kulturlandskap og biologisk mangfold som i dag har blitt nedprioritert. Satsningen på Morsa videreføres på minst samme nivå. Det skal settes av minimum 5,9 mill. kroner til Morsa-prosjektet fra Østfold sin ramme og 1,7 mill. kroner til Morsa-prosjektet i Oslo/Akershus.

**2010** Bevilgningen til RMP videreføres med en ramme på 410 mill. kroner Det skal settes av minimum 5,9 mill. kroner til Morsa-prosjektet fra Østfold sin ramme og 1,7 mill. kroner til Morsa-prosjektet i Oslo/Akershus.<sup>17</sup>

Rulleringen ga uheldige utslag i ordninger mellom fylkene. Det er derfor behov for å foreta en harmonisering mellom fylker med ellers like miljøutfordringer, slik at det ikke er store forskjeller i utmåling av miljøtilskudd for samme miljøutfordring. Tilskudd til bratt areal skal gjeninnføres i de fylkene som har fjernet denne ordningen og som har disse landskapsutfordringene.

**2011** Gjennom en styring av tiltak under RMP legges det til rette for målrettet innsats for å redusere erosjon og avrenning, og derigjennom bedre vannkvaliteten. Det er videre behov for styret miljøinnsats på områdene kulturlandskap, kulturmiljøer og naturmangfold i alle fylker.<sup>18</sup>

Bevilgningen til RMP økes med 15 mill. kroner fordelt på fylker.

Ordnningen beiteareal for gås flyttes fra Landbrukets utviklingsfond (LUF) til RMP. Midlene fordeles med 1,8 mill. kroner til Nord-Trøndelag og 1,7 mill. kroner til Nordland.

**2012** Rullering av RMP og arbeidet med harmonisering og målretting fortsetter. Innføring av menysystem som gir bedre oversikt og sikrer en mer helhetlig rapportering av miljøresultatene. Like miljøformål følges opp med ordninger som utbetales på samme måte i alle fylker.<sup>19</sup>

Forslag om økt bevilgning neste år for innføring av ordningen miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel.

**2013** Rammen til RMP økes med 20 mill. kr til 448,5 mill. kr for 2014.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> [St. prp. nr. 75 \(2008-2009\) Om jordbruksoppgjøret 2009 – endringer i statsbudsjettet for 2009 m.m.](#)

<sup>17</sup> [Prop. 133 S \(2009-2010\) Jordbruksoppgjøret 2010 – endringer i statsbudsjettet for 2010 m.m.](#)

<sup>18</sup> [Prop. 126 S \(2010-2011\) Jordbruksoppgjøret 2011 – endringer i statsbudsjettet for 2011 m.m.](#)

<sup>19</sup> [Prop. 122 S \(2011-2012\) Jordbruksoppgjøret 2012 – endringer i statsbudsjettet for 2012 m.m.](#)

<sup>20</sup> [Prop. 164 S \(2012-2013\) Jordbruksoppgjøret 2013 – endringer i statsbudsjettet for 2013 m.m.](#)

Økningen i totalrammen legger til rette for innføring av tilskudd til miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel i Rogaland (8 mill. kroner), til Hordaland (1 mill. kroner) og Agderfylkene (0,5 mill. kroner hver). Samtidig avvikles pilotordningen for miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel. De nevnte fylkene får tilført ekstra midler fordi det er i disse områdene at nitrogennedfall overstiger naturens tålegrense.

Av rammen til RMP avsettes 5 mill. kroner til ekstra stimulans til seterdrift. Midlene fordeles forholdsvis etter antall aktive setre i fylker med RMP-tilskudd til setring.

Innenfor rammen av RMP økes avsetningen til Nord-Trøndelag med 1 mill. kroner øremerket til ordningen beiteareal for kortnebbgås og kvitkinngås.

For øvrig økes avsetningen til RMP med 4 mill. kroner fordelt på alle fylker

**2014** Rammen for RMP foreslås redusert med 18,5 mill. kroner til 430 mill. kroner for 2015. Dette tilsvarer summen som er utbetalt i 2014. Reduksjonen er kun en justering med utgangspunkt i behov for søknadsomgangen 2013 med utbetaling 2014, og prognose for 2015.

Det er foreslått endringer i tilskuddssystemet for sau, noe som vil bedre økonomien for produsentene med utegangersau. Det pekes derfor på at RMP-midler til dette formålet kan prioriteres ned.<sup>21</sup>

Stortinget økte rammen med 6,5 mill. kr. etter forhandlingene. Dette ble fordelt jevnt prosentvis mellom fylkene.<sup>22</sup>

**2015** Arbeidsgruppen som avleverte Helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidlene i jordbrukspolitikken foreslo at enkelte tiltak i RMP kan avvikles med hensikt bedre målrettingen av virkemidlene, og oppnå bedre og enklere struktur i RMP. Partene er enige om å avvikle følgende tiltak i RMP fra søknadsåret 2016 med utbetaling i 2017:<sup>23</sup>

- Tilskudd til lett høstharving.
- Tilskudd til ingen/utsatt jordarbeiding i erosjonsklasse 1 og 2 innen nedbørsfelt der vassdraget ikke er prioritert.
- Tilskudd til stubb i områder med jordtap (egen ordning i Nordland)

Frigjorte midler som følge av dette skal disponeres til tiltak som stimulerer til reduserte utslipp til luft og vann.

Partene er enige om å videreføre satsingen på RMP med en avsetning på 428,5 mill. kroner i 2016. Reduksjonen på 8 mill. kroner fra 2015 er kun en justering med utgangspunkt i behov for søknadsomgangen 2014, med utbetaling i 2015.

**2016** Partene er enig om å avvikle tilskudd til hesjing over RMP for søknadsomgangen 2017.<sup>24</sup>

Partene er enige om å øke avsetningen til RMP med 0,5 mill. kroner til hvert av fylkene Nord-Trøndelag og Nordland, som skal prioriteres til tiltaket Friarealer for gås.

Som følge av at tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser er flyttet til en nasjonal ordning, og justert bevilgningsbehov, reduseres bevilgningen til RMP samlet med 6,1 mill. kroner til 422,4 mill. kroner.

**2017** Programperioden for RMP etablert i 2012 forlenges ut 2018.<sup>25</sup>

Rammen for RMP økes med 10 mill. kr for 2018.

<sup>21</sup> [Prop. 106 S\(2013-2014\) Jordbruksoppgjøret 2014 – endringer i statsbudsjettet 2014 m.m.](#)

<sup>22</sup> [Innst. 285 S \(2013-2014\)](#)

<sup>23</sup> [Prop. 127 S \(2014-2015\) Jordbruksoppgjøret 2015 – endringer i statsbudsjettet 2015 m.m.](#)

<sup>24</sup> [Prop. 133 S \(2015-2016\) Endringer i statsbudsjettet under Landbruks- og matdepartementet \(jordbruksoppgjøret 2016 m.m.\)](#)

<sup>25</sup> [Prop. 141 S \(2016-2017\) Endringer i statsbudsjettet 2017 under Landbruks- og matdepartementet \(jordbruksoppgjøret 2017 m.m.\)](#)

- 2018** Det arbeides nå med revidering av RMP i fylkene. Tiltakene i RMP skal gjenspeile miljøutfordringene i det enkelte fylke, med utgangspunkt i den nasjonalt fastsatte tiltaksmenyen.<sup>26</sup>
- Tiltak som kan bidra til reduserte utslipp til luft må innlemmes i de reviderte miljøprogrammene. Det forutsettes at tiltaket Miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel med bruk av nedlegging eller nedfelling innlemmes i RMP.
- Partene understreker at det er viktig at tiltak som bidrar til oppfølging av vannforvaltningsplanene prioriteres gjennom RMP, der vannmiljøutfordringene tilsier det. Partene er enige om at arealer i erosjonsklasse 1 og 2 i ikke prioriterte vannområder også kan være berettiget tilskudd for tiltaket Tilskudd til ingen/utsatt jordarbeiding.
- Partene er enige om å prioritere tilskudd til arealer med driftsvansker. Som en del av dette er det enighet om å øke bevilgningen til RMP tilsvarende 50 pst. av tilskuddet til bratt areal i 2017 for de fylkene som har en slik ordning, og en tilsvarende avsetning til de andre fylkene, bortsett fra til Akershus, Vestfold og Østfold. Dette vil også bidra til ivaretagelse av verdier i kulturlandskapet.
- Partene er enige om å styrke satsingen på seterdrift over RMP. Alle fylkesmannsembeter skal legge til rette for tilskudd på minst 50 000 kroner per seter, forutsatt produksjon av ku- eller geitemelk for egen foredling eller levert til meieri. Produksjonsperioden må være minst seks uker per sesong, og knyttet til et historisk eller veletablert seteranlegg. Enkeltseter og felleseter sidestilles ved tilskuddsutmåling. Fylkene står fritt til å vurdere økte satser for seterdrift tilrettelagt for turisme i form av bevertning, formidling, overnattings og/ eller kulturtilbud. Avsetningen til RMP økes med 8,3 mill. kroner til formålet i 2019.
- Partene er videre enige om å øke den fylkesvise RMP-rammen for Trøndelag og Nordland med 0,5 mill. kroner, til sammen 1 mill. kroner, som prioriteres til beitearealer til kortnebbgås og kvitkingås. Fylkesmennene skal så lang som mulig legge tilrettelegge for at disse endringene kan gjennomføres fra innværende vekstsesong, dvs. for søknadsomgangen 2018 med utbetaling 2019. Prioriteringene skal legges til grunn ved planleggingen av søknadsomgangen for 2019.
- Partene er enige om at rammen for RMP økes med 57,6 mill. kroner for 2019. Midlene fordeles etter gjeldende fylkesstruktur. Økningen er vektet etter følgende prioriteringer: Fylker med bratt areal (30,1 mill. kroner), tiltak innen vannmiljøtiltak og miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel (18,1 mill. kroner), styrket satsing på seterdrift (8,3 mill. kroner) og beitearealer for gås i Trøndelag og Nordland (1,0 mill. kroner).
- 2019** Partene er enige om at rammen for RMP økes med 35 mill. kroner for 2020. Midlene fordeles etter ny fylkesinndeling. Vannmiljøtiltak og særskilt tiltaket miljøvennlig spredning av husdyrgjødsling skal prioriteres. Det skal legges til rette for innføring av tilskudd til områder som er gunstige for pollinatorer og beite eller slått av områder med truede naturtyper. Partene er enige om at øremerkingen til beitearealer for kortnebbgås og kvitkingås økes med 1 mill. kroner til hhv. Trøndelag og Nordland.<sup>27</sup>
- 2020** Partene er enige om at RMP styrkes med 23 mill. kroner. Tiltaket miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel skal prioriteres. Videre skal tiltaket fangvekster prioriteres da dette, i tillegg til å begrense avrenning til vann, også bidrar til reduserte lystgassutslipp.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> [Prop. 94 S \(2017-2018\) Endringer i statsbudsjettet 2018 under Landbruks- og matdepartementet \(jordbruksoppgjøret 2018 m.m.\)](#)

<sup>27</sup> [Prop. 120.S \(2018-2019\) Endringer i statsbudsjettet 2019 under Landbruks- og matdepartementet \(Jordbruksoppgjøret 2019\)](#)

<sup>28</sup> [Prop. 118 S \(2019-2020\) Endringer i statsbudsjettet 2020 under Landbruks- og matdepartementet \(Jordbruksoppgjøret 2020 m.m.\)](#)

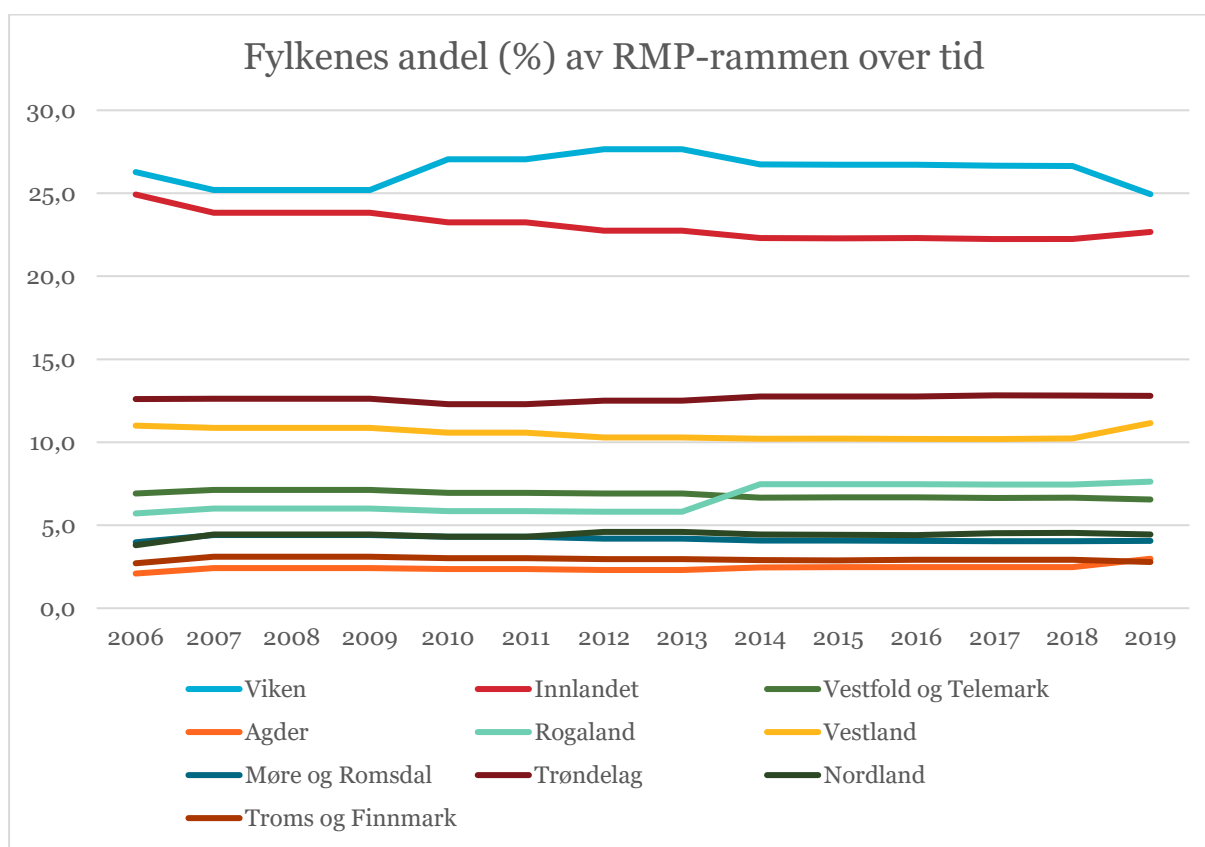


### 3.2 RMP over tid – noen tall

For å gi et bilde av utviklingen i RMP i perioden 2005 til 2019, presenteres det nedenfor hovedtall for RMP.

Den fylkesvise fordelingen av RMP-rammen bestemmes i de årlige jordbruksoppgjørene. Andelen av den samlede rammen per fylke har over tid vært relativt stabil slik det vises i figur 1. For å forenkle fremstillingen i figuren har vi benyttet den nye fylkesinndelingen som ble iverksatt fra 1.1.2020. Økningen i Viken i 2009 skyldes øremerking av midler til Morsavassdraget. Økningen i Rogaland i 2013, skyldes økt ramme for tiltak innen miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel. Økningene i Agder, Vestland og Innlandet 2018-2019 skyldes økte midler til bratt areal og miljøvennlig spredning.

#### 3.2.1 Utvikling i fylkesvise rammer for RMP



Figur 1 Utvikling av fylkenes andel av den totale RMP-rammen over tid. Kilde: Fagsystemet eStil-RMP.

Rammen per fylke vises i tabell 4 og 5. I tabell 4 er fordelingen presentert i henhold til fylkesinndelingen frem til 1.1.2020, mens tabell 5 viser fordelingen etter ny fylkesinndeling fra 1.1.2020. For innblikk i de endringer som har skjedd per fylke over tid, må tabellen ses i sammenheng med oversikten over føringer og bevilgninger gitt over jordbruksavtalen, jf. kap. 3.1.

Tabell 4 Fylkesrammer til RMP fra 2006 - 2019, i mill. kr. Årstallet gjengir utbetalingsår, den samlede tilskuddsrammen for RMP fastsettes gjennom jordbruksoppgjør året før utbetalingsåret

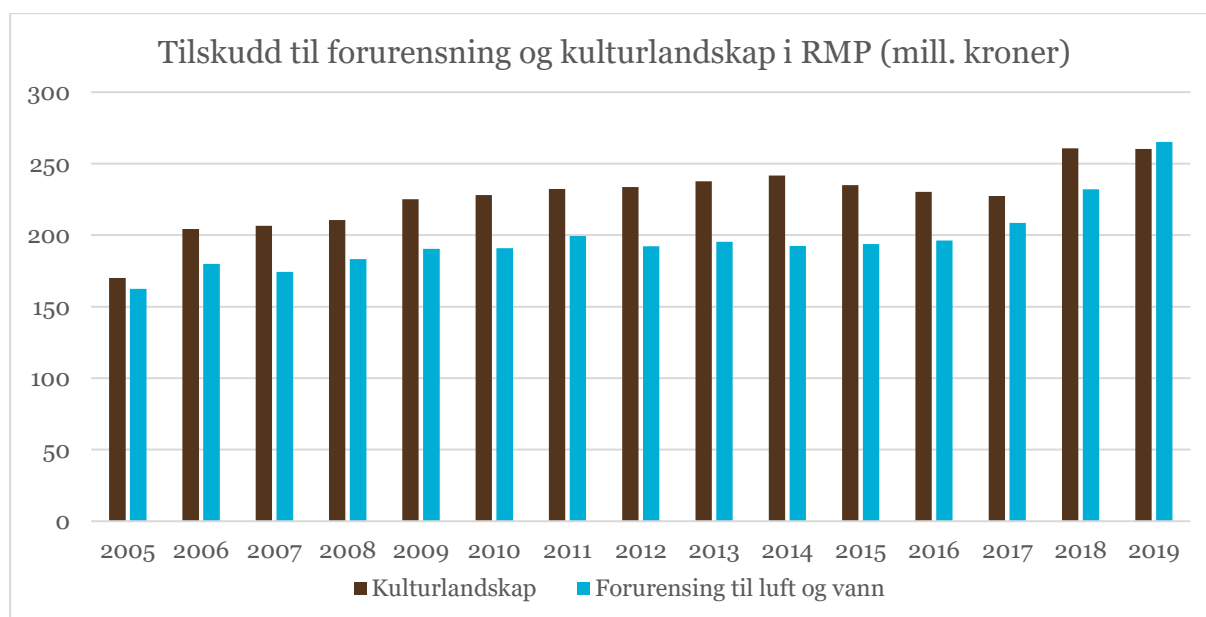
Fylke	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Østfold	29,7	33,1	33,1	33,1	39	39	42,7	42,7	43,1	41,9	41,2	40,5	41,4	44,6
Oslo/ Akershus	40	43,8	43,8	43,8	50	50	52,9	52,9	53,4	52	51	50,2	51,3	53,7
Hedmark	38,2	40,9	40,9	40,9	42	42	43,3	43,3	44,2	43	42,3	41,6	42,6	48,8
Oppland	46,5	52	52	52	53,3	53,3	54,2	54,2	55,8	54,3	53,3	52,4	53,6	63
Buskerud	19,6	21,4	21,4	21,4	21,9	21,9	22,9	22,9	23,4	22,7	22,3	22	22,5	24,7
Vestfold	13,7	16,5	16,5	16,5	16,9	16,9	17,8	17,8	18	17,6	17,2	16,9	17,3	18,4
Telemark	9,8	11,3	11,3	11,3	11,6	11,6	11,8	11,8	11,9	11,6	11,4	11,2	11,5	13,9
Aust-Agder	2,7	3,6	3,6	3,6	3,7	3,7	3,8	3,8	4,3	4,3	4,2	4,2	4,3	5,5
Vest-Agder	4,4	5,8	5,8	5,8	6	6	6,1	6,1	6,7	6,5	6,4	6,3	6,4	9,2
Rogaland	19,4	23,4	23,4	23,4	24	24	24,9	24,9	33,5	32,6	32	31,5	32,2	37,6
Hordaland	16,3	19	19	19	19,4	19,4	19,7	19,7	21	20,4	20	19,7	20,2	23,6
Sogn og Fjordane	21,1	23,4	23,4	23,4	24	24	24,4	24,4	24,8	24,2	23,7	23,4	24	31,4
Møre og Romsdal	13,5	17,2	17,2	17,2	17,7	17,7	18	18	18,3	17,8	17,4	17,1	17,5	20
Sør- Trøndelag	19,8	23,4	23,4	23,4	24	24	24,6	24,6	26,8	26,1	25,6	25,1	25,6	63,1
Nord- Trøndelag	23	25,8	25,8	25,8	26,4	26,4	29	29	30,4	29,6	29,1	29,1	29,8	
Nordland	12,9	17,3	17,3	17,3	17,7	17,7	19,7	19,7	19,9	19,3	18,9	19,1	19,6	21,9
Troms	7,1	9,1	9,1	9,1	9,3	9,3	9,5	9,5	9,7	9,4	9,3	9,1	9,3	10,2
Finmark	2,1	3	3	3	3,1	3,1	3,2	3,2	3,3	3,2	3,2	3,2	3,3	3,5
<b>SUM</b>	<b>339,8</b>	<b>390</b>	<b>390</b>	<b>390</b>	<b>410</b>	<b>410</b>	<b>428,5</b>	<b>428,5</b>	<b>448,5</b>	<b>436,5</b>	<b>428,5</b>	<b>422,6</b>	<b>432,4</b>	<b>493,1</b>

Tabell 5 Ramme til RMP per fylke i 2020 og 2021

Fylke	2020	2021	Andel av potten i 2021 (%)
Oslo og Viken	131,1	136,9	25
Innlandet	119,3	124,5	23
Vestfold og Telemark	34,5	36	7
Agder	15,7	16,4	3
Rogaland	40,1	41,9	8
Vestland	58,7	61,3	11
Møre og Romsdal	21,3	22,2	4
Trøndelag	68,3	71,3	13
Nordland	24,4	25,5	5
Troms og Finnmark	14,6	15,2	3
<b>Sum post 74.19</b>	<b>528</b>	<b>551,2</b>	<b>100</b>

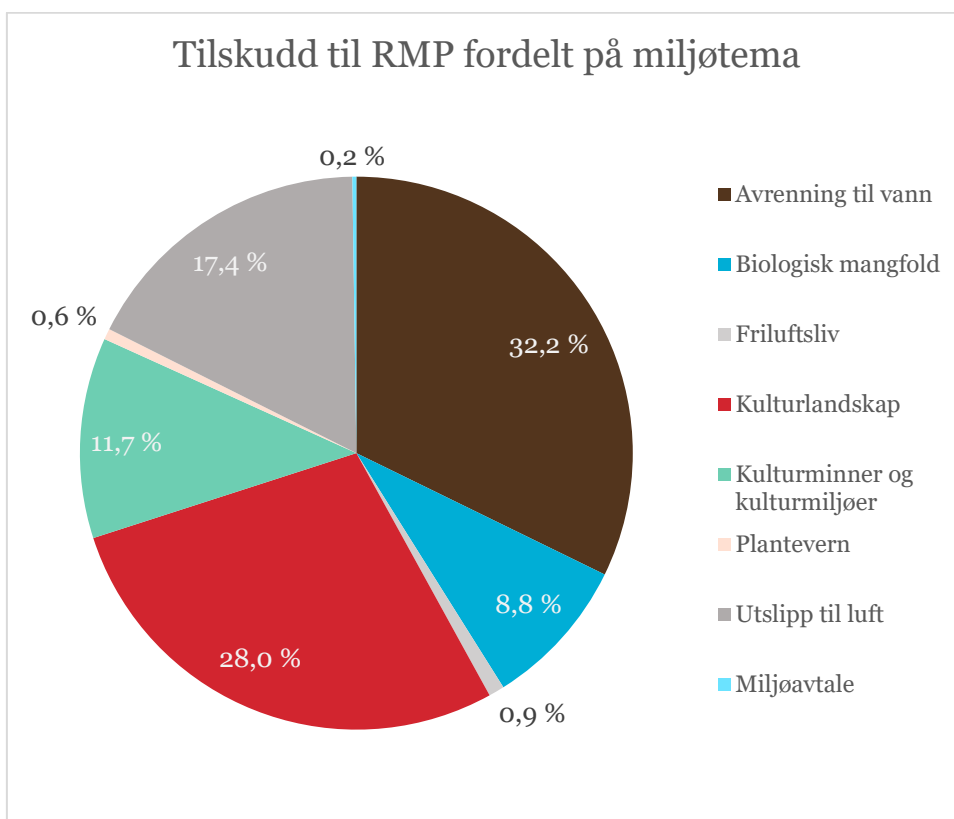
### 3.2.2 Utvikling i tilskuddsutbetalinger per miljøtema

Siden opprettelsen av RMP har hovedformålet vært todelt; tiltak for ivaretagelse av kulturlandskapet og tiltak for å redusere forurensning til luft og vann. I 2012 ble miljøtiltak rettet mot klima innlemmet i RMP og lagt inn i hovedformålet om å redusere forurensninger til luft og vann, jf. kap. 2.1. Figur 2 viser en fordeling av utbetalte tilskudd fordelt på hovedformål og år. Fra første utbetalingsår av regionale miljøtilskudd frem til 2018, var det størst oppslutning om tilskudd som støttet opp om hovedformålet kulturlandskap. I 2019 hadde for første gang tilskudd som bidro til redusert forurensning størst oppslutning. Miljøtemaene som inngår i kulturlandskap er; biologisk mangfold, friluftsliv og tilgjengelighet, kulturminner og kulturmiljøer, samt kulturlandskap. I forurensning inngår miljøtemaene avrenning til vassdrag og kyst, plantevernmidler, utslipp til luft og miljøavtale.



Figur 2 Tilskudd til forurensning og kulturlandskap i RMP (mill. kroner) fra 2005-2019

Som nevnt i kap. 2.2.1 angir RMP de fylkesvise rammene for prioritering av regionale miljøtilskudd. De regionale miljøtilskuddene er forankret i ett av de åtte miljøtema i nasjonalt miljøprogram. Utbetalt regionalt miljøtilskudd fordelt på miljøtema (-formål) i 2019, vises i figur 3. Miljøtemaet avrenning til vassdrag hadde en oppslutning på 32,2 prosent, mens utslipp til luft hadde en oppslutning på 17,4 prosent og plantevernmidler hadde en oppslutning på 3,3 prosent. Disse miljøtemaene inngår i hovedformålet redusere utslipp til vann og luft og utgjorde 52,9 prosent av utbetalte tilskudd. Miljøtemaet kulturlandskap hadde en oppslutning på 28 prosent, miljøtemaet kulturminner og kulturmiljøer hadde en oppslutning på 11,7 prosent, miljøtemaet biologisk mangfold hadde en oppslutning på 8,8 prosent, mens friluftsliv og tilgjengelighet hadde en oppslutning på 0,95 prosent. Til sammen utgjorde dette 49,4 prosent under hovedformålet kulturlandskap.



Figur 3 Andel regionalt miljøtilskudd 2019 fordelt på miljøtema (-formål). Kilde: Landbruksdirektoratet

Tabell 6 viser en sammenstilling av hvilke særskilte miljøutfordringer fylkene har trukket frem i sine RMP i perioden 2009-2022. Tabellen er delt inn i to kategorier hhv. forringelse av kulturlandskapsverdier og forurensning. Oppsummeringen gjengir de generelle trendene i utviklingen i jordbruksdriften økt spesialisering og intensivering som kan bidra til forurensning og gjengroing av marginale områder. I kategorien forringelse av kulturlandskap er gjengroing og redusert beitebruk er i de fleste tilfeller nevnt som bakenforliggende årsak til de andre utfordringene som er listet opp i kategorien «Forringelse av kulturlandskapsverdier». Tallene kan være noe misvisende ettersom eksempelvis alle fylker med setring opplever en nedgang i videreføring av tradisjonell seterdrift, men ikke alle fylker nødvendigvis har trukket dette frem som de største miljøutfordringene i fylket.

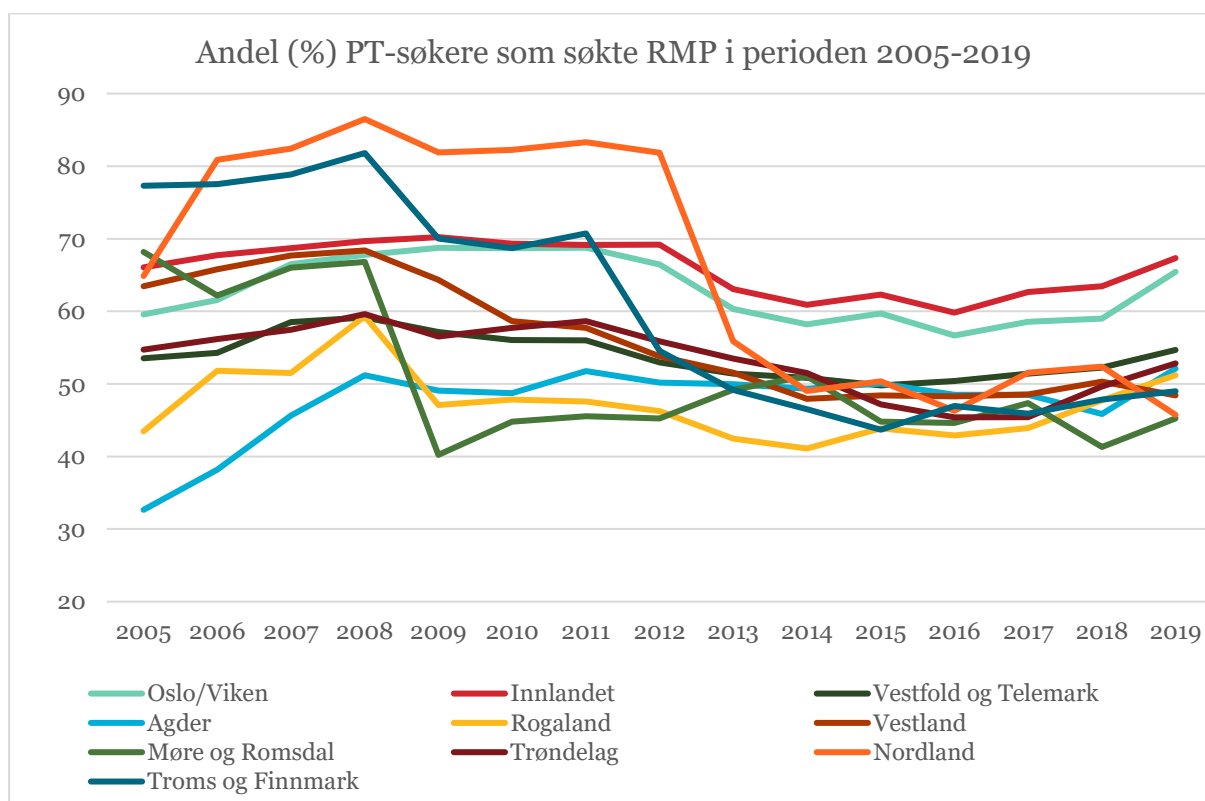
Tabell 6 Særlige miljøutfordringer i fylkene

Forringelse av kulturlandskapsverdier	Ant. fylker	Forurensning	Ant. fylker
Gjengroing/reduisert beitebruk	10	Tap av næringsstoffer til vann og vassdrag	9
Marginale områder/bratt areal går ut av drift	9	Gjødselhåndtering/Klimagassutslipp*	10
Tap av biomangfold	10	Jordpakking/Redusert jordkvalitet	4
Manglende skjøtsel og vedlikehold av kulturminner	9	Plantevernmidler på avveie	4
Videreføring av tradisjonell seterdrift	4	Lavere karbonlagring i jord	4
Tilrettelegging for friluftsliv	5		

\*Samtlige fylker omtaler klimagassutslipp i sammenheng med utfordringer rundt gjødselhåndtering.

### 3.2.3 Utvikling i antall søkere

Alle som er berettiget produksjonstilskudd kan søke regionale miljøtilskudd. Figur 4 viser andelen søkere av produksjonstilskudd som også søkte RMP i perioden 2005 til 2019. De første årene etter innføringen av regionale miljøtilskudd, var det store forskjeller imellom andel søkere i de ulike fylkene. Oppslutningen i 2008 i Nordland var på 86 prosent og i Troms og Finnmark var det 82 prosent, i 2008. I forbindelse med rulleringene av RMP i 2008 og 2012, der hensikten var målretting og harmonisering av tiltakene, ble tiltak som hadde stor oppslutning i disse fylkene avvirket. Utviklingen i antall søkere av regionale miljøtilskudd har siden 2013 stabilisert seg med en oppslutning mellom 45 prosent i Møre og Romsdal og 67 prosent i Innlandet i 2019.



Figur 4 Andel produksjonstilskuddssøkere per fylke som også søkte RMP i perioden 2005-2019. Kilde: Landbruksdirektoratet

## 4. Ny fordelingsnøkkel – Tilnærming og metode

### 4.1 Tilnærming til oppdraget

Landbruksdirektoratet er gitt i oppdrag å se nærmere på fordelingsnøkkelen for RMP med utgangspunkt i alle endringer som er gjort i programmet de siste årene. Med dette forstår Landbruksdirektoratet at oppdraget går ut på å se om innføring av nye tiltak og endrete føringer og prioriteringer gitt gjennom jordbruksoppgjør de senere år, gir behov for å endre fordelingen mellom fylker.

Underveis i arbeidet med fordelingsnøkkelen har Landbruksdirektoratet hatt behov for å definere hvilken rolle fordelingsnøkkelen har sammenliknet med øvrige overordnede dokumenter som gir føringer for fylkenes arbeid med RMP.

#### **Nasjonalt miljøprogram**

I kap. 2.1. ble det redegjort for at internasjonale mål og nasjonale mål for miljøinnsatsen i jordbruket fremgår i Nasjonalt miljøprogram 2019-2022. Nasjonalt miljøprogram rulleres hvert fjerde år, året forut rulleringen av RMP. Nasjonalt miljøprogram legger føringer for nye miljømål og satsinger innen miljøarbeidet i jordbruket for kommende programperiode og legges videre til grunn i arbeidet med rullering av RMP.

#### **Nasjonal instruks for regionale miljøtilskudd**

I kap. 2.2.3 er Nasjonal instruks for regionale miljøtilskudd omtalt. Nasjonal instruks for regionale miljøtilskudd gir føringer for hvilke regionale miljøtilskudd fylkene kan prioritere mellom i sine RMP, hvordan de regionale forskrifter skal utformes og hvilke vilkår som skal settes til enkelte miljøtilskudd. Instruksen angir også rommet fylkene har til å tilpasse enkelt- tiltakene til regionale behov og utfordringer. Nasjonal instruks for regionale miljøtilskudd gir dermed rammene for fylkenes prioritering av tiltak som treffer regionale og lokale miljøutfordringer. I forbindelse med rullering av nasjonalt miljøprogram må nasjonal instruks for regionale miljøtilskudd revideres for å implementere ev. nye bestemmelser og vilkår, og tiltak som har kommet til. Bestemmelsene i instruksen følges opp i RMP.

#### **Fordelingsnøkkel for RMP**

Oppdraget Landbruksdirektoratet skal følge opp i denne utredningen omfatter hvordan midlene som er avsatt til RMP, skal fordeles på det enkelte fylke. Nasjonalt miljøprogram og nasjonal instruks for RMP danner rammen for hvordan midlene skal benyttes regionalt, mens fordelingsnøkkelen er hjelpemidlet for selve fordelingen av midler mellom fylkene.

### 4.2 Prinsipper ved utforming av fordelingsnøkkel

Landbruksdirektoratet har valgt en prinsipiell tilnærming til utviklingen av ny fordelingsnøkkel for RMP. Vi har fått støtte fra referansegruppa og statsforvalteren til en slik tilnærming. Dette innebærer at vi anbefaler en tydeliggjøring av de overordnede prinsippene som skal legges til grunn ved utformingen av fordelingsnøkkelen.

Jordbruket ivaretar sitt sektoransvar for miljø gjennom bruk av både økonomiske og juridiske virkemidler. RMP er en viktig del av de økonomiske virkemidlene. Det er derfor et førende prinsipp fordelingsnøkkelen utformes med tanke på at den skal betjene virkemidler for jordbrukets sektoransvar for miljø. Det er derfor etter Landbruksdirektoratets oppfatning viktig at fordelingsnøkkelen tar utgangspunkt i aktiviteten og arealene knyttet til jordbruksdrift.

Fordelingsnøkkelen bør utformes slik at den gir en fordeling av midler mellom fylker som gir størst mulig samlet miljø- og klimaeffekt. Det vil si at fordelingen mellom fylkene så langt som mulig må reflektere det enkelte fylkets miljøgoder og miljøutfordringer i jordbruket, og omfanget av dem.

Fordelingsnøkkelen bør derfor ikke utformes slik at den endrer det regionale handlingsrommet. I de partssammensatte utredningene *En helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidlene og Forenkling av*

*jordbruksavtalens virkemidler*, samt Meld. St. 11 (2016–2017), ble organiseringen av RMP vurdert, jf. kap. 2.2.3. Det regionale handlingsrommet defineres gjennom nasjonalt miljøprogram og i nasjonal instruks for regionale miljøtilskudd. For å videreføre det regionale handlingsrommet, er det viktig at fordelingsnøkkelen ikke har en struktur eller elementer som kan tolkes i retning av føringer for fylkenes prioritering av miljøtema eller miljøtiltak.

Hensikten med regionale miljøtilskudd er gjennom tilskudd å bidra til at bonden tilpasser jordbruksdriften slik at den ivaretar de positive og reduserer de negative miljøeffektene ved jordbruksdriften. Det er derfor viktig at fordelingen mellom fylkene gjenspeiler det behovet som jordbruksnæringen i det enkelte fylke har for en forsterket innsats for å nå miljømålene nasjonalt.

Fordelingsnøkkelen oppbygning må være enkel å forstå. Det skal være enkelt for forvaltning og næring å sette seg inn i de beregningene som ligger til grunn for fordelingsnøkkelen. Videre skal nøkkelen være transparent slik at både næring og forvaltning har innsikt i innholdet i og virkningene av endringer og justeringer som gjøres i fordelingsnøkkelen.

Fordelingsnøkkelen for RMP bør så langt som mulig benytte kriterier som er objektive slik at de gir forutsigbarhet ved endringer i bevilgningene til RMP. Kriteriene bør også være på et overordnet nivå slik at nye tiltak eller avvikling av tiltak i RMP som hovedregel ikke gjør at struktur og kriterier i fordelingsnøkkelen må forandres. Dersom kriteriene er overordnede, faglige og objektive ved at de er basert på kartgrunnlag og statistikk, vil dette etter Landbruksdirektoratets oppfatning bidra til at fordelingsnøkkelen kan stå seg over tid. I tråd med dette har vi kommet fram til at det ikke er ønskelig å velge kriterier som gir uttrykk for tilstand på arealene. Kriteriene inneholder ulike data for jordbruksdrift, representert i form av arealer/områder det kan skje jordbruksdrift på, eller representert gjennom husdyr.

Kriteriene skal være etterprøvbare: både næringen og forvaltningen skal kunne ettergå tallmaterialet som ligger til grunn for beregningene. Kriteriene må ha en stabilitet: det bør ikke gjøres store endringer fra år til år som gir utslag for fordelingen mellom fylkene.

#### ***Overordnede prinsipper for utforming av fordelingsnøkkelen:***

1. Ta utgangspunkt i jordbrukets sektoransvar for miljø, samt aktiviteten og arealene knyttet til jordbruksdrift.
2. Gi en fordeling mellom fylker som gir regionalt handlingsrom til å prioritere de miljøtema med tilhørende tiltak som gir målrettet innsats mot regionale og lokale miljøutfordringer.
3. Fordelingen mellom fylkene gjenspeiler behovet jordbruksnæringen i det enkelte fylke har knyttet til en forsterket innsats for å nå miljømålene nasjonalt.
4. Være enkel og transparent slik at både næring og forvaltning har innsikt i oppbygging og endringer som gjøres.

#### ***Kriterier fordelingsnøkkelen bygges på skal være:***

1. Faglig begrunnet
2. Overordnede, objektive og stabile
3. Etterprøvbar

### 4.3 Nivåer i en fordelingsnøkkel

Fordelingsnøkkel kan bygges opp på ulike måter. Landbruksdirektoratet har vurdert to ulike alternativer.

#### *Alternativ 1. Ett nivå*

Det første alternativet er at fordelingsnøkkel består av ett nivå med et sett kriterier. Kriteriene vekt innbyrdes. For eksempel: kriterium 1 vekt til 0,2, mens kriterium 2 – vekt til 0,1 osv. Summen av vekt mellom de ulike kriteriene må være 1. Valg av kriterier baseres på prinsippene omtalt i kap. 4.2. Antall kriterier som en slik fordelingsnøkkel må bestå av, anslår Landbruksdirektoratet til å være mellom 10 og 15.

En fordelingsnøkkel som består av ett nivå, vil fremstå som enkel og transparent for forvaltning og næring. Man får raskt en oversikt over hvilke kriterier som er valgt og hvilken betydning de ulike kriteriene har for fordelingen av midler til fylkene.

Etter direktoratets vurdering vil det i dette alternativet være nødvendig å ha relativt mange kriterier slik at fordelingsnøkkel kan fange opp og ta hensyn til forskjeller mellom fylkene. Antall kriterier i en slik fordelingsnøkkel vil etter Landbruksdirektoratets vurdering gjøre det vanskelig å finne en god vekt mellom kriteriene. Endringer i nasjonale prioriteringer mellom miljøtema og -tiltak kan gi utilsiktede utslag og gi manglende rom for nivellering mellom kriteriene. Dersom en velger en modell med ett nivå og mange kriterier, kan fordelingskriteriene etter direktoratets vurdering tolkes førende for hvor stor andel av den regionale rammen som skal settes av til det enkelte miljøtema eller tiltak.

#### *Alternativ 2. To nivåer*

En fordelingsnøkkel med to nivåer innebærer at nivå én inneholder hovedkategorier med innbyrdes vekt. Det må være minst to hovedkategorier for at modellen skal fungere.

Nivå to inneholder kriterier som bygger opp under hovedkategoriene. Kriteriene vekt innbyrdes i hovedkategorien. Tilsvarende som for hovedkategoriene må summen av vektingen være 1.

En fordelingsnøkkel med to nivåer kan gi utfordringer med innbyrdes vekt først mellom kriterier og deretter mellom hovedkategorier. Satsninger på miljøtemaer kan gjøres ved en endring i vekt på kriterium-nivå eller på hovedkategori-nivå, avhengig av satsingen. Landbruksdirektoratet mener at en fordelingsnøkkel på to nivåer vil gi bedre fleksibilitet sammenliknet med alternativ 1, nettopp på grunn av mulighet for ulik vekt avhengig av hvilke prioriteringer som gjøres. Landbruksdirektoratet mener at også en fordelingsnøkkel med to nivåer vil fremstå enkel og oversiktlig for næring og forvaltning.

Landbruksdirektoratet vil anbefale en fordelingsnøkkel med to nivåer. Med to nivåer er det etter vårt syn mulig å redusere faren for at fordelingsnøkkel tolkes som føringer for de regionale prioriteringene i RMP.

### 4.4 Alternativer for utforming av fordelingsnøkkel

Landbruksdirektoratet har vurdert alternative måter å utforme fordelingsnøkkel på, men har ikke utarbeidet fullverdige modeller til disse alternativene. Vi diskuterer i stedet i tekst om modellen oppfyller de prinsipper som direktoratet har lagt til grunn, jf. kap. 4.2.

#### 4.4.1 Alt. 1. Justering av dagens fordeling

Slik det ble redegjort for i kap. 3, fordeles ikke midlene i dag etter en kjent fordelingsnøkkel, men er basert på historiske tall og satsinger. Grunnlaget for dagens fordeling ble gitt i videreføringen av midlene som lå i de tidligere ordningene som ble innlemmet i RMP i 2004. Dette tilsvarte 340 mill. kroner. Fordeling av friske midler etter dette har blitt avklart gjennom jordbruksforhandlingene og tilsvarer 201 mill. kroner. Rammen for RMP var i 2020 551 mill. kroner.



I dette alternativet vil fordelingen av midlene som ble gitt i 2004 på 340 mill. kroner, videreføres. Satsingene etter 2004 (altså 201 mill. kroner) gjennomgås med tanke på om innføring av nye tiltak og fordeling av bevilgningsøkninger frem til i dag, gir grunn for å anbefale en omfordeling mellom fylkene.

### Vurdering

En slik tilnærming til oppdraget vil bidra til at omfordeling av midler mellom fylkene blir liten. Dette gir forutsigbarhet i gjennomføringen av RMP regionalt og for næringsutøverne. Det er mye som tyder på at føringene fylkene har fått, i stor grad er fulgt opp i form av tiltak, jf. kap. 3.

Omfanget av føringer som er gitt i perioden kommer frem av kap. 2.3. Føringer omhandler prioritering av enkelte miljøtema, enkelttiltak, innføring av nye tiltak og avvikling av tiltak. Totaliteten av føringer er omfattende og til dels detaljert. Dette vanskeliggjør de helhetlige faglige vurderingene som bør ligge til grunn for å gjøre ev. endringer i fordelingen av midler mellom fylkene.

Dersom en i utforming av en ny fordelingsnøkkel bare vurderer endringer i tildelinger og tiltak de senere år, legger en til grunn at fordelingen av midler fra de gamle ordningene ved opprettelsen av RMP i 2004, var faglig godt fundert i de regionale miljøutfordringene. En slik tilnærming til oppdraget kan videreføre ev. skjevheter i fordelingen mellom fylkene, eller ikke gjenspeile den miljøinnsatsen som kreves i fylkene i dag. Det er i dag utviklet datasett og kartgrunnlag som i større grad enn tidligere kan gi et faglig godt bilde av regionale forhold enn det en hadde i 2004.

### Konklusjon

Etter Landbruksdirektoratets vurdering vil en tilnærming til oppdraget der en bare ser på endringene de senere årene ikke gi tilstrekkelig grunnlag for faglige vurderinger av om det er miljøfaglig behov for endringer i fordelingen av RMP-midler mellom fylker. Alternativet svarer heller ikke til referansegruppas og statsforvalterens forventning om at fordelingsnøkkelen skal være transparent, enkel å forstå og etterprøvbart. Til det er det for mange usikkerhetsmomenter knyttet til både fordelingen ved opprettelsen av RMP i 2004 og til føringer og prioriteringer gitt i de årlige jordbruksoppgjørene.

#### 4.4.2 Alt. 2. Hovedkategoriene inndeles etter miljøtema

Nasjonale instruks for RMP deler tiltakene inn i åtte miljøtema med delmål, jf. Tabell 1. Disse miljøtemaene kan danne åtte hovedkategorier som fordelingsnøkkelen bygges på. I Tabell 7 er det forsøkt illustrert hvordan hovedkategoriene vil komme frem, med et forslag til vektfaktor. De åtte hovedkategoriene kan følges av underliggende kriterier, der vektingen og poengscore kommer frem på hovedkategorinivå. Tabellen synliggjør ikke de underliggende kriteriene.

Tabell 7 Illustrasjon av en fordelingsnøkkel med åtte hovedkategorier med utgangspunkt i miljøtema.

Fylke			
Hovedkategori	Vektfaktor	Poeng	Vekt
Avrenning til vassdrag og kyst	0,25		
Biologisk mangfold	0,15		
Friluftsliv og tilgjengelighet	0,05		
Kulturlandskap	0,2		
Kulturminner og kulturmiljøer	0,05		
Plantevernmidler	0,05		
Utslipp til luft	0,2		
Miljøavtale	0,05		
<b>Resultat (andel av potten i %)</b>	<b>1</b>		<b>0,0</b>
<b>Kroner</b>			<b>0,0</b>

## **Vurdering**

Ved å bygge fordelingsnøkkelen med åtte hovedkategorier basert på miljøtemaene i nasjonalt miljøprogram, vil det være gjenkjennbart for både forvaltning og næring. Om man ønsker det, kan det fremgå tydelig i den regionale rammen hvilke summer som gjennom fordelingsnøkkelen tildeles til det enkelte miljøtema. Det kan hevdes at denne effekten er positiv fordi det gir god oversikt over bruken av tilskuddsmidlene ved at man kan sammenlikne andel fordelt til et miljøtema og andel utbetalt.

Åtte hovedkategorier med underliggende kriterier vil gi en omfangsrik fordelingsnøkkel. Å finne gode faglige kriterier for alle miljøtemaene vil være krevende siden kriteriene må være unike for det enkelte miljøtemaet med liten overlappning mellom kriteriene. Hver kategori / hvert miljøtema bør ha minimum to kriterier. For å gjenspeile et fylkes utfordringer knyttet til for eksempel «avrenning til vassdrag og kyst», kan det kreves flere kriterier. Dette innebærer at denne modellen må ha om lag 16-18 kriterier.

Som Tabell 7 viser til det gis en vekting per miljøtema. Det er i dag stor variasjon mellom fylker i hvor stor grad det enkelte miljøtema er prioritert. Både miljøavtale, plantevernmidler og friluftsliv og tilgjengelighet er viktige miljøtemaer nasjonalt, men utgjør en relativt liten andel av RMP. Vektingen mellom de ulike miljøtemaene blir krevende.

Bruker man de åtte miljøtemaene som hovedkategorier, kan dette tolkes som føringer for hvor stor andel av den regionale rammen til RMP som skal benyttes til det konkrete miljøtemaet. Det vil kunne være krevende for fylkene å gjøre større prioriteringer som dreier bruken av midler fra ett miljøtema mot et annet.

## **Konklusjon**

Landbruksdirektoratets vurdering av en fordelingsnøkkel med de åtte miljøtemaene som hovedkategorier, er at den lett kan tolkes som en begrensning av handlingsrommet for regionale prioriteringer.

Åtte hovedkategorier med tilhørende kriterier innebærer etter direktoratets oppfatning en unødvendig kompleks fordelingsnøkkel som det kan være vanskelig for forvaltning og næring å sette seg inn i.

### **4.4.3 Alt. 3. Historiske data som hovedkategori eller kriterium**

Landbruksdirektoratet har vurdert om historiske data skal inngå som en av hovedkategoriene eller ett av kriteriene i fordelingsnøkkelen. Med historiske data menes tidligere års gjennomsnittlige søknads-, og/eller tilskuddsomfang til regionale miljøtilskudd pr. fylke. De historiske dataene gir også informasjon om hvilke tiltak som er prioritert i hvert fylke og hvilke tiltak det har vært oppslutning om, altså faktisk fordeling av RMP-midler pr. fylke. Opplysninger om historiske data mellom fylker og historiske data av tildelte midler mellom RMP-tiltak for det enkelte fylket, kan om ønskelig benyttes som henholdsvis en hovedkategori eller som ett av flere kriterier.

Landbruksdirektoratet har underveis i arbeidet mottatt forslag til fordelingsnøkkel fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark der historiske data er lagt inn som hovedkategori. Forslaget er at historiske data og objektive miljøkriterier danner to likeverdige hovedkategorier i fordelingsnøkkelen. I Tabell 8 er det gitt en illustrasjon der det er lik vekting mellom hovedkategoriene.

Tabell 8 Historiske data som en av to hovedkategorier i fordelingsnøkkelen

Fylke	Vekt 50 % Beregnet 2019	Vekt 50 % Beregnet 2021	Fordelingsnøkkel
<b>Oslo og Viken</b>	26 %	20 %	23 %
<b>Innlandet</b>	22 %	20 %	21 %
<b>Vestfold og Telemark</b>	7 %	8 %	7 %
<b>Agder</b>	3 %	3 %	3 %
<b>Rogaland</b>	8 %	14 %	11 %
<b>Vestland</b>	8 %	8 %	8 %
<b>Møre og Romsdal</b>	4 %	6 %	5 %
<b>Trøndelag</b>	15 %	14 %	15 %
<b>Nordland</b>	4 %	4 %	4 %
<b>Troms og Finnmark</b>	3 %	2 %	2 %

Et annet alternativ er at historiske data legges inn som ett av flere kriterier. Landbruksdirektoratet illustrerer ikke dette alternativet.

Dataene som vil legges til grunn, enten de inngår som hovedkategori eller som kriterium, vil hentes fra fagsystemet eStil-RMP. Tallmaterialet (foreløpige tall) er tilgjengelig i fagsystemet i første halvdel av februar før jordbruksforhandlingene starter.

### Vurdering

Forslaget om å legge til grunn historiske tall til grunn ble lagt fram i forbindelse med innspillsmøte med statsforvalteren. Fordelen med denne modellen er at den vil gi mindre forandringer i rammen for det enkelte fylke ved overgangen til nye fordelingsprinsipper. Det vil for tilskuddsmottaker innebære stabilitet i hvilke regionale miljøtilskudd som det er mulig å søke tilskudd på og det reduserer risiko for endring i satsene for tilskudd. Historiske data som del av fordelingsnøkkelen kan bidra til stabilitet om rammene i RMP både i forvaltningen og for tilskuddsmottaker.

Dersom man bruker historiske data enten som hovedkategori eller som kriterium, innebærer dette etter Landbruksdirektoratets oppfatning at historisk fordeling mellom tiltak indirekte brukes som en indikator for miljøverdier eller forurensning i fylket. Historiske data gjenspeiler nødvendigvis ikke hva de største miljøutfordringene i fylket er, da bøndenes tiltak og tilskuddssøknader også er avhengig av hva bøndene ser på som mulige eller lønnsomme tiltak for foretaket. Bruk av historiske data i fordelingsnøkkelen kan derfor etter direktoratets vurdering komme i konflikt med prinsippet om at fordelingen mellom fylkene skal gjenspeile behovet jordbruksnæringen i det enkelte fylke har for forsterket innsats for å nå nasjonale miljømål. Dersom man skal bruke historiske data i kombinasjon med andre kriterier, vil det kunne gjøre fordelingsnøkkelen unødvendig komplisert.

### Konklusjon

Landbruksdirektoratet anbefaler ikke å inkludere historiske data i fordelingsnøkkelen hverken som hovedkategori eller som kriterium. Vi ser imidlertid at det er en risiko for at direkte overgang mellom tidligere fordeling og ny fordelingsnøkkel kan påvirke oppslutningen om miljøtiltakene, dersom det fører til store endringer i satser, spesielt dersom endringene skjer midt i en programperiode.

#### 4.4.4 Alt. 4. Tre hovedkategorier

Landbruksdirektoratet har i prosessen med å utforme fordelingsnøkkelen vurdert et alternativ med tre hovedkategorier. Overordnede mål for RMP har siden opprettelsen i 2004 vært redusert forurensning og ivaretagelse av kulturlandskapet, jf. kap. 2. De overordnede målene samsvarer med de landbrukspolitiske målene og er fremhevet i de siste jordbruksoppgjørene. Målet om reduserte utslipp til luft ble i forbindelse med rulleringen av nasjonalt miljøprogram i 2012 innlemmet i det overordnede målet Redusert forurensning til vann og luft.

Landbruksdirektoratet har vurdert om de to hovedmålene bør videreføres i fordelingsnøkkelen, men der redusert forurensning til vann og luft deles. Det blir dermed disse tre hovedkategoriene i dette alternativet:

- 1) Ivaretagelse av kulturlandskapet
- 2) Redusert forurensning
- 3) Utslipp til luft

#### **Vurdering**

Tre hovedkategorier der utslipp til luft inngår som en egen hovedkategori, kan etter Landbruksdirektoratets vurdering være hensiktsmessig. Å skille ut utslipp til luft som kategori vil synliggjøre den nasjonale satsingen på klimatiltak i jordbruket, og forenkle rapportering på klimainnsatsen.

Mange av RMP-tiltakene for å redusere utslipp, har imidlertid positive effekter for både utslipp til luft og utslipp til vann. Det er utfordrende å finne kriterier som utelukkende representerer én av utslippssidene – enten utslipp til luft eller til vann. Det er derfor stor risiko for at kriteriene vil gi en dobbelttelling av kjennetegn ved fylkene, dersom en må velge kriterier som er overlappende.

Landbruksdirektoratet prøvde innledningsvis i arbeidet å skille utslipp til hhv. luft og vann som hovedkriterier i fordelingsnøkkelen, uten at dette førte fram. Landbruksdirektoratet prøvde flere alternative kriterievalg under hver av hovedkategoriene. Uavhengig av hvilke kriterier som ble valgt, ble vektingen mellom hovedkategoriene utfordrende. Det var vanskelig å finne en vekting som ga en fordeling av rammen til fylkene som sto i et godt forhold til klima- og miljøutfordringene i de forskjellige fylkene. Resultatet ble at enkeltfylker fikk en uforholdsmessig stor andel av rammen sammenliknet med andre. Dette kan ha sammenheng med at de kriteriene som ble prøvd ut ga en dobbelttelling. På dette grunnlaget anbefaler Landbruksdirektoratet ikke å skille utslipp til luft og utslipp til vann som to kategorier i fordelingsnøkkelen i denne omgangen. Dersom en finner bedre egnede kriterier på et senere tidspunkt kan en deling vurderes.

I dag regnes regionale miljøtilskudd til tiltak innen miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel og fangvekster som klimatiltak i RMP. Disse tiltakene har også tydelig effekt på avrenning. Forurensning fra jordbruket er i de fleste tilfeller ressurser på avveie, som enten slippes ut til luft eller til vann. Bruk av fangvekster og miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel er gode eksempler på tiltak for bedre ressursforvaltning i jordbruket, samtidig som de reduserer utslipp.

#### **Konklusjon**

Landbruksdirektoratet anbefaler ikke at fordelingsnøkkelen utformes med tre hovedkategorier der en skiller utslipp til luft og utslipp til vann som egne kategorier i tillegg til kulturlandskap. Selv om direktoratet ser behovet for å synliggjøre klimasatsningen i jordbruket i fordelingsnøkkelen, mener vi at det i dag ikke er faglig grunnlag for å skille utslipp til luft og utslipp til vann, på grunn av at kriteriene stor grad er felles for begge kategoriene.

#### 4.4.5 Alt. 5. To hovedkategorier

En fordelingsnøkkel med to hovedkategorier som sammen omfatter formålene med RMP, er det alternativet Landbruksdirektoratet anbefaler. Landbruksdirektoratet har jobbet videre med denne modellen der kulturlandskap og forurensning er valgt som hovedkategorier med tilhørende kriterier.

**Vurdering**

Gitt prinsippene for utforming av fordelingsnøkkelen, jf. kap. 4.2. vil fordelingsnøkkelen fremstå som enkel å forstå for næring og forvaltning, og den vil i liten grad oppleves førende for de prioriteringer som fylkene skal gjøre i forbindelse med utforming av RMP. Med to hovedkategorier som representerer de to hovedformålene, og underliggende kriterier, mener Landbruksdirektoratet at det vil være mulig å finne kriterier som ikke gjenspeiler miljøtemaene i Nasjonalt miljøprogram. Dette vil gjøre valg av overordnede, stabile og objektive kriterier mulig. To hovedkategorier reduserer også etter vår vurdering faren for overlapp/dobbelttelling mellom kriterier.

**Konklusjon**

Landbruksdirektoratet anbefaler at fordelingsnøkkelen består av to hovedkategorier med kriterier.

## 5. Forslag til fordelingsnøkkel RMP

I dette kapitlet gir vi først en beskrivelse av den tekniske oppbygningen av fordelingsnøkkelen Landbruksdirektoratet anbefaler, før vi gjennomgår alternativer og anbefaler hovedkategorier og kriterier.

### 5.1 Teknisk oppbygging av fordelingsnøkkelen

Fordelingsnøkkelen er bygd opp med hovedkategorier med vektfaktorer, kriterier med vektfaktorer og andel, og grunnlagsdata. For å gjøre strukturen i fordelingsnøkkelen oversiktlig, velger vi å gi en teknisk beskrivelse først. Vi starter med kriteriene.

Under hver hovedkategori er det valgt et sett med kriterier. Kriteriene skal vise hhv. omfang og risiko, jf. kap. 5.3.1. I Tabell 9 er det valgt to kriterier for omfang og tre kriterier for risiko. Hvert kriterium gis en *Vektfaktor*. *Vektfaktoren* angir den innbyrdes vektningen mellom kriteriene i hovedkategorien. Summen av vektfaktorene for alle kriteriene under en hovedkategori, er 1.

For hvert av kriteriene angis *Andelen* av kriteriet i fylket. Kriterium 1 i dette eksempelet, er jordbruksareal i drift. Fylkets *Andel* er 3,1 prosent av totalt jordbruksareal i drift. Kriterium 1 er gitt en *Vektfaktor* på 0,3. For å finne fylkets *Vekt* av kriterium 1, blir *Andel* ganget med *Vektfaktor* ( $3,1 \times 0,3$ ). Dette gir fylket en *Vekt* på kriterium 1 på 0,9. Når en summerer alle fylkenes *Vekt* på dette kriteriet blir summen 30. Summen 30 henviser tilbake til *Vektfaktoren* 0,3 ved at en regner om til prosent ( $0,3=30$  prosent).

Tabell 9 Hovedkategori med kriterier og vektning.

Fylke				
Hovedkategori	Vektfaktor	Kriterier	Andel	Vekt
Omfang	0,3	Kriterium 1	3,1	0,9
	0,3	Kriterium 2	3,7	1,1
Risiko	0,1	Kriterium 3	2,6	0,3
	0,2	Kriterium 4	2,9	0,6
	0,1	Kriterium 5	0	0
	1	Poeng		2,9

Samme beregning gjøres for alle kriteriene. Summen av *Vekt* for alle kriteriene i en hovedkategori gir fylket et *Poeng*. I dette eksemplet har fylket fått beregnet 2,9 poeng. Summen av poeng for alle fylker pr. kriterium er 100. Poengsummen tar fylket med inn i beregningen på hovedkategori-nivå.

I Tabell 10 er vektleggingen mellom hovedkategoriene illustrert. Både hovedkategori 1 og 2 har i dette eksemplet en *Vektfaktor* på 0,5. Fylket tok med seg 2,9 *Poeng* fra kriterieberegningen under hovedkategori 1. Dette er synliggjort i kolonnen med *Poeng*. For å finne *Vekten* av *Poeng* relatert til *Vektfaktoren* hovedkategorien har, må en gange fylkets *Poeng* fra kriteriene i Hovedkategori 1, med *Vektfaktor* til Hovedkategori 1. I dette eksemplet blir summen 1,4 ( $2,9 \times 0,5$ ). Summen for alle fylker på *Vekt* under hver hovedkategori er 50. Summen 50 henviser tilbake til vektfaktoren 0,5 ved at en regner om til prosent ( $0,5=50$  prosent).

Tabell 10 Samlet oppstilling med hovedkategorier og vekting.

Samlet oppstilling	Fylke		
	Vektfaktor	Poeng	Vekt
Hovedkategori 1	0,5	2,9	1,4
Hovedkategori 2	0,5	2,4	1,2
Resultat (andel av potten i %)	1		2,6
Kroner			14,5

Samme beregning gjøres for begge hovedkategoriene. I eksemplet blir summen av Vekt for begge kategorier 2,6, dvs. at fylket i dette eksemplet er beregnet til en andel på 2,6 prosent av totalrammen for RMP tilsvarende 14,5 mill. kr, når en tar utgangspunkt i sentral ramme for RMP i 2021, som er 551,2 mill. kroner.

## 5.2 Valg av hovedkategorier

På bakgrunn av de vurderinger gjort i kap. 4.4.5 anbefaler Landbruksdirektoratet at fordelingsnøkkelen består av to hovedkategorier. Dette vil gi en enkel og forståelig fremstilling av hovedhensynene som ligger til grunn for fordeling av tilskuddsrammer mellom fylkene, og gir mulighet for å vekte mellom de to hovedkategoriene. Landbruksdirektoratet anbefaler at kategoriene gjenspeiler hovedmålene for RMP: kulturlandskap og forurensning til luft og vann. Landbruksdirektoratet anbefaler at hovedkategoriene får benevnelsene *miljøgoder og utslipp*.

Med hovedkategorien *miljøgoder* menes hele bredden av miljøbidrag det er ønskelig å opprettholde og utvikle fra jordbruksdrift.

Tilsvarende speiler hovedkategorien *utslipp* bredden av mål og forpliktelser for å redusere utslipp fra jordbruksdrift, både avrenning av partikler og næringsstoffer til vann, ammoniakkutslipp og klimagassutslipp.

## 5.3 Valg av kriterier

### 5.3.1 Omfangs- og risikobaserte kriterier

Landbruksdirektoratet vektlegger at de valgte kriteriene i størst mulig grad skal gjenspeile både jordbruksaktiviteten i fylket og behovene for å iverksette miljøtiltak, jf. kap. 4.2. Vi viser også til kap. 4.2. for øvrige prinsipper som er lagt til grunn i valg av kriterier.

All jordbruksaktivitet påvirker omgivelsene og natur- og kulturmiljøet i større eller mindre grad. Landbruksdirektoratet anbefaler derfor at kriterier som ivaretar omfanget av generell jordbruksdrift inngår i fordelingsnøkkelen.

Formålet med RMP er å bidra til å ivareta sektoransvaret jordbruket har for miljøet. Fordelingen bør derfor også gjenspeile spesielle miljøverdier eller utfordringer ved utslipp fra jordbruket, utover den generelle miljøpåvirkningen som jordbruksdrift medfører.

For å ivareta begge disse hensynene i fordeling av nasjonale midler, anbefaler Landbruksdirektoratet at fordelingsnøkkelen bør inneholde kriterier som angir:

1. **Omfang** av jordbruksaktivitet i fylket
2. **Risiko** for noen særskilte miljøgoder eller utslipp.

Dette innebærer at hovedkategori *Miljøgoder* inneholder kriterier som både favner omfang og risiko. Tilsvarende gjøres for hovedkategori *Utslipp*.

## 5.3.2 Hovedkategori Miljøgoder

### 5.3.2.1 Vurdering av omfangskriterier

I vurderingen av hva som kan være gode kriterier for omfang i hovedkategori Miljøgoder, har Landbruksdirektoratet vurdert ulike kriterier som representerer potensialet for miljøgoder i fylket. Vi har ønsket å finne en eller to overordnede indikatorer for jordbrukets potensiale til å ivareta kulturlandskapet og de miljøgodene som skjøttes i kulturlandskapet. Vurderingen går altså på hva som reflekterer et potensial, som utgangspunkt for fordeling av den nasjonale rammen. Omfangskriteriene skal representere flere typer miljøgoder og være overordnet.

#### **Alternativ 1. Jordbruksforetak**

Kriteriet Jordbruksforetak er definert som antall foretak som mottar produksjonstilskudd i jordbruket. For å kunne søke regionale miljøtilskudd må søkeren være berettiget produksjonstilskudd.

#### **Vurdering**

Som omfangskriterium kan andel jordbruksforetak gi et anslag for jordbruksaktiviteten i et fylke. Kriteriet kan gi en sammenheng mellom hvor mange jordbruksforetak det er i fylket og mulige søkere til regionale miljøtilskudd.

Omfangskriteriene skal knyttes til jordbruksaktiviteten i fylket, for å representere potensialet for å ivareta miljøgoder. Det er store ulikheter mellom foretakene med hensyn til hvor aktuelt det er å iverksette RMP-tiltak. Dette er bl.a. avhengig av hvilke arealer som foretaket disponerer, hvilke ressurser man har til rådighet for å gjøre en ekstra miljøinnsats, og personlig engasjement. Dette er en svakhet med kriteriet.

#### **Konklusjon**

Landbruksdirektoratet anbefaler å ikke benytte jordbruksforetak som omfangskriterium.

#### **Alternativ 2. Overflatedyrka areal og innmarksbeite**

Kriteriet defineres som fylkenes andel av det totale arealet av overflatedyrka areal og innmarksbeite. Overflatedyrka areal er jordbruksareal som for det meste er ryddet og jevnet i overflaten slik at maskinell høsting er mulig, men som ikke kan pløyes til vanlig pløyedybde. Innmarksbeiter er jordbruksareal som ikke kan høstes maskinelt, men kan benyttes til beite. Minst 50 prosent av arealer skal være dekket av grasarter/beitetålende urter.<sup>29</sup>

#### **Vurdering**

Driftsformen på disse to arealkategoriene gjør at arealene som regel er mer artsrike enn de mer intensivt drevne jordbruksarealene. De representerer arealer med viktige miljøgoder. Ved å benytte dette kriteriet vil bakgrunnsdata kunne hentes fra NIBIOs *Arealressurskart (AR5)*. Å benytte AR5 som grunnlag for kriteriet vil gi stabilitet og etterprøvnbarhet, jf. kap. 4.2.

Dette kriteriet utelater store deler av jordbruksarealene. En utfordring med kriteriet er at det blir upresist siden det også er miljøgoder knyttet til andre arealkategorier.

#### **Konklusjon**

Målet er å finne et omfangskriterium som gjenspeiler jordbruksaktiviteten med relevans for miljøgoder i et fylke. Kriteriet Overflatedyrka areal og innmarksbeite, blir etter Landbruksdirektoratet vurdering for upresist og avgrenset. Vi anbefaler ikke bruk av dette kriteriet.

---

<sup>29</sup> [Arealressurskart AR5. NIBIO.](#)



### **Alternativ 3. Jordbruksareal i drift**

Med jordbruksareal i drift menes de arealene som det blir søkt og gitt produksjonstilskudd for.

#### **Vurdering**

Å benytte jordbruksareal i drift som kriterium vil gi et mål på hvor stor jordbruksaktivitet det er i fylket, og reflektere potensialet for å opprettholde og ivareta miljøgoder i stort. I tillegg er jordbruksareal en direkte indikator for det generelle kulturlandskapet. Svakheten ved kriteriet kan være at det omfatter arealer med svært ulikt potensiale for miljøgoder.

Bruk av jordbruksareal i drift som kriterium betyr ikke at det forutsettes at fylkene skal rette tiltakene for å bevare miljøgoder mot alle areal typer, men at beregning av fylkesfordelingen inneholder en faktor for omfanget av jordbruk i fylket.

#### **Grunnlagsdata**

Kriteriet vil oppdateres årlig fra statistikk fra produksjonstilskudd og fagsystemet eStil-PT.

#### **Konklusjon**

Landbruksdirektoratet anbefaler Jordbruksareal i drift som ett av kriteriene under Omfang i hovedkategorien Miljøgoder. Jordbruksareal er fylkets andel av jordbruksareal i drift i 2019.

### **Alternativ 4. Beitedyr i utmark**

Kriteriet defineres som fylkenes andel av antallet dyr som er på utmarksbeite minst 5 uker. Utmark er definert som areal som ikke er innmark, dvs. skog, myr, fjell osv.

#### **Vurdering**

Beitedyr i utmark vil gi en indikator på beiting som kan bidra til å holde arealer i tilknytning til jordbruksarealer, setrer og viktige kulturbeiter i utmark i hevd i fylkene. RMP har flere tiltak som retter seg både mot beiting på utmark og innmark. Tilskudd til drift av beitelag, som alle fylker har gjennom RMP, er rettet mot beiting i utmark. Kriteriet er avgrenset til deler av arealene det beites på, uavhengig av hvilke miljøgoder en ønsker å ivareta med beitingen.

#### **Grunnlagsdata**

Nøkkeltall for kriteriet hentes fra Landbruksdirektoratets statistikk for produksjonstilskudd (tilskudd til dyr på utmarksbeite).

#### **Konklusjon**

Landbruksdirektoratet anbefaler ikke å bruke beitedyr i utmark som kriterium siden det ikke gjenspeiler jordbruksaktiviteten i fylket og potensiale for å ivareta miljøgoder.

### **Alternativ 5. Beitedyr**

Kriteriet beitedyr er antall beitedyr (antall storfe, sau og geit (innvilget tilskudd til husdyrhold, produksjonstilskudd) per fylke i 2019 omregnet til dyreenheter).

#### **Vurdering**

Antall beitedyr vil synliggjøre potensial for å opprettholde miljøverdier i jordbruket, uavhengig av om beitingen skjer i utmark eller på verdifulle arealer på innmark. Beitedyr er viktige kulturlandskapspleiere, som bidrar til å holde kulturlandskapet åpent, hindre gjengroing og holde miljøverdier i hevd. Svakheten

med kriteriet er at det favner alle beitedyr uavhengig av i hvilken grad dyrene beiter og beitingen faktisk bidrar til å opprettholde miljøgoder.

### **Grunnlagsdata**

Kriteriet vil oppdateres årlig fra statistikk fra produksjonstilskudd.

### **Konklusjon**

Landbruksdirektoratet anbefaler Beitedyr som ett av kriteriene under Omfang i hovedkategorien Miljøgoder. Kriteriet Beitedyr beregnes som beitedyrenheter dvs. beiting fra storfe, sau og geit, per fylke i 2019 omregnet til dyreenheter.

### **5.3.2.2 Diskusjon og konklusjon – omfangskriterier miljøgoder**

Omfangskriteriene skal være overordnede indikatorer for potensialet til å ivareta kulturlandskapet og de miljøgodene som skjøttes av jordbruket i kulturlandskapet.

#### **Jordbruksareal i drift**

Vi har vurdert flere omfangskriterier. Antall foretak i fylket mener Landbruksdirektoratet vil være mindre egnet, ettersom kriteriet har fokus på næringsutøveren. Det er på arealene aktiviteten skjer, og miljøgodene er. Landbruksdirektoratet mener at omfangskriteriene bør ha minst ett arealkriterium.

Vi har vurdert å skille ut enkelte arealtyper, slik alternativ 2 viser til. Landbruksdirektoratet mener at kriteriet overflatedyrket areal og innmarksbeite, er for avgrensede som omfangskriterium. Utfordringen med dette kriteriet og andre arealkriterier som avgrenses til definerte arealkategorier, er at de utelater arealer med miljø- og kulturlandskapsverdier. Selv om det generelt er større forekomst av miljø- og kulturlandskapsverdier i områder som ikke er intensivt drevne kornarealer, finnes det også kulturverdier i kornområdene.

Landbruksdirektoratet mener derfor at jordbruksareal i drift er godt egnet som omfangskriterium for å gi en indikasjon på den samlede jordbruksaktiviteten i et fylke.

#### **Beitedyr**

Landbruksdirektoratet mener at som omfangskriterium er andel beitedyr godt egnet for å gi en indikasjon på jordbruksaktiviteten i et fylke, som et supplement til kriteriet andel jordbruksareal i drift.

Vi har vurdert å avgrense dette kriteriet til andel beitedyr i utmark. Å avgrense kriteriet til utmark, mener Landbruksdirektoratet vil være mindre dekkende sett i forhold til formål med tiltak i RMP. RMP-midlene skal stimulere til økt beite på arealer med en miljøverdi bl.a. verdifulle kulturlandskap, trua naturtyper, kulturminner mm. uavhengig av om arealene er i innmark eller utmark, i intensivt eller ekstensivt drevet jordbrukslandskap. I mange fylker er tilskudd til drift av beitelag (OBB) en betydelig del av RMP.

### **Konklusjon**

Vi har vurdert om bruk av både beitedyr og jordbruksareal i drift, der innmarksbeite er inkludert, gir en dobbelttelling og dermed en skjevfordeling av rammen. Landbruksdirektoratet har kommet fram til at beite, både i form av innmarksbeite og beitedyr, bør få en vesentlig vekt i kategorien miljøgoder, ettersom det er i form av beiting de fleste tiltakene som skal fremme miljøgoder blir gjennomført. Kriteriene vil samlet sett gi en god indikasjon på jordbruksaktiviteten i fylket som angir potensial for miljøgoder. Spissingen av tiltak rettet mot verdifulle arealer skal skje gjennom fylkenes prioriteringer og handlingsrom.

### 5.3.2.3 Vurdering av risikokriterier

Hver hovedkategori skal inneholde kriterier for Omfang og Risiko. For hovedkategori Miljøgoder har vi søkt å finne risikokriterier som gir et godt uttrykk for spesielle miljøverdier som det er særskilt viktig å ivareta i fylkene. I vurderingen har vi søkt å finne overordnede kriterier som representerer flere miljøverdier.

#### **Alternativ 1. Setre**

Kriteriet setre er antall enkeltsetre, fellessetre og besøkssetre i drift som fikk godkjent tilskudd i RMP i 2019.

#### **Vurdering**

Setrene med omkringliggende stølsvoller og stølslandskap representerer viktige natur-, miljø- og kulturhistoriske verdier i tilknytning jordbruket. Seterdrift er viktig for å bidra til beiting som kan bidra til å hindre gjengroing i fjellområdene og opprettholde jordbrukets kulturlandskap. Kriteriet Setre i drift som risikokriterium fremhever den sårbarheten setrene har for nedleggelse, og er etter direktoratets vurdering en god representant for utsatte kulturelementer i jordbruket. Svakheten ved kriteriet er at setre er et tiltak i RMP, og at kriteriet kan oppfattes som førende for utforming av fylkenes RMP.

#### **Vurdering av grunnlagsdata**

Det finnes ikke noe godt kartgrunnlag for antall dekar tilknyttet setrene, ettersom man for eksempel ikke har kartfestet utmarksbeite. Det finnes heller ingen registrering av setre i drift. Antall setre som fikk godkjent tilskudd gjennom RMP er derfor eneste mulighet som datagrunnlag for setre som kriterium.

#### **Konklusjon**

Landbruksdirektoratet anbefaler at Setre i drift velges som risikokriterium. Opprettholdelse av setrenes kulturhistoriske verdi og ivaretagelse av natur- og miljøverdier i tilknytning til setrene, vurderes som en god indikator for behovet for å ivareta kulturelementer i jordbruket.

#### **Alternativ 2. Bratt areal**

Bratt areal er definert som jordbruksareal med hellingsgrad over 1:5 i fylkene.

#### **Vurdering**

Dekar bratt areal som risikokriterium synliggjør arealer med driftsvansker. Drift av bratt areal og seter representerer elementer som har vært en vanlig del av kulturlandskapet, men er i tilbakegang. Disse arealene er krevende å holde i hevd og går ofte først ut av drift. Det er ofte kulturlandskaps- og miljøverdier knyttet til arealene. I deler av landet er bratt areal dyrkingsjord med særlig lang kontinuitet i ekstensiv drift, og hvor kultur- og naturverdier har blitt ivaretatt. Svakheten ved å bruke bratt areal som risikokriterium er at hellingsgraden ikke i seg selv er en garanti for at det finnes miljøgoder på arealene.

#### **Grunnlagsdata**

Grunnlagsdata og informasjon er [tilgjengelig på NIBIOs hjemmesider](#).

#### **Konklusjon**

Landbruksdirektoratet anbefaler å bruke bratt areal som et risikokriterium. Kriteriet vil gi en fordeling av midler til fylker der det er arealer med driftsvansker og bidra til å opprettholde drift på arealer som inneholder kultur- og miljøgoder.

#### **Alternativ 3. Særskilte kulturlandskap**

Kriteriet defineres her som en sammenstilling av verdifulle kulturlandskap (VK), utvalgte kulturlandskap i jordbruket (UKL) og kulturhistoriske kulturlandskap av nasjonal interesse (KULA). Kriteriet beregnes etter fylkets andel av disse arealene.

### **Vurdering**

En sammenstilling av VK, UKL og KULA til ett risikokriterium vil hensynta konkrete kartlagte og særskilt viktige kulturlandskap i Norge. Kriteriet gir nasjonal oversikt over verdifulle kulturlandskap i jordbrukslandskapet gjennom et representativt utvalg basert på prioriterte områder i fylkene. Verdifulle kulturlandskap er etter Landbruksdirektoratets vurdering ikke egnet som kriterium, fordi det ikke gis et godt bilde av forskjeller i omfang av verdifulle kulturlandskap mellom de ulike fylkene og er dermed ikke egnet for differensiering mellom fylker. Det samme gjelder UKL, der man for hvert fylke har valgt ut to eller flere områder med særlige landskaps- og naturverdier. Kartlegging av KULA-områder er kun ferdigstilt i 3 fylker og vil ikke gi et representativt utvalg til bruk i fordelingsnøkkelen<sup>30</sup>. UKL og KULA representerer få og små områder.

### **Konklusjon**

Landbruksdirektoratet anbefaler ikke å bruke kriteriet Særskilte kulturlandskap siden det ikke vil være tilstrekkelig overordnet og ikke vil gi tilstrekkelig differensiering mellom fylkene. Kriteriet favner en svært avgrenset del av de kultur- og miljøverdiene en gjennom RMP skal ivareta og opprettholde. I tillegg er ikke kartleggingene egnet til å gi en tilstrekkelig representativitet mellom fylkene.

### **Alternativ 4. Kartlagte kulturminner i jordbrukslandskapet**

Kriteriet er definert som fylkenes andel av registrerte kulturminner i Askeladden, avgrenset til kulturminner på jordbruksarealer (fulldyrka, overflatedyrka og innmarksbeite i AR5).

### **Vurdering**

Ved å benytte kartlagte kulturminner som risikokriterium vil kulturminner i jordbruket som har særlig kulturhistorisk verdi få en egen vektning i fordelingsnøkkelen. Av midlene som går til miljøtemaet *kulturminner og kulturmiljøer* i RMP, har mellom 73–80 prosent av midlene gått til drift av enkeltstøl, fellesstøl og skjøtsel av stølsvoller og stølslandskap i perioden 2013–2019. Prinsippene for valg av kriterier er at de skal være overordnede. Med de valg som er gjort med tanke på hovedkategorier i fordelingsnøkkelen må kriteriene også gjenspeile flere miljøtema. Ved å benytte kartlagte kulturminner som kriterium kan dette tolkes som en føring for prioritering av miljøtema i fylkene.

### **Konklusjon**

Landbruksdirektoratet anbefaler at kartlagte kulturminner ikke benyttes som risikokriterium siden det er knyttet til ett enkelt miljøtema.

### **Alternativ 5. Semi-naturlige naturtyper**

Kriteriet semi-naturlige naturtyper er fylkenes andel av kartlagte semi-naturlige naturtyper.

### **Vurdering av kriteriet**

Semi-naturlige naturtyper er dannet gjennom jordbruksdrift, og er avhengige av vedlikehold gjennom jordbruksdrift for å holdes i hevd.

Semi-naturlige naturtyper representerer naturtyper som har vært vanlige, men som er i tilbakegang. Arealene som inngår i semi-naturlige naturtyper er arealer som har et rikt biologisk mangfold, og i mange tilfeller ligger i tilknytning til kulturminner og andre kulturlandskapselementer. Semi-naturlige naturtyper drives ekstensivt og favner småbiotoper som åkerholmer og steingjerder. Arealer som er registrert som semi-naturlige naturtyper står i fare for å gå ut av drift og krever tiltak for å opprettholdes. Tiltak i RMP innen biologisk mangfold, kulturlandskap og til en viss grad kulturminner, skjer på slike arealer. Det foreslåtte kriteriet representerer derfor flere miljøtema.

---

<sup>30</sup> <https://riksantikvaren.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=210795a75d6a41be970b6fc2986478f5>

Det er en svakhet ved kriteriet at det ikke finnes en arealrepresentativ overvåking med stor nok utbredelse til å gi representative data.

### **Vurdering av grunnlagsdata**

Det har de senere årene vært to parallelle kartleggingsmetodikker i bruk for naturtyper i Norge, hhv. kartlegging etter Miljødirektoratets instruks og kartlegging etter DN-håndbok 13.

#### *Miljødirektoratets instruks, basert på Natur i Norge (NiN)*

Fra og med 2021 er Miljødirektoratets instruks anerkjent metode for å kartlegge naturtyper på land. Det er kartlagt 37 000 lokaliteter. Kartleggingen skal være representativ mellom fylkene, og det finnes dekningskart som viser hvilke og hvor store områder som er undersøkt. Kartleggingen basert på NiN pågår og mer areal vil bli kartlagt over tid. Kun disse dataene vil imidlertid ikke være tilstrekkelig å benytte som grunnlagsdata i fordelingsnøkkel, siden kartleggingen ikke har kommet langt nok til at det er kartlagt stort nok areal i hvert fylke.

#### *DN-håndbok 13: Kartlegging av naturtyper – verdisetting av biologisk mangfold*

Det er kartlagt 67 000 lokaliteter etter DN-håndbok 13. En svakhet med dette datamaterialet er at det ikke gir arealrepresentativitet. Det finnes ikke et estimat på hvor stor del av de ulike naturtypene som er fanget opp, og det kan ha vært gjort ulik grad av kartlegging mellom fylkene. Generelt er pressområder prioritert, og også naturtyper som det har vært oppmerksomhet om, som kystlynghei og slåttemyr. Det kan dermed være en betydelig, og ukjent, forskjell i representativitet mellom fylkene.

#### *DN-håndbok 13 og Miljødirektoratets instruks i kombinasjon*

For bruk i arealforvaltningen anbefaler Miljødirektoratet at kartlegginger etter Miljødirektoratets instruks (NiN) skal legges til grunn innenfor dekningskartet. Utenfor dekningskartet kan eksisterende data etter DN-håndbok 13-registreringene brukes fordi det i mange tilfeller gir den mest oppdaterte kunnskapen<sup>31</sup>. Dette innebærer altså å bruke en kombinasjon av kartlegginger etter Miljødirektoratets instruks og DN-håndbok 13. I Utelates dette datasettet vil man mistet mange kartlagte arealer som kan inneha viktige miljøverdier.

Det er stor forskjell på de kartlagte arealenes behov for skjøtsel. Noen er vidstrakte lokaliteter som har en meget ekstensiv skjøtsel (som beitemarkstyper), mens andre krever intensiv skjøtsel (for eksempel slåttemarklokaliteter). Det er et svært forskjellig tilskuddsbehov for disse hovedtypene. En kartlegging av fylkenes sats, viser at det er et forhold på om lag 1:50 mellom satsene per dekar for beiting av biologisk verdifulle arealer (ikke avgrenset til tiltaket med dette navnet) og satsene per dekar for skjøtsel ved slått. Dette i kombinasjon med at ekstensivt skjøtta lokaliteter er godt kartlagt og brer seg over store arealer, gjør at disse arealene gir en uforholdsmessig skjevhet i andel av kriteriet mellom fylkene. Landbruksdirektoratet anbefaler derfor at arealet for naturtyper som typisk ivaretas gjennom beiting ganges med denne faktoren (1:50=0,02) for å hensynta at de har et lavere tilskuddsbehov.

#### *Andre datakilder som er vurdert*

- Arealrepresentativ naturovervåking (ANO): Datainnsamling i ANO gjøres på faste punkter på 1 000 overvåkingsflater. Det inkluderer kartlegging av naturtyper etter Miljødirektoratets instruks, i tillegg til variabler for økologisk tilstand. Semi-naturlig mark, som har lite omfang, er vanskelig å fange opp gjennom arealrepresentativ overvåking.
- Arealrepresentativ overvåking av semi-naturlig eng (ASO): Formålet er å identifisere status og endringer i areal, biologisk mangfold og økologisk tilstand for naturtypen semi-naturlig eng. Metoden ble ferdig utviklet i 2020. ASO er supplerer ANO. Siden det ikke finnes resultater fra kartleggingen ennå, kan den ikke brukes som datakilde for kriteriet. På sikt kan den være aktuell. Ikke alle naturtyper som er relevante for RMP inkluderer av denne kartleggingen.

<sup>31</sup> <https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/arter-og-naturtyper/miljoovervaking-kartlegging/kartlegging-av-naturtyper-pa-land/hvordan-skal-naturtypedata-brukes-i-arealforvaltning/>

- ArKo-prosjektet (Arealer for rødlistearter – kartlegging og overvåking): Dette er en overvåking av truede arter. Det fokuseres på overvåking av hot spot-habitater, områder med konsentrasjon av rødlistearter. Utvalget av områder er basert på Naturbase, og vil dermed ikke tilføre mer informasjon enn Naturbase i seg selv.
- Naturindeks: Bruker ulike indikatorer (først og fremst arter) for å måle tilstand og utvikling for det biologiske mangfoldet. Åpent lavland er et av økosystemene som man måler tilstand for. Naturindeks benytter Naturbase-registreringer som *en del* av en indikator for Åpent lavland. Naturindeks sier ikke noe om hvor stort areal det er av de semi-naturlige naturtypene i de ulike fylkene, og er derfor ikke egnet for formålet.

### **Konklusjon for kriteriet**

Landbruksdirektoratet anbefaler at kriteriet semi-naturlige naturtyper brukes som risikokriterium. En gjennomgang av datakilder viser at kartlegging av naturtyper er i utvikling og at det ikke er én datakilde som egner seg alene. Dette resulterer i at Landbruksdirektoratet anbefaler at grunnlagsdata i kriteriet blir en kombinasjon av kartleggingene etter DN-håndbok 13 og Miljødirektoratets instruks. Over tid vil kartleggingen etter Miljødirektoratets instruks utvikles og stadig bli mer utfyllende. DN-håndbok 13 kan dermed på sikt fases ut som grunnlagsdata for kriteriet semi-naturlige naturtyper. For å ta hensyn til at det er forskjell på arbeidsbehovet for å skjotte ulike semi-naturlige naturtyper, anbefaler Landbruksdirektoratet at naturtyper som hovedsakelig skjottes ved beite tillegges en faktor på 0,02.

### **5.3.2.4 Diskusjon og konklusjon – risikokriterier Miljøgoder**

For å supplere omfangskriteriene i hovedkategorien Miljøgoder, har Landbruksdirektoratet vurdert flere risikokriterier.

Risikokriteriene vi anbefaler representerer jordbruksdrift som er i tilbakegang og arealer som står i fare for å gå ut av drift med de konsekvenser dette har for kulturlandskapet, arts mangfold og kulturhistoriske verdier. Risikokriteriene som er valgt overlapper til en viss grad omfangskriteriet «Jordbruksareal i drift». Landbruksdirektoratet mener imidlertid at risikokriteriene trekker frem arealer som er særskilt sårbare for forringelse. Disse arealene innehar kulturhistoriske verdier og miljøgoder det er viktig å vedlikeholde og opprettholde.

#### **Setre**

Landbruksdirektoratet anbefaler at Setre benyttes som kriterium. Vi mener antall setre egner seg som kriterium siden det vil gi en representasjon av særlig viktige kulturlandskapselementer som kulturlandskap og naturmangfold, samt representerer kulturhistoriske verdier.

#### **Bratt areal**

Bratte arealer er generelt mer tungdrevne og dermed er det risiko for at de går ut av drift. Samtidig representerer de en viktig del av kulturlandskapet i mange fylker.

### **Kartlagte semi-naturlige naturtyper i jordbrukslandskapet**

Det er flere typer arealer i tillegg til seterområder og bratt areal som drives ekstensivt, er marginale og står i fare for å gå ut av drift. Dette er gjerne arealer som har større biologisk mangfold enn mer intensivt drevne arealer. I områder som har vært drevet ekstensivt er det også gjerne kulturhistoriske verdier og noen slike områder utgjør deler av verdifulle kulturlandskap. Flere slike arealer fanges heller ikke opp i kriteriet «Jordbruksareal», da det blant annet gjelder utmarksbeiter.

Landbruksdirektoratet anbefaler at det tas med et risikokriterium som representerer ekstensive arealer med miljøverdier som står i fare for å gå tapt med mindre arealene holdes i hevd gjennom jordbruksaktivitet som slått eller beite.

Landbruksdirektoratet mener kriteriet kartlagte semi-naturlige naturtyper derfor er et viktig supplement til kriteriene jordbruksareal og beitedyr som angir omfang av jordbruksaktivitet i fylket, og bratt areal og

setre som representerer spesielle verdier. Naturtypene som er med i utvalget er alle kategorisert som *truet* (kritisk truet, sterkt truet eller sårbar) på Norsk rødliste for naturtyper. De igjen kan være tilholdssted for truede arter. Selv om det ikke er et kriterium for utvelgelse, underbygger det hvorfor det er viktig å ta vare på dem.

Vi vil bemerke at det ikke er realistisk at jordbruket skjøtter alle arealer kartlagt i Naturbase. Kriteriet viser derfor ikke direkte til områder som er aktuelle for RMP-midler. At de ikke kan skjøttes kan skyldes utilgjengelighet, mangel på beitedyr og generelt en omlegging av jordbruket de senere år som gjør at mange gamle arealer ikke er aktuelle å ha i bruk. En kunne vurdert en avgrensning av områdene basert på f.eks. avstand til nærmeste aktive bruk, men å finne en avgrensning som avspeiler virkeligheten er svært krevende. Dette har vi derfor ikke gått videre med.

Det er feilkilder i datamaterialet for semi-naturlige naturtyper med hensyn til representativitet. Når vi likevel anbefaler kriteriet, er det fordi vi anser det som viktig å ha med et kriterium for disse miljøverdiene, og at dette datamaterialet etter direktoratets vurdering er det beste vi har for denne typen miljøgoder. Datamaterialet vil også bli bedre på sikt etter hvert som det kartlegges mer etter Miljødirektoratets instruks.

### **Konklusjon**

Landbruksdirektoratet anbefaler Setre, Bratt areal og Semi-naturlige naturtyper som risikokriterier under hovedkategori Miljøgoder. Risikokriteriene er kjennetegnet ved at de inneholder kulturhistoriske verdier og miljøverdier som jordbruket har et særskilt ansvar for å ivareta. Direktoratet vurderer at disse kriteriene vil gi et godt supplement til omfangskriteriene Jordbruksareal i drift og Beitedyr. Det vil være noe overlapp mellom omfangskriteriene og risikokriteriene. Vi mener imidlertid at denne overlappingen er hensiktsmessig siden arealene som er fremhevet under risikokriteriene, krever langt mer vedlikehold for at miljøverdiene skal ivaretas enn ordinær jordbruksdrift.

## **5.3.3 Hovedkategori Utslipp**

### **5.3.3.1 Vurdering av omfangskriterier**

I Nasjonalt miljøprogram er det innen forurensning satt mål om å redusere utslipp av ammoniakk og klimagasser fra jordbruket, øke karbonbinding, samt å bedre eller opprettholde tilstanden i vannforekomster i jordbruksdominerte områder.

I vurderingen av hvilke kriterier på overordnet nivå som kan representere forurensning fra jordbruket, har vi sett på ulike elementer ved jordbruksproduksjon som spesielt bidrar til utslipp av klimagasser, ammoniakk og avrenning av jord og næringsstoffer til vann. Omfangskriteriene skal så langt som mulig representere potensialet for utslipp, og omfanget av en stor andel av utslippsproblemstillingene i fylkene, det vil si være grovmasket og overordnet.

### **Alternativ 1. Korn og åpen åker**

Kriteriet Korn og åpen åker er fylkenes andel av omsøkt areal i produksjonstilskudd i 2019 innenfor kategoriene «korn», «potet», «grønnsaker, frukt og bær».

#### **Vurdering**

Korn og åpen åker vil angi omfanget på areal typer som har økt sannsynlighet for erosjon og avrenning. Arealkategorien har i tillegg større utslipp til luft enn eng og beitearealer, og et større potensial for økt karbonbinding.

#### **Grunnlagsdata**

Korn og åpen åker er fylkenes andel av omsøkt areal i produksjonstilskudd i 2019 innenfor kategoriene «korn», «potet», «grønnsaker, frukt og bær». Kriteriet kan oppdateres årlig fra statistikk fra produksjonstilskudd og fagsystemet eStil-PT.

### **Konklusjon**

Ved å benytte dette omfangskriteriet favner man de arealene som har størst sannsynlighet for store utslipp. Landbruksdirektoratet anbefaler at Korn og åpen åker brukes som omfangskriterium innenfor hovedkategorien utslipp.

### **Alternativ 2. Gjødseldyrenheter (GDE)**

Kriteriet GDE er fylkenes andel av gjødseldyrenheter. GDE er en omregning av gjødsele fra ulike dyreslag til en felles enhet basert på næringsstoffinnholdet i gjødsla. En gjødseldyrenhet tilsvarer en utskilt mengde fosfor på om lag 14 kg i husdyrgjødsla.

### **Vurdering**

Utslipp fra husdyrgjødsele er en av de største kategoriene i utslippsregnskapet fra jordbrukssektoren. Næringsstoffer i husdyrgjødsele kan forurense både luft og vann blant annet ved utvasking, fordamping og avrenning fra jordbruksarealer. GDE vil angi potensialet for utslipp til luft og vann. Fosforinnhold i gjødsla er primært relatert til utfordringer rundt avrenning, men er også representativt for utslipp til luft (metan, lystgass og ammoniakk). Å benytte dette kriteriet kan føre til en viss økning av midler til enkelte fylker med stor andel av GDE.

### **Grunnlagsdata**

Grunnlagsdata er tilgjengelig i [SSB-rapporten Jordbruk og miljø 2019](#)

### **Konklusjon**

Landbruksdirektoratet anbefaler at GDE velges som kriterium.

## **5.3.3.2 Diskusjon og konklusjon – omfangskriterier utslipp**

All jordbruksproduksjon har påvirkning på omgivelsene, men omfangskriteriene skal angi et potensial for utslipp – og med dette ikke dekke alle jordbruksarealer. Vi har derfor vurdert kriterier som kan fungere som indikatorer for potensialet for utslipp.

### **Korn og åpen åker**

Utslipp fra jordbruksarealer varierer mye avhengig av hvilken produksjon som skjer på arealene. Det er store forskjeller på utslipp fra arealer med korn og åpen åker og fra arealer med eng og beite. Landbruksdirektoratet mener at Korn og åpen åker vil være en god indikator for potensiale for utslipp og potensiale for økt karbonbinding.

### **Gjødseldyrenheter**

Utslipp fra husdyrgjødsele er en av de største kategoriene i utslippsregnskapet fra jordbrukssektoren. Næringsstoffer i husdyrgjødsele kan forurense både til luft og vann blant annet ved utvasking, fordamping og avrenning fra jordbruksarealer. Utslipp til luft skjer både som klimagassutslipp (metan og lystgass) og kan virke forsurende (ammoniakk). Landbruksdirektoratet har foreslått å bruke kriteriet fylkets andel av GDE siden det er GDE som benyttes i regelverket som omhandler husdyrgjødsele.

### **Konklusjon**

Landbruksdirektoratet anbefaler omfangskriteriene Korn og åpen åker og Gjødseldyrenheter siden disse kriteriene vil representere de største kildene for utslipp innenfor jordbrukssektoren.



### 5.3.3.3 Vurdering av risikokriterier – hovedkategori Utslipp

For å supplere omfangskriteriene med mer spissede kriterier for hva som bidrar til forurensning fra jordbruket, er ulike kriterier for avrenning av næringsstoffer og utslipp til luft, vurdert.

#### **Alternativ 1. Husdyrtetthet**

Kriteriet husdyrtetthet er definert som gjødseldyrenheter per dekar omsøkt fulldyrka jord. Kun fulldyrka jord er inkludert siden det er på disse arealene man har konsentrert produksjon og risiko for utslipp til luft og vann er størst. Det er tatt utgangspunktet i fulldyrka jord som er godkjent som spredeareal (med noen unntak).

#### **Vurdering**

Husdyrtetthet som et kriterium vil gi en indikator for forhøyet risiko for forurensning fra husdyrgjødsel. I husdyrtette områder vil gjødselmengder kunne utgjøre en større utfordring for utslipp til luft og vann enn der det er færre husdyr per arealenhet. En svakhet ved kriteriet kan være at gjødsel ved en eventuell bruk av både kriteriene GDE og Husdyrtetthet får en for høy vektning.

#### **Grunnlagsdata**

Grunnlagsdata er tilgjengelig på [SSB.no/jordbruk](http://SSB.no/jordbruk) og miljø.

#### **Konklusjon**

Landbruksdirektoratet anbefaler at husdyrtetthet inngår som et av risikokriteriene under hovedkategori Utslipp. Tiltak for miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel er et av de mest sentrale tiltakene for å redusere utslipp til luft, og et tiltak som er blitt styrket i RMP i perioden fra 2008 og frem til i dag. Husdyrtetthet som kriterium vil bidra til å synliggjøre en viktig utslippsrisiko.

#### **Alternativ 2. Jordbruksareal under marin grense**

Marin grense angir det høyeste nivået som havet nådde etter siste istid. Kriteriet vil beregnes etter fylkenes andeler av jordbruksareal under marin grense.

#### **Vurdering**

Under den marine grensen er ofte leire den dominerende jordarten og marin leire inneholder fosforrike mineraler. Arealer under marin grense er gjerne områder med befolkningskonsentrasjoner og mye jordbruksaktivitet. Med høye, naturlige fosforverdier, samt mye jordbruksaktivitet som kan øke fosfortilførselen, er gjerne vannforekomster i slike områder utsatt for utslipp av næringsstoffer og jordpartikler. Ved å benytte andel av fylkets areal under marin grense som kriterium, vil få en indikator for utslipp til vann. Ifølge NIVA<sup>32</sup> og NIBIO<sup>33</sup> er det ofte usikkert hvor stor andel av leire-partikler i et vassdrag som skyldes naturlige prosesser og hva som skyldes landbruk og andre menneskelige aktiviteter.

Areal under marin grense vil etter Landbruksdirektoratets oppfatning i liten grad kunne fungere som et overordnet nasjonalt kriterium. Slike arealer har svært ulik utbredelse i ulike landsdeler, uten at disse regionale forskjellene nødvendigvis er representative for regionale forskjeller i generell utslippsrisiko fra jordbruket.

#### **Konklusjon**

Landbruksdirektoratet anser at kriteriet Jordbruksareal under marin grense i for stor grad er et indirekte kriterium, der årsakssammenhengene til måleverdiene er usikre og kriteriets representativitet for

<sup>32</sup> RAPPORT L.NR. 6792-2015 Vurdering av kunnskapsgrunnlag for leirpåvirkede elver [http://xn--vo-yeren-74a.no/wp-content/uploads/2015/06/6792-2015\\_Vurdering-av-kunnskapsgrunnlag-i-leirp%C3%A5virkede-elver.pdf](http://xn--vo-yeren-74a.no/wp-content/uploads/2015/06/6792-2015_Vurdering-av-kunnskapsgrunnlag-i-leirp%C3%A5virkede-elver.pdf)

<sup>33</sup> <https://www.nibio.no/tema/miljo/tiltaksveileder-for-landbruket/tiltak-mot-vannforurensning-fra-landbruket/verktoy-og-hjelpemidler/referansetilstand>

utslippsrisiko er for liten. Direktoratet anser kriteriet som mindre aktuelt å benytte i fordelingsnøkkelen for fordeling av RMP-midler mellom fylker.

### **Alternativ 3. Vassdragsnært jordbruksareal**

Vassdragsnært jordbruksareal defineres som jordbruksareal som ligger inntil innsjøer, elver og bekker. I vassdragsloven defineres vassdrag slik i § 2:

Som vassdrag regnes alt stillestående eller rennende overflatevann med årssikker vannføring, med tilhørende bunn og bredder inntil høyeste vanlige flomvannstand. Selv om et vassdrag på enkelte strekninger renner under jorden eller under isbreer, regnes det i sin helhet som vassdrag. Som vassdrag regnes også vannløp uten årssikker vannføring dersom det atskiller seg tydelig fra omgivelsene.»

#### **Vurdering**

Landbruksdirektoratet har vurdert om vassdragsnært jordbruksareal kan være et egnet kriterium for fylkenes andel av jordbruksareal som har potensiale for å forurense vann og vassdrag. Det eksisterer ikke i dag grunnlagsdata som er egnet til å benytte i kriteriet, og det finnes heller ikke en omforent definisjon av begrepet *vassdragsnært jordbruksareal*.

Det er flere faktorer som påvirker hvor mye næringsstoffer fra jordbruksarealer som ender opp i vannforekomstene, bl.a. topografi, jordsmonn, nedbør mm. En avgrensning av areal basert kun på hvor nært det ligger en vannforekomst, vil ikke fange opp den reelle risikoen for avrenning.

#### **Konklusjon**

Landbruksdirektoratet anbefaler ikke bruk av kriteriet Vassdragsnært jordbruksareal siden det ikke eksisterer egne datasett som kan brukes.. Det strider også mot de prinsipper som er satt for utforming av kriterier, jf. kap. 4.2.

### **Alternativ 4. Vannforekomster med dårlig tilstand/svært dårlig tilstand der hovedpåvirkningen er jordbruk**

Kriteriet defineres ved fylkenes andel av vannforekomster med økologisk tilstand klassifisert som dårlig eller svært dårlig, der det er dokumentert stor påvirkning fra jordbruk.

#### **Vurdering**

Ved å bruke andel vannforekomster med dårlig tilstand som kriterium, kan en oppnå spissing av fordelingen av midler til fylker med sårbare vassdrag. Dette vil støtte opp om målene i EUs vannrammedirektiv og vannforskriften. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til omfanget av jordbrukets påvirkning på vann og vassdrag, slik det framkommer i kartleggingen i Vann-Nett.

#### **Grunnlagsdata**

Grunnlagsdata baserer seg på uttrekk av Vann-Nett. Gjennom Vann-nett er kartlagte vannforekomster klassifisert ved å fastsette økologisk tilstand for en vannforekomst. Økologisk tilstand deles inn i fem klasser: svært god, god, moderat, dårlig og svært dårlig økologisk tilstand. I dette kriteriet er det klassifiseringen av vassdrag med dårlig og svært dårlig tilstand som er vurdert.

Andel vannforekomster med dårlig eller svært dårlig økologisk tilstand der hovedpåvirkningen er jordbruk, er vurdert som kriterium. Det er usikkerhet om karakteriseringen av norske vannforekomster overestimerer jordbrukets påvirkning på elver og bekker i Vann-Nett. I 2015 gjennomførte NIBIO<sup>34</sup> en GIS-basert analyse av 3 033 elvevannforekomster som var karakterisert som påvirket av jordbruk i Vann-Nett. Analysen koblet kart over elver mot kart over jordbruksareal og terrenghøyde. Funnene som ble gjort viste at elvesegmenter i elveløp som ikke berører jordbruksareal og elvesegmenter som ligger oppstrøms

jordbruksareal, ble antatt å være påvirket av jordbruk. Analysen viser at ca. 53 prosent av elvesegmentene ikke er påvirket av jordbruk, til tross for at karakteriseringen sier det motsatte. Ca. 50 prosent av vannforekomstene (1614) kan deles i en påvirket og en upåvirket del, mens 1108 er påvirket i sin helhet og 311 er helt upåvirket av jordbruk. Selv om karakteriseringen kan være forbedret siden 2015, er det likevel en risiko for at datamaterialet fra Vann-Nett gir uheldige utslag for andelen sårbare vannforekomster og vannforekomster med dårlig tilstand, mellom fylker.

I Vann-Nett registreres elver og bekker med meter, mens innsjøer og vann registreres med areal. Det er dermed ikke like sammenliknbart å legge areal og meter til grunn for beregning av «andel» mellom fylkene. Det skiller ikke mellom store elver og små bekker. Dersom det er registrert mange små bekker i et fylke, får disse samme «verdi» som større elver. Det er m.a.o. stor usikkerhet i datamaterialet. For å kunne bruke Vann-nett må det gjøres en analyse av dataene for å utjevne ev. skjevheter mellom fylker.

Landbruksdirektoratet har hatt dialog med Norsk Vassdrag- og energidirektorat (NVE), NIBIO og Miljødirektoratet, i vurderingen av om data fra Vann-Nett er egnet som kriterium. Landbruksdirektoratet anbefaler ikke å benytte grunnlagsdata i Vann-nett som utgangspunkt for kriteriet på bakgrunn i de prinsipper som er omtalt i kap. 4.2.

### **Konklusjon**

Landbruksdirektoratet anbefaler å ikke bruke vannforekomster med dårlig tilstand som kriterium, siden det etter vår vurdering knyttes stor usikkerhet til grunnlagsdata.

### **Alternativ 5. Erosjonsrisikoklasse for arealer med korn og åpen åker**

Kriteriet erosjonsrisikoklasse for arealer med korn og åpen åker er fylkets andel av jordbruksareal som er kartlagt og klassifisert med hensyn til risiko for erosjon. I denne sammenheng er erosjonsrisiko definert som risikoen for at jordpartikler blir revet løs og transportert bort av vann fra et areal. Jordbruksarealene er delt inn i erosjonsrisikoklasser. Erosjonsrisikoklasse 1 har liten risiko for erosjon og avrenning, mens erosjonsrisikoklasse 4 har svært stor risiko. Erosjonsrisikokart fra 2021 brukes som datagrunnlag.

### **Vurdering**

NIBIO tilgjengeliggjorde i januar 2021 nye erosjonsrisikokart. Erosjonsrisikokartene er produsert på oppdrag fra Landbruksdirektoratet og består av to kartlag, hvorav det ene viser risiko for flateerosjon, og det andre kartet viser risiko for drågerosjon, dvs. erosjon i søkk/forsenkninger i terrenget. Kartene etablerer en sammenheng mellom jordbruksarealene og risiko for utslipp.

Fra 2012 ble klima ved utslipp til luft inkludert som et eget miljøtema i nasjonalt miljøprogram. Klimaendringer, med endringer i nedbørsmønstre, har også innvirkning på avrenning. Tidligere virkningsfulle tiltak mot avrenning fra jordbruket kan få redusert effekt som følge av dette. De nye og forbedrede erosjonsrisikokartene inkluderer effekter av klimaendringene på en bedre måte. Forhold knyttet til jordsmonn, nedbør, topografi og lokale klimadata, samt at hensynet til redusert erosjon for å forhindre tap av matjord fra arealene, er innarbeidet i grunnlaget for kartene.

Andel erosjonsrisikoklasse for arealer med korn og åpenåker overlapper i sin helhet med kriteriet Korn og åpen åker, men de høyere erosjonsrisikoklassene gir et uttrykk for de arealene hvor det er forhøyet risiko for utslipp. Erosjonsrisikoklasse 2-4 er arealer med middels til svært høy risiko for erosjon. Dette er arealer der det er særs nødvendig å ha langsiktighet og kontinuitet i tiltaksgjennomføringen, for å redusere erosjon og avrenning. Tiltaksgjennomføring over tid vil bidra til å bedre den økologiske tilstanden i sårbare vassdrag. Det er relativt små arealer som er klassifisert med risikoklasse 3 og 4, mens risikoklasse 2 favner kornarealer med middels risiko for erosjon og avrenning. Arealene i risikoklasse 1 utelates fra kriteriet. Dette er ikke uttrykk for at det ikke er behov for å gjennomføre erosjonsreducerende tiltak på disse arealene. Dersom alle erosjonsrisikoklassene ble tatt med i kriteriet ville det hatt total overlapping med kriteriet Korn og åpen åker, og dermed ikke tilført noe nytt til fordelingsnøkkelen.

### **Grunnlagsmateriale**

Erosjonsrisikokart er [tilgjengelig for nedlasting](#) fra NIBIOs hjemmesider og kan [utforskes i Jordsmonnportalen i Kilden](#) hvor man også finner mer informasjon om datasettet.

Det er om lag 5 mill. dekar areal som er erosjonsklassifisert, og på om lag 3 mill. dekar av dette arealet dyrkes det i dag korn og åpen åker vekster, mens det resterende arealet er beite, grovfôrareal m.m.

I utvalget har vi angitt hvor stor prosentandel erosjonsrisikoklassene utgjør av det totale arealet som er erosjonsrisikoklassifisert i fylket. Deretter har vi fordelt fylkets areal med korn og åpen åker på den samme erosjonsrisikoklassefordelingen. Bakgrunnen for å kun bruke areal korn og åpen åker er at omlegging til eng er et tiltak for å hindre utslipp til vann og luft. Bearbeidingen kan gi noen «feilmarginer» ved at det for noen arealer med høy erosjonsrisiko allerede er lagt om fra åker til eng. Landbruksdirektoratet mener på tross av dette at risikokriteriet blir bedre dersom engarealer ikke inngår.

Kriteriene er basert på nye erosjonsrisikokart etter PESERA- modellen, og grunnlagsdata angir andel dekar per fylke.

### **Konklusjon**

Landbruksdirektoratet anbefaler å benytte Erosjonsrisikoklasse 2, 3 og 4 korrigert for areal med korn og åpen åker som risikokriterium. Dette er arealer med middels til stor risiko for avrenning.

#### **5.3.3.4 Diskusjon og konklusjon – risikokriterier utslipp**

Risikokriteriene skal være et supplement til omfangskriteriene, og skal være en indikator for jordbruksaktivitet som har stor risiko for utslipp til luft og vann. Det vil være en viss overlapp mellom omfangskriteriene og risikokriteriene, siden risikokriteriene er et supplement til omfangskriteriene.

Hensikten med regionale miljøtilskudd er gjennom tilskudd å bidra til at bonden tilpasser jordbruksdriften slik at man styrker de positive og reduserer de negative miljøeffektene ved jordbruksdriften. Alle tiltak gjennom RMP skjer på arealer eller gjennom husdyr i form av beite eller bruk av husdyrgjødsel. Oppslutning og innsats gjennom tiltak i RMP gir mindre utslipp til luft og bedrer kvaliteten i sårbare vassdrag. I tråd med vurderingene i 5.3.3.3., er det Landbruksdirektoratets vurdering at Husdyrtetthet og Erosjonsrisikoklasse 2 - 4, er best egnet som risikokriterier under hovedkategorien Utslipp.

#### **Husdyrtetthet**

Landbruksdirektoratet anbefaler at husdyrtetthet blir inkludert som et eget kriterium. I den opprinnelige fordelingsmodellen for RMP-midler fra 2004, var husdyrtetthet ikke regnet inn som en faktor i fordelingen til fylkene. Ved å bruke husdyrtetthet som ett av fordelingskriteriene mener Landbruksdirektoratet at økt risiko for utslipp til luft og vann tillegges nødvendig vekt. Etter Landbruksdirektoratets vurdering er dette det beste datasettet til vårt formål for å angi økt risiko for næringsstoffer på avveie fra husdyrgjødsel.

#### **Erosjonsrisikoklasse 2, 3 og 4 for korn og åpen åker**

Landbruksdirektoratet har vurdert flere alternativer til kriteriet Erosjonsrisikoklasse 2, 3 og 4 for korn og åpen åker. Landbruksdirektoratet har lagt vekt på at tilstanden eller sårbarheten til vannforekomstene må kunne knyttes direkte til påvirkning fra jordbruksarealene.

Ved å ta utgangspunkt i klassifisering av risikoen for erosjon og avrenning fra jordbruksarealene og på jordbruksarealene, kobles jordbruksaktiviteten til risiko for utslipp. Det har vært et bærende prinsipp fra opprettelsen av RMP i 2004 å målrette de regionale tilskuddene mot regionale og lokale miljøgoder og miljøutfordringer, jordbruksaktiviteten skaper. Vannforskriften danner rammeverket for samarbeidet regionalt og lokalt om vannregionene. Regionalt nivå har god kompetanse om hvilke vann og vassdrag som er sårbare. Et nasjonalt kriterium for fordelingen av midler til regionalt nivå for RMP, må etter Landbruksdirektoratets vurdering basere seg på grunnlagsdata som er kvalitetsmessig tilfredsstillende og som favner risiko for avrenning fra jordbruksarealene. Det er regionalt nivåns ansvar gjennom føringer gitt

i nasjonalt miljøprogram, instruks for RMP og arbeidet i vannregionene, å iverksette tiltak rettet mot sårbare vann og vassdrag.

### **Konklusjon**

Risikokriteriene som er anbefalt er Husdyrtetthet og Erosjonsrisikoklasse 2- 4 for korn og åpen åker.

### **5.3.4 Vurdering av overlapp av hovedkategoriene og kriterier**

Landbruksdirektoratet har i valg og sammensetning av kriterier lagt vekt på at overlapp mellom kriterier for omfang og risiko bare skal forekomme dersom det er faglig grunnlag for det. For å illustrere logikken som ligger til grunn for kriterievalgene, starter vi med hovedkategori Miljøgoder. Omfangskriteriet Jordbruksareal dekker alle aktuelle arealer som kan produsere miljøgoder og utslipp, og vil derfor overlapp med alle andre arealbaserte kriterier. Dette kriteriet er likevel valgt som omfangskriterium, fordi miljøgoder kan produseres på alle jordbruksarealer. Et annet aspekt som er av betydning for vedlikehold av miljøgoder er beiting. Direktoratet har funnet at Beitedyr er det omfangskriteriet som best kan supplere kriteriet Jordbruksareal for å angi fylkenes potensial for å produsere miljøgoder.

Landbruksdirektoratet anbefaler at omfangskriteriene skal suppleres med risikokriterier. Landbruksdirektoratet har vurdert flere risikokriterier under både hovedkategori Miljøgoder og hovedkategori Utslipp. Målet er at risikokriteriene på et overordnet nivå skal angi verdier som det er viktig opprettholdes og utslipp fra landbruket til luft og vann som skal reduseres. Siden risikokriteriene settes på overordnet nivå, anbefaler vi kriterier som kan være representative for en type miljøverdier eller utslippsrisikoer.

Landbruksdirektoratet vurderer at Antall setre, Bratt areal og Semi-naturlig mark hver for seg og sammen egner seg som risikokriterier for hovedkategori Miljøgoder. Arealriteriene overlapper helt eller delvis med omfangskriteriene for Miljøgoder. Direktoratet mener at en slik overlapping er ønskelig, fordi Bratt areal og Semi-naturlig mark er arealtyper som krever særskilt skjøtsel for at miljøgodene skal ivaretas.

I hovedkategorien Utslipp har vi valgt omfangskriterier som knyttes til de to store utslippsfaktorene til luft og vann, i jordbruket: Korn og åpen åker og Gjødseledyrenheter (GDE). Omfangskriteriene representerer to fenomener som begge definerer de to viktigste utslipspotensialene for jordbruket. For å supplere omfangskriteriene har vi valgt to risikokriterier: Husdyrtetthet og Erosjonsklasse 2, 3 og 4. Risikokriteriene representerer felter som er av særlig betydning til utslipp til hhv luft og vann. Også i denne hovedkategorien overlapper de arealbaserte kriteriene, der risikokriteriene gir ekstra fokus og uttelling for forhold som krever særlig oppmerksomhet og tiltak for å redusere utslippene.

I tillegg til overlapping mellom arealkriterier som beskrevet over, vil det i større eller mindre grad være overlapp mellom alle arealbaserte kriterier og mellom alle husdyrtilknyttede kriterier.

Samlet sett mener Landbruksdirektoratet at det må og skal være en viss overlapp mellom kriteriene for å ivareta en god fordeling av rammen mellom fylker som har svært ulike utfordringer på miljøområdet. Vi har gjennom kriterievalgene ønsket både å vektlegge et maksimalomfang / et potensiale, og sette ekstra søkelys på risikoelementer. Det samlede settet med kriterier representerer etter Landbruksdirektoratets vurdering omfang og risiko for både miljøgoder og utslipp balansert, og gir grunnlaget for en robust modell som kan stå seg over tid.

### **5.4 Presentasjon av fordelingsnøkkelen**

Valg av kriterier som følger hovedkategoriene, og fylkenes andel av kriteriet, har størst betydning for poengene fylkene får gjennom beregningene i fordelingsnøkkelen. Vektingen mellom de ulike kriteriene gir mindre utslag i fordelingen enn valg av kriterier.

Landbruksdirektoratet anbefaler at kriteriene som angir omfang blir vektet høyere enn kriteriene som angir risiko. All jordbruksdrift (omfang) har påvirkning på både miljøgoder og utslipp. På arealene kan miljøgoder ivaretas eller gå tapt, og utslippene kan øke eller reduseres.

Risikokriteriene skal gjenspeile spesielle miljøverdier eller utslippsrisiko til luft og vann fra jordbruket. Landbruksdirektoratet anbefaler at risikokriteriene vektet noe lavere enn omfangskriteriene. Risikokriteriene er valgt som representanter for arealer eller elementer / problemstillinger som vies ekstra oppmerksomhet og dermed gis en tilleggsvektning i fordelingsnøkkelen.

I perioden fra 2008 har klima blitt viet større oppmerksomhet i nasjonalt miljøprogram og RMP. Tiltak innenfor miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel, som er de mest sentrale tiltakene for å redusere utslipp til luft, er inkludert og styrket i RMP i perioden. I den opprinnelige fordelingen fra 2004 var ikke gjødselmengder eller husdyrtetthet vektlagt i fordelingen. Når Landbruksdirektoratet nå anbefaler at husdyr/gjødsel inngår som kriterier i hovedkategorien Utslipp, fører dette til endringer i fylkesvise rammer. Økt vektlegging av klimahensynet innebærer at andre prioriterte temaer blir relativt sett mindre vektlagt.

Etter Landbruksdirektoratets vurdering er det innenfor utslipp til vann er gitt en god balanse i utvalget av kriterier som også speiler behovet for å avsette midler til redusert avrenning. Tilsvarende er kriteriene for miljøgoder balansert med at jordbruksareal i drift og antall beitedyr er vektlagt. Dette innebærer at miljøverdier knyttet til jordbrukets aktivitet er ivaretatt, samtidig som at de arealene som representerer større potensiale for å inneha miljøverdier, er fremhevet som risikokriterier.

Basert på de vurderinger som er gjort i kap. 5.2 og 5.3. anbefaler Landbruksdirektoratet en fordelingsnøkkel for fylkesvis fordeling av den nasjonale rammen. I oversiktstabellen nedenfor viser vi skjematisk anbefaling av hovedkategorier, omfangs- og risikokriterier pr. hovedkategori, og anbefalt vektning av kriteriene. I det videre vil vi begrunne våre forslag til vektning mellom kriteriene, og vise effekten av den anbefalte vektningen, for hver hovedkategori og samlet. Som et vedlegg sist i dokumentet er utslagene på fordelingspoeng pr kriterium og fylke vist mer detaljert. Tabell 11 viser vektningen mellom hovedkategoriene.

Tabell 11 Fordelingsnøkkel – samlet oppstilling

Hovedkategori	Vektfaktor
Miljøgoder	0,50
Utslipp	0,50

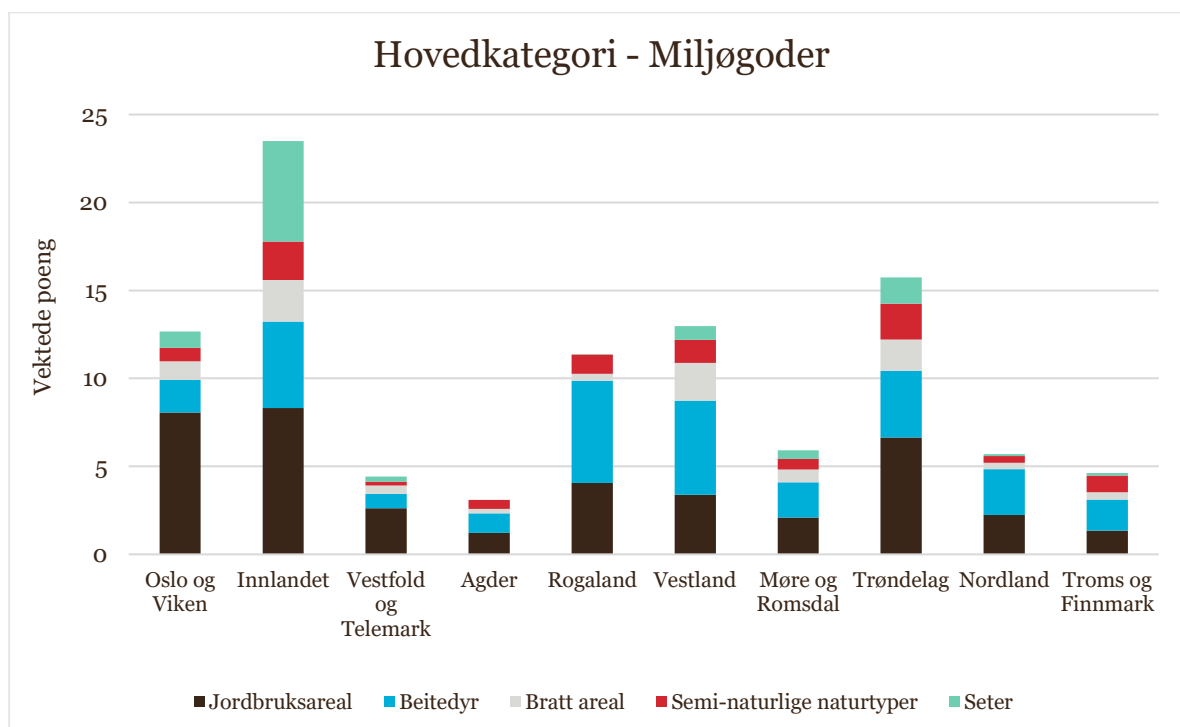
### **Hovedkategori Miljøgoder**

Hovedkategorien Miljøgoder er sammensatt av omfangskriteriene Jordbruksareal i drift og Beitedyr. De to kriteriene er vektet med hhv. 0,4 og 0,3. Det innebærer at omfangskriteriene til sammen står for 70 prosent av fordelingen knyttet til Miljøgoder. Risikokriteriene i hovedkategorien Miljøgoder består av hhv. Bratt areal, Semi-naturlige naturtyper og Seter. De tre risikokriteriene er vektet med 0,1 hver, og står da samlet for 30 prosent av fordelingen knyttet til Miljøgoder, jf. Tabell 12.

Tabell 12 Vekting av omfangs- og risikokriterier for hovedkategorien Miljøgoder

	Vektfaktor	Kriterier
Omfang	0,4	Jordbruksareal
	0,3	Beitedyr
Risiko	0,1	Bratt areal
	0,1	Semi-naturlige naturtyper
	0,1	Seter
<b>Total vektfaktor</b>	1	

Fylkenes vektete poenger er sammensatt av denne vektingen og fylkets andel av den totale nasjonale forekomsten av kriteriet. Figur 1 viser de fylkesvis vektete poengene. Totalsummen for hovedkategorien er 100. Innlandet er det fylket som totalt sett oppnår flest poeng i hovedkategorien Miljøgoder, med totalt 23,5 poeng, mens Agder har fått færrest poeng med totalt 3,1 poeng. Figuren viser hvordan de vektete poengene for omfangs- og risikokriteriene er fordelt på de ulike kriteriene og reflekterer forskjeller mellom fylkene både i størrelse og potensiale for utslipp. For Trøndelag er det Jordbruksareal i drift som bidrar mest til de vektete poengene, mens for Vestland er det beitedyr som bidrar mest til fylkets beregnede potensial for produksjon av miljøgoder.



Figur 5 Fylkesvis vektete kriterier for hovedkategori Miljøgoder

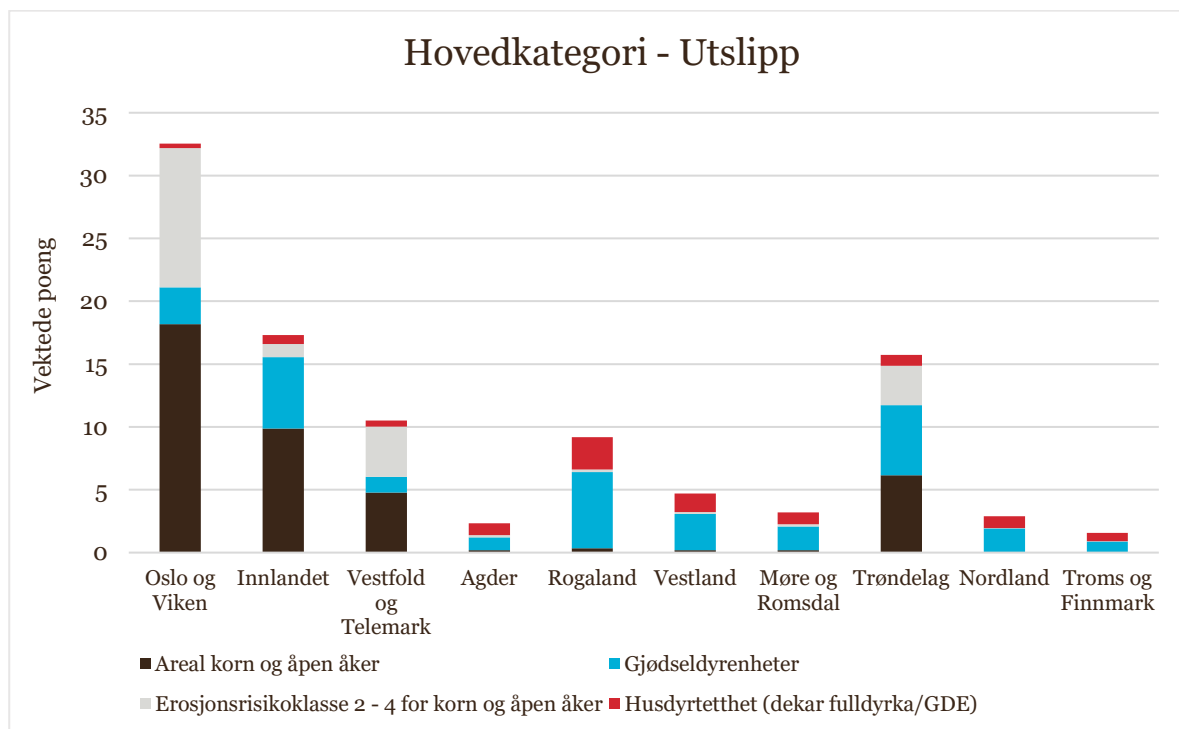
## Hovedkategori Utslipp

Hovedkategorien Utslipp er sammensatt av omfangskriteriene Korn og åpen åker og Gjødselelyrenheter. De to kriteriene er vektet med hhv. 0,4 og 0,3. Dette innebærer at omfangskriteriene til sammen står for 70 prosent av fordelingen knyttet til Utslipp. Risiko- kriteriene i hovedkategorien Utslipp består av henholdsvis Erosjonsrisikoklasse 2-4 og Husdyrtetthet. De to kriteriene er vektet med hhv 0,2 og 0,1 og står til sammen for 30 prosent av fordelingen knyttet til Utslipp, jf. figur 14.

Tabell 13 Vekting av omfangs- og risikokriterier for hovedkategorien Utslipp

	Vektfaktor	Kriterier
Omfang	0,4	Areal korn og åpen åker
	0,3	Gjødselelyrenheter
Risiko	0,2	Erosjonsrisikoklasse 2 - 4 for korn og åpen åker
	0,1	Husdyrtetthet (dekar fulldyrka/GDE)
<b>Total vektfaktor</b>	<b>1</b>	

Fylkenes vektete poenger er sammensatt av vektingen av kriteriene og fylkets andel av den totale nasjonale forekomsten av kriteriet. Figur 6 viser de fylkesvis vektete poengene. Totalsummen for hovedkategorien er 100. Oslo og Viken er det fylket som totalt sett oppnår flest poeng i hovedkategorien Utslipp med totalt 32,5 poeng, mens Troms og Finnmark har fått færrest poeng med totalt 1,6 poeng. Figuren viser hvordan de vektete poengene for omfangs- og risikokriteriene er fordelt på de ulike kriteriene og reflekterer forskjeller mellom fylkene både i størrelse og potensiale for utslipp. For Oslo og Viken er det areal med korn og åpen åker og risiko for erosjon som bidrar mest til de vektete poengene, mens for Rogaland er det gjødselelyrenheter og husdyrtetthet som bidrar mest til fylkets beregnede potensial for utslipp.

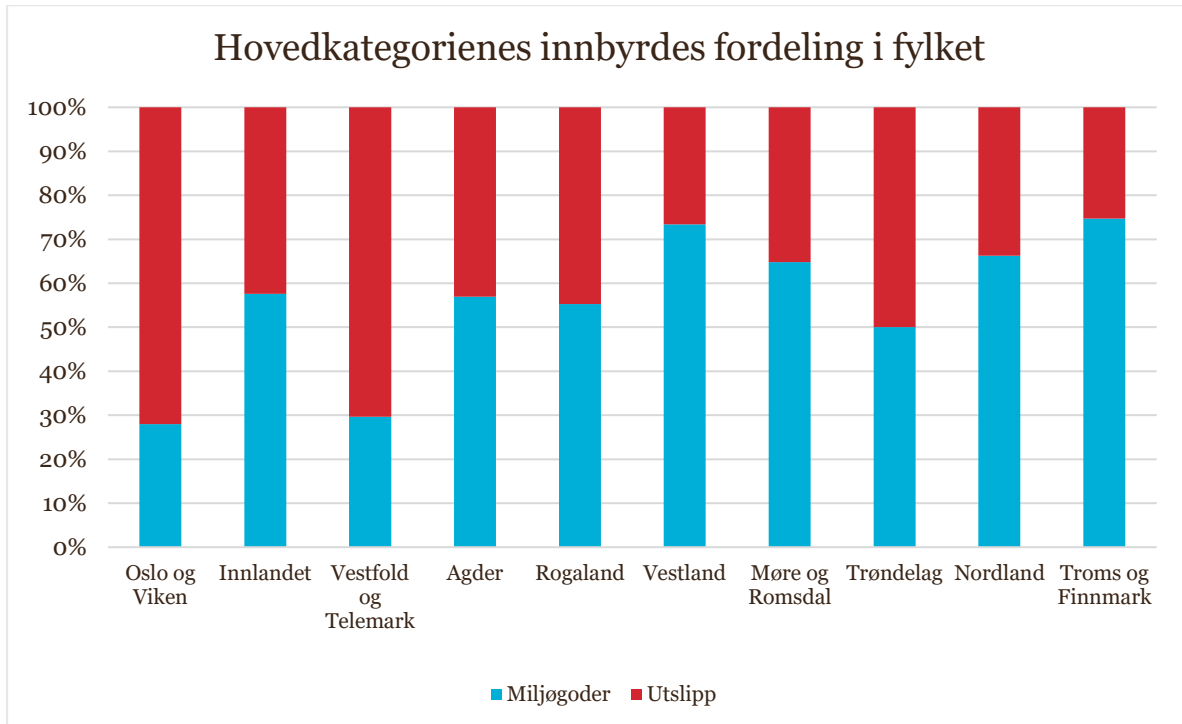


Figur 6 Fylkesvis vektete kriterier for hovedkategori Utslipp



### Hovedkategoriernes innbyrdes fordeling

Figur 7 under viser i hvor stor grad de to hovedkategoriene har bidratt til det enkelt fylkets vektete poeng. For Vestfold og Telemark og for Oslo og Viken er det hovedkategorien Utslipp som bidrar mest til fylkenes vektete poeng, for Trøndelag bidrar de to kategoriene like mye, mens for Vestland, Nordland og Troms og Finnmark er det Miljøgoder som bidrar mest.



Figur 7 Hovedkategoriernes innbyrdes fordeling i fylket

### 5.5 Fylkesvis fordeling før og etter implementering av fordelingsnøkkelen

Tabell 14 viser at den nye fordelingsnøkkelen medfører relativt store omfordelinger mellom fylkene. Oslo og Viken, Innlandet og Vestland får en relativt stor reduksjon i rammen, mens Trøndelag og Rogaland får en relativt stor økning i rammen. Det er vanskelig å peke på konkrete årsaker til endringene, fordi den historiske rammen til fylkene har blitt til gjennom en lang rekke enkeltsatsinger over 20-30 år. Landbruksdirektoratet mener at de anbefalte kriteriene som ligger til grunn for forslaget til ny fordelingsnøkkel reflekterer godt de utfordringene fylkene har både for produksjon av miljøgoder og for å redusere utslipp.

Tabell 14 Fylkesvis fordeling av midler og endring ved den foreslåtte fordelingsnøkkelen

Fylke	Mill. kroner i 2005	Andel av potten i 2005 i %	Mill. kroner i 2021	Andeler av potten i 2021 i %	Mill. kroner* ved ny fordelingsnøkkel	Andel av potten med ny fordelingsnøkkel, mill. kroner	Endring i fylkesramme % av tildeling 2021	Endring i mill. kroner sml. Med tildeling 2021
Oslo og Viken	92,0	26,3	136,9	24,8	124,6	22,6	-9,0	-12,3
Innlandet	87,2	24,9	124,5	22,6	112,4	20,4	-9,7	-12,1
Vestfold og Telemark	24,2	6,9	36,0	6,5	41,1	7,5	14,3	5,1
Agder	7,3	2,1	16,4	3,0	15,0	2,7	-8,5	-1,4
Rogaland	20,0	5,7	41,9	7,6	56,6	10,3	35,1	14,7
Vestland	38,5	11,0	61,3	11,1	48,7	8,8	-20,5	-12,6
Møre og Romsdal	13,9	4,0	22,2	4,0	25,1	4,6	13,2	2,9
Trøndelag	44,1	12,6	71,3	12,9	86,8	15,7	21,7	15,5
Nordland	13,3	3,8	25,5	4,6	23,7	4,3	-6,9	-1,8
Troms og Finnmark	9,5	2,7	15,2	2,8	17,1	3,1	12,2	1,9
Sum	350,0		551,2		551,2			

\*Forutsatt samme ramme som i 2021

## 6. Bruk av fordelingsnøkkelen

Fordelingsnøkkelen skal være et *verktøy* for partene i jordbruksforhandlingene for fordeling av den nasjonale rammen til fylkene. Landbruksdirektoratet kan bistå partene i bruken av fordelingsnøkkelen, og vil stå for vedlikehold og oppdatering av grunnlagsdata. Fylkene vil få tildelt rammer som er beregnet i fordelingsnøkkelen.

Det er i nasjonalt miljøprogram og Instruks for regionale miljøtilskudd bestemmelser og føringer gis. Fylkene skal legge nasjonalt miljøprogram og Instruksen til grunn for de prioriteringer de gjør i utviklingen av sine Regionale miljøprogram (RMP). Føringer som partene i jordbruksforhandlingene gir mellom rulleringene av RMP for prioritering av miljøtema, tiltak m.m., følges som hovedregel opp gjennom tildelingsbrev med styringssignaler til statsforvalteren.

### 6.1 Eksempler på fremtidig bruk av fordelingsmodellen

Gjennom noen eksempler viser vi her hvordan vi anbefaler at fordelingsnøkkelen blir benyttet for å gjennomføre beslutninger om justerte prioriteringer.

#### 1. *Avtalepartene ønsker å styrke satsingen på klima og vannmiljø*

Kriteriene som er foreslått i hovedkategorien *utslipp* representerer jordbruksdrift som bidrar til utslipp til luft og vann. Ved å vekte denne hovedkategorien høyere enn *miljøgoder*, vil fylkene få økt andel av den nasjonale RMP-rammen ut fra sin relative andel. Dette kan suppleres med føringer i tildelingsbrev til statsforvalteren.

#### 2. *Avtalepartene ønsker å styrke satsingen på klima*

Kriteriene under hovedkategori Utslipp representerer både jordbruksdrift som gir økt sannsynlighet for avrenning av næringsstoffer til vann og for utslipp til luft. Dersom det er ønskelig å konsentrere styrkingen kun til klima, kan man vekte ned kriteriet Erosjonsrisikoklasse 2, 3 og 4 og vekte opp kriteriet Husdyrtetthet eller Gjødseidtyrenheter.

#### 3. *Avtalepartene ønsker å styrke satsingen på fangvekster*

Dette kan enten gjøres ved at fordelingsnøkkelen holdes stabil, men at det legges inn føringer tildelingsbrev til statsforvalteren. Alternativt kan vektingen av kriteriet Kornareal og åpen åker i hovedkategorien *utslipp* økes, og de andre kriteriene vektet tilsvarende lavere, i kombinasjon med tekstlige føringer i fylkenes tildelingsbrev.

#### 4. *Avtalepartene ønsker å prioritere enkeltfylker eller tiltak, heretter kalt øremerking*

Øremerking kan synliggjøres som ekstra poster i samlet oppstilling av fordelingsnøkkelen. Fordelingen av den sentrale rammen kjøres som foreslått, eksklusive øremerkingsmidlene. Det vil da gå tydelig frem hvilke øremerkinger som er gitt.

#### 5. *Fordeling av rammen for RMP*

Ved en generell fordeling av rammen til RMP legges rammen inn i fordelingsmodellen og fordelingen skjer gjennom foreslått vekting.

### 6.2 Videre forvaltning av fordelingsmodellen

Landbruksdirektoratet anbefaler at avtalepartene beslutter hvordan fordelingsnøkkelen skal benyttes. Dette vil bidra til en enklere prosess i senere jordbruksoppgjør, samt at Landbruksdirektoratet kan legge til rette for hensiktsmessig rapportering til jordbruksoppgjøret og følge opp føringer som blir gitt. Det vil også bidra til forutsigbarhet for forvaltningen.

Landbruksdirektoratet har i utviklingen av fordelingsnøkkelen lagt vekt på at den skal være holdbar over tid, jf. kap. 4.2. Dette gjenspeiles i valg av kriterier og grunnlagsdata. Det er mulig for partene å bruke fordelingsnøkkelen som et verktøy for å gjøre en ny fordeling – altså en nullstilling i forhold til historikken. Ved en slik tilnærming anbefaler Landbruksdirektoratet at sentral ramme tilsvarende rammen for 2021 danner grunnstammen for fordeling av midler i RMP og at satsinger i kommende jordbruksoppgjør fremkommer som øremerkinger, jf. kap. 6.1.

Landbruksdirektoratet anbefaler imidlertid at partene benytter fordelingsmodellen aktivt. Som vist til i kap. 6.1. kan vekting av kriteriene tilpasses endrede prioriteringer. Når fordelingsnøkkelen benyttes til å gjennomføre endringer i prioriteringene vil alle fylker som har tilsvarende utfordringer gis samme muligheter til å iverksette og opprettholde tiltak. RMP er et sentralt virkemiddel for å ivareta jordbrukets sektoransvar for miljø og klima, og må kunne tilpasses endrede rammebetingelser og prioriteringer ved behov. Dersom det oppstår behov for det vi i kap. 6.1 omtalte som øremerkinger, kan dette fremdeles gjøres. Landbruksdirektoratet foreslår, dersom partene er enig i denne bruken, at oppdatering av vektingen mellom kriteriene i fordelingsmodellen inngår som en del rulleringen av nasjonalt miljøprogram hvert fjerde år. Direktoratet vil da gjennomgå vektingen av kriteriene, men ikke endre kriteriene, med mindre det besluttet store endringer som får konsekvenser av betydning for fordelingen av den sentrale rammen til fylkene.

Landbruksdirektoratet anbefaler at vi oppdaterer grunnlagsdata i fordelingsmodellen hvert fjerde år. Endringene i datakildene for de kriteriene som er valgt vil etter vårt skjønn være så små fra år til år at oppdatering hvert fjerde år vil være tilstrekkelig.

### **6.3 Innfasing av fordelingsnøkkelen**

Landbruksdirektoratet anbefaler at innføring av ny fordelingsnøkkel skjer i forbindelse med rullering av RMP i 2023.

Bakgrunnen for anbefalingen er hovedsakelig hensynet til de fylkene som får en reduksjon i rammen som følge av ny fordelingsnøkkel. Oppslutning om tiltak og stabilitet i satsene er viktig for at fylkene skal kunne gjennomføre de prioriteringer og tiltak som er iverksatt i programperioden. Endring i prioriteringer og reduserte satser midt i perioden kan føre til lavere oppslutning i næringen om tiltakene og dermed ikke gi ønsket miljøgevinst. Med denne løsningen kan man også unngå at noen fylker ser seg nødt til å nedjustere satser for prioriterte tiltak som man etter en rullering ønsker å prioritere høyere likevel.

Dersom partene i jordbruksoppgjøret slutter seg til fordelingsnøkkelen i god tid før rulleringen og velger innføringstidspunkt fra søknadsomgangen i 2023 med utbetaling i 2024, vil det etter direktoratets vurdering gi forutsigbarhet og mulighet for fylkene til å gjøre grundige vurderinger og prioriteringer frem mot kommende rullering som starter i 2022.

## VEDLEGG I - Kilder til bakgrunnsdata for fordelingsnøkkelen

MILJØGODER	Beskrivelse av kilde
Jordbruksareal	<a href="#">Statistikk fra Produksjonstilskudd 2019</a>
Beitedyr	<a href="#">Statistikk fra Produksjonstilskudd 2019</a> Omregning av dyreslag til dyreenhet er gjort med utgangspunkt i <a href="#">NIBIO sine vurderinger av fôropptak på beite</a> som gir mulighet for konvertering: <i>Ei saueeining (s.e.) er eit dyr med gjennomsnittleg fôrbehov i ein flokk med normal fordeling mellom søyer og lam. Dette fôrbehovet er om lag 1 fôreining (f.e.) per dyr per dag. For andre dyreslag er sett 1 storfe = 5 s.e., 1 geit = 1,5 s.e. og 1 hest = 5 s.e.</i>
Bratt areal	Kart utarbeidet av NIBIO til bruk i eStil RMP på fulldyrka og overflatedyrka areal med helningsgrad 1:3 og 1:5
Semi-naturlige naturtyper	<p>Data er tatt ut fra <a href="#">Naturbase</a>: Naturtyper DN-Håndbok 13, Naturtyper NiN, Utvalgte naturtyper.</p> <p><u>Naturtypene som er med i utvalget er:</u></p> <p>DN13: Andre viktige kulturmarkstyper, Annen kulturmarkseng, Artsrik veikant, Beiteskog, Boreal hei, Fuktenger, Hagemark, Høstingsskog, Kalkrike enger, Kystlynghei, Lauveng, Naturbeitemark, Slåtte- og beitemyr, Slåttemark, Småbiotoper, Tresatt kulturmark</p> <p>Miljødirektoratets instruks: Boreal hei, Semi-naturlig eng, Slåttemark, Lauveng, Naturbeitemark, Hagemark, Semi-naturlig strandeng, Kystlynghei, Engaktig sterkt endret fastmark, Semi-naturlig myr, Slåttemyr, Sørlig slåttemyr, Semi-naturlig våteng. Registreringer som ikke er kvalitetsvurdert er utelatt.</p> <p>Utvalgte naturtyper (UN): Kystlynghei, Slåttemark, Slåttemyr</p> <p>For naturtypene som i hovedsak holdes i hevd med beiting, er arealet ganget med 0,02 for å ta hensyn til at det er en mindre arbeidskrevende form for skjøtsel.</p> <p>For naturtypen Slåttemyr er arealet ganget med 0,33 fordi det vanligvis ikke kreves slått hvert år, og fordi naturtypen er overrepresentert på grunn av høy kartleggingsgrad.</p> <p>Kartlaget UN er brukt fordi det er dette som (foreløpig) definerer hvor det er utvalgte naturtyper også innenfor dekningskartet for NiN-kartlegginger. Det er klippet mot DNHB13-kartlaget for å unngå dobbelttelling.</p>
Seter	Antall registrerte enkeltsetre, fellessetre og besøkssetre i fagsystemet eStil RMP 2019.

UTSLIPP	Beskrivelse av kilde
Kornareal og åpen åker	<a href="#">Statistikk fra Produksjonstilskudd 2019</a>
Erosjonrisikoklasse 2-4 for korn og åpen åker	<p><a href="#">NIBIOs erosjonsrisikokart</a> for flateerosjon (2021) er lagt til grunn.</p> <p>Totalt jordsmonnkartlagt areal er om lag 5 mill. dekar, av dette drives hhv. ca. 3 mill. dekar med korn og grønnsaker og ca. 2 mill. dekar med eng. Den prosentvise fordelingen av areal mellom erosjonsklasser er regnet ut per fylke. Fylkets totale korn/grønnsaksareal er deretter fordelt etter disse forholdstallene. Dataene som benyttes viser altså korn og grønnsaksarealer i de ulike erosjonsrisikoklassene etter en prosentvis andel.</p>
Gjødseldyrenheter (GDE)	Jordbruksstatistikk, SSB ( <a href="#">Jordbruk og miljø 2019, fig 8.4</a> )
Husdyrtetthet (dekar fulldyrka/GDE)	<p>Jordbruksstatistikk, SSB (<a href="#">Jordbruk og miljø 2019, fig 8.4 og fig 4.5</a>)</p> <p>Kun fulldyrka er inkludert (ikke overflatedyrka) fordi det er på disse arealene man har konsentrert produksjon og hvor risikoen for utslipp til vann og luft er størst. I tillegg er det i utgangspunktet fulldyrka arealer som er godkjent spredeareal (med noen unntak dersom det godkjennes av kommunen).</p>

## VEDLEGG II – Tabeller for vekting av Miljøgoder og Utslipp

## Miljøgoder

	Vekt-faktor	Kriterier	Oslo og Viken		Innlandet		Vestfold og Telemark		Agder		Rogaland		Vestland		Møre og Romsdal		Trøndelag		Nordland		Troms og Finnmark	
			Andel	Vekt	Andel	Vekt	Andel	Vekt	Andel	Vekt	Andel	Vekt	Andel	Vekt	Andel	Vekt	Andel	Vekt	Andel	Vekt	Andel	Vekt
<b>Omfang</b>	0,4	Jordbruks-areal	20,2	8,1	20,8	8,3	6,6	2,6	3,1	1,2	10,1	4,1	8,5	3,4	5,3	2,1	16,6	6,6	5,6	2,2	3,4	1,4
	0,3	Beitedyr	6,2	1,8	16,4	4,9	2,7	0,8	3,7	1,1	19,4	5,8	17,8	5,34	6,6	2	12,6	3,8	8,7	2,6	5,9	1,8
<b>Risiko</b>	0,1	Bratt	10,6	1,1	23,6	2,4	4,8	0,5	2,6	0,3	4	0,4	21,5	2,1	7,4	0,7	17,8	1,8	3,7	0,4	4,1	0,4
	0,1	Semi-naturlige naturtyper	7,5	0,7	21,8	2,2	2,1	0,2	5	0,5	10,9	1,1	13	1,3	6	0,6	20,4	2	3,8	0,4	9,5	1
	0,1	Seter	9,4	0,9	57,1	5,7	3	0,3	0	0	0,1	0	7,9	0,8	4,8	0,5	15	1,5	1,2	0,1	1,4	0,1
<b>Sum</b>	1			12,7		23,5		4,4		3,1		11,4		13		5,9		15,7		5,7		4,6

## Utslipp

	Vekt-faktor	Kriterier	Oslo og Viken		Innlandet		Vestfold og Telemark		Agder		Rogaland		Vestland		Møre og Romsdal		Trøndelag		Nordland		Troms og Finnmark	
			Andel	Vekt	Andel	Vekt	Andel	Vekt	Andel	Vekt	Andel	Vekt	Andel	Vekt	Andel	Vekt	Andel	Vekt	Andel	Vekt	Andel	Vekt
<b>Omfang</b>	0,4	Areal korn og åpen åker	45,4	18,2	24,7	9,9	11,9	4,8	0,5	0,2	0,9	0,3	0,5	0,2	0,5	0,2	15,4	6,2	0,1	0	0,1	0
	0,3	Gjødseldyr-enheter	9,7	2,9	18,9	5,7	4,2	1,2	3,4	1	20,2	6,1	9,6	2,9	6,3	1,9	18,6	5,6	6,3	1,9	2,8	0,8
<b>Risiko</b>	0,2	Erosjonsrisiko-klasse 2-4 for korn og åpen åker	55,5	11,1	5,2	1	20,1	4	0,8	0,2	1	0,2	0,8	0,2	0,9	0,2	15,6	3,1	0,1	0	0	0
	0,1	Husdyrtetthet (dekar fulldyrka/GDE)	3,5	0,4	7	0,7	4,6	0,5	9,7	1	25,8	2,6	14,8	1,5	9,5	1	8,8	0,9	9,5	1	6,7	0,7
<b>Sum</b>	1			32,5		17,3		10,5		2,3		9,2		4,7		3,2		15,7		2,9		1,6





---

**LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO**

POSTADRESSE:  
Postboks 1450 Vika, 0116 Oslo

**BESØKSADRESSE:**  
**Stortingsgt. 28, 0161 Oslo**

**TELEFON: 78 60 60 00**

**E-POST: [postmottak@landbruksdirektoratet.no](mailto:postmottak@landbruksdirektoratet.no)**

**LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA**

**BESØKSADRESSE:**  
**Løkkeveien 111, 9510 Alta**

**LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER**

**BESØKSADRESSE:**  
**Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer**

[www.landbruksdirektoratet.no](http://www.landbruksdirektoratet.no)

---