

Tilskudd til vinterskadet eng og erstatning for tap av bifolk

RAPPORT

RAPPORT NR. 8 / 2015
13.02.2015

Konsekvenser av å avvikle ordningen for tilskudd til reparasjon på vinterskadet eng og erstatning for tap av bifolk.





Rapport:

Tilskudd til vinterskadet eng og erstatning for tap av bifolk

Konsekvenser av å avvikle ordningen for tilskudd til reparasjon på vinterskadet eng og erstatning for tap av bifolk

Avdeling: Avdeling ressurs og areal

Dato: 13.02.2015

Ansvarlig: Gunn Eide

Bidragstyttere: Randi Evju Schweigaard

Rapport-nr.: 8/2015

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse.....	2
Sammendrag	4
1 Tilskudd til vinterskadet eng.....	6
1.1 Om ordningen, vilkår og formål	6
1.2 Tilskuddsutbetalingene varierer mye mellom år, fylker og landsdeler	6
1.3 Lave utbetalinger i gjennomsnitt per søknad	8
1.4 Vilkår for erstatning for avlingssvikt og for tilskudd til vinterskadet eng.....	9
1.5 Andre produksjoner og tap som følge av vinterskader	9
1.6 Endring i tilgangen på grovfôr	10
1.7 Krevende kontroll - og forvaltning	10
1.8 Vurdering av tilskuddets måloppnåelse.....	12
1.9 Avvikling vil gi en budsjettmessig innsparing.....	12
1.10 Endring i fornyingsmetoder gjør tilskuddet mindre aktuelt	12
1.11 Avvikling kan føre til redusert fornying og redusert grovfôrproduksjon.....	13
1.12 Økt risiko for nedlegging av arealer i marginale landbruksområder	13
1.13 Vanskelig kontrollerbare ordninger er uheldig.....	13
1.14 Avvikling av tilskuddet frigir forvaltnings- og kontrollressurser	14
1.15 Tiltak for å forbedre ordningen ved videreføring og alternativ ved avvikling	14
1.16 Oppsummering og anbefaling	14
2 Erstatning for tap av innvintrede bikuber.....	16
2.1 Om ordningen, vilkår og omfang.....	16
2.2 Antall bikuber er redusert.....	17
2.3 Tapsårsak - Vinterklima eller høstklima	17
2.4 Utfordrende kontroll for å fastslå tapsårsak.....	17

2.5	Ordning av lite omfang gir forvaltnings- og kontrollutfordringer	18
2.6	Biene er avgjørende for pollinering av mange planter	18
2.7	Produksjonstilskudd til honningproduksjon innført i 2009	18
2.8	Tiltak for å forbedre ordningen ved videreføring	18
2.9	Oppsummering og anbefaling.....	19
3	VEDLEGG	20

Sammendrag

I jordbruksoppgjøret 2014 (Prop 106S) fikk Landbruksdirektoratet i oppdrag å utrede konsekvenser av en avvikling av ordningene tilskudd til reparasjon av vinterskadet eng og erstatning for tap av bifolk.

Tilskudd til vinterskadet eng

Forskjell i driftsformer og fornyingsmetoder har økt, og en tilskuddsordning for vinterskadet eng vil ikke kunne være like treffsikker som tidligere da jevnlig pløying av arealet var den vanlige fornyingsmåten.

Avvikling av tilskuddet til vinterskadet eng forventes å gi en kostnadsbesparelse tilsvarende årlig utbetaling av tilskudd til utbedring av vinterskadet eng. Utbetaling til erstatning for avlingssvikt kan eventuelt øke noe, men erstatning for avlingssvikt skal i prinsippet ikke gis dersom vinterskadene ikke er reparert.

Foretak i klimamessig marginale områder vil økonomisk tape mer enn andre foretak. Dette kan om ønskelig kompenseres ved å øke satsene i arealtilskuddet.

Avvikling vil i prinsippet ikke gi reduserte grovfôravlinger. Aktive foretak vil uavhengig av tilskudd til vinterskadet eng, reparere vinterskadene ut i fra at egenprodusert grovfôr er en viktig faktor for å få god økonomi i husdyrproduksjonen.

Ordnningen krever forholdsvis store forvaltnings- og kontrollressurser hos kommunen og fylkesmannen. Ved en ev. avvikling vil det unngås at like saker får forskjellig utfall avhengig av kommunens ressurser og kompetanse på ordningen. En avvikling vil gi innsparte kontrollressurser, og disse kan vurderes overført til ordningen for avlingssvikt. Avlingssviktordningen har et krav til stedlig kontroll av 10 prosent av innmeldte skader, og dette kan være for få kontroller når hensikten er å fastslå om klimaet er skadeårsak.

Erstatning for tap av innvintrede bifolk

Erstatningen var tidligere en del av erstatningsordningen for katastrofetap i husdyrhold og ble innlemmet i forskrift om erstatning og tilskudd ved klimabetingede skader i plante- og honningproduksjon i 2007. Dette innebar at det kun er klimabetingede tapsårsaker som kan gi rett til erstatning. Forutsetning for og betydning av ordningen er endret etter at tilskudd til bikuber ble innført som en del av produksjonstilskuddet i 2009.

Ordnningen har et svært begrenset omfang, få saker og lav gjennomsnittlig utbetaling. Mange kommuner har ikke kunnskap til å avgjøre om de døde biene i bikuben på ettervinteren skyldes klima eller driftsmessige forhold. Ordninger som sjeldent er i bruk, gjør det utfordrende for kommunene å ha gode rutiner og ha tilstrekkelig kunnskap om ordningen.

Anbefalinger

Landbruksdirektoratet foreslår å avvikle tilskudd til vinterskadet eng.

Landbruksdirektoratet foreslår å avvikle erstatning for tap av bikuber.

1 Tilskudd til vinterskadet eng

1.1 Om ordningen, vilkår og formål

Tilskudd til vinterskadet eng er en delordning av forskrift om erstatning og tilskudd ved klimabetingede skader i plante- og honningproduksjon (erstatningsforskriften). Formålet med tilskuddet til utbedring av engarealet etter vinterskader er at det skal begrense avlingssvikt og at engarealet skal gi en avling av gras eller grønnfôr som kan høstes samme år. Det skal ikke gis tilskudd til normal fornying av engarealet.

Ved vinterskadet eng er det bare skader som er forårsaket av klimatiske forhold som kan gi rett til erstatning. For at erstatning skal kunne gis må også prinsippene for god agronomi være fulgt. Dette innebærer blant annet at følgende forhold må være oppfylt:

- Art og sort skal være tilpasset normale klimatiske forhold
- Arealet skal være godt drenert og driften skal være faglig forsvarlig
- De påviste vinterskadene skal være reparert før utbetaling

Tilskuddsberettiget areal beregnes som utbedret areal fratrukket en egenrisiko på 20 % av det innvintrede arealet. Tilskuddet på 330 kroner per dekar er ment å skulle dekke arbeidskostnader til jordarbeiding, såing og såfrøkostnader. Kostnader til engfrø er i satsen beregnet med 50 % dekning med bakgrunn i at enga regnes som halvt nedskrevet på skadetidspunktet. Arbeidskostnader til gjødsling er ikke inkludert i beregningen da gjødsling normalt utføres årlig. Det gis bare tilskudd til eng som er utbedret, det vil si at den er pløyd, harvet, frest eller direktesådd.

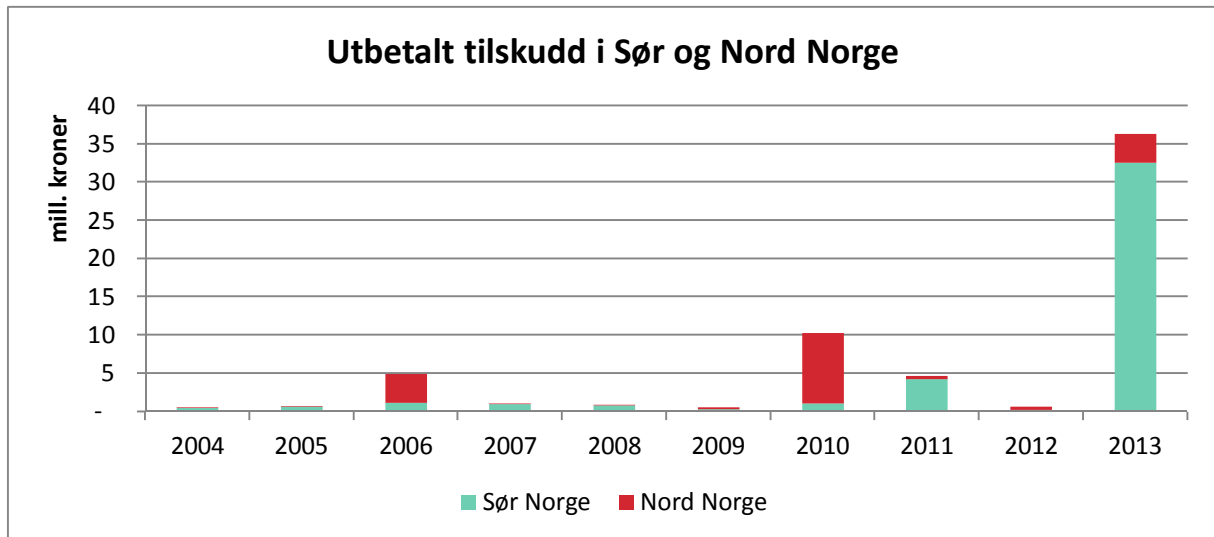
I NILFs gjennomgang av katastrofeordningene i 2002 ble delordningen Tilskudd til vinterskadet eng vurdert. Det ble fastslått at denne ordningen ikke er en stor og omfattende ordning, og at det i gjennomsnitt var brukt i underkant av 2 mill. kroner årlig i foregående tiårsperiode. Videre ble det konkludert med at regelverket er enkelt i og med at det er fastsatt en erstatningssats pr. dekar og antall dekar som har rett til tilskudd fastsettes ut fra skadet og utbedret areal.

I 2002 var det lavere egenandel i Finnmark og Nord-Troms, 15 prosent mot 20 prosent i resten av landet. Et forslag i rapporten var å fjerne tilskuddet i størstedelen av landet og beholde det i Nord-Norge med begrunnelse at planteproduksjonen der er mer risikofyllt, dels grunnet et vanskeligere klima, men også vanskeligere jordtyper, f.eks. myrer. Dagens ordning har en egenrisiko på 20 prosent over hele landet.

Noe av bakgrunnen for ordningen har vært å bidra til å sikre tilgang på grovfôr til egen husdyrproduksjon. Erfaringene med de store vinterskadene i Troms i 2010 er et eksempel på at grovfôrmangel får konsekvenser for husdyrproduksjonen. Mangel på grovfôr medførte dette året ekstraordinære kjøp av grovfôr og spesialproduksjon av fiberrike kraftfôrtyper.

1.2 Tilskuddsutbetalingene varierer mye mellom år, fylker og landsdeler

Utbetalingene til vinterskadet eng varierer mye fra år til år. Figur 1 viser tilskudd fordelt på Sør Norge og Nord Norge i en 10 års periode.

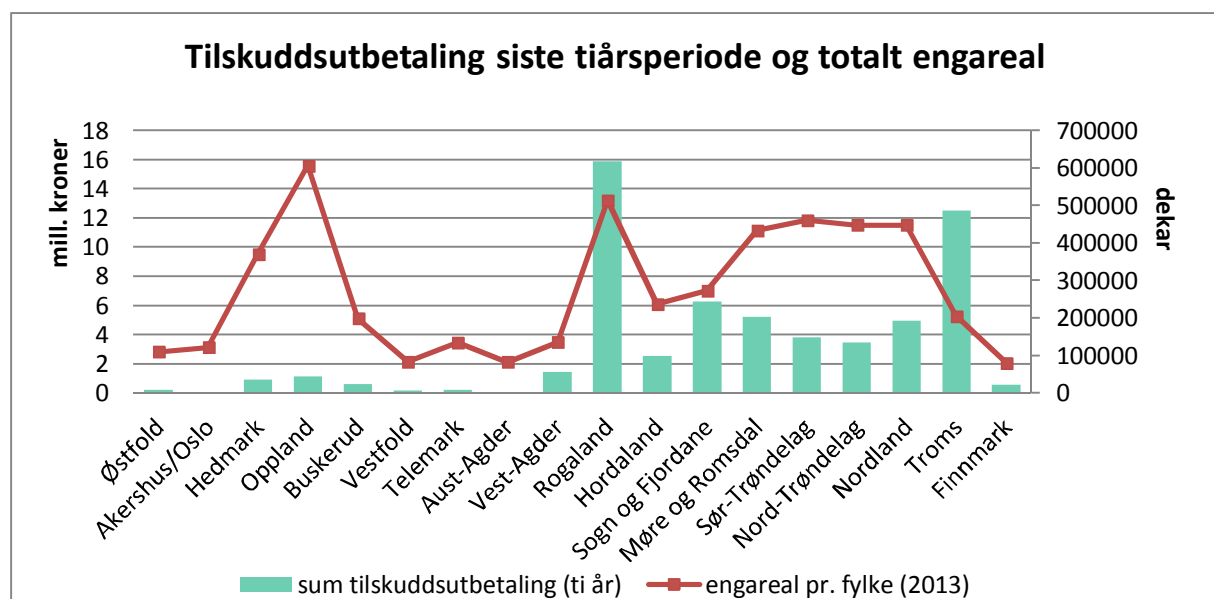


Figur 1 Utbetalt tilskudd til vinterskadet eng

De to siste årene viser ytterligheter i omfang av vinterskadet areal og utbetalinger med 0,7 mill. kroner i 2012 og ca. 36 mill. kroner i 2013. I Sør Norge var det ekstraordinære høye utbetalinger i 2013. Rogaland har hatt høye utbetalinger både i 2011 og 2013 med henholdsvis 1,7 mill. kroner og 14,1 mill. kroner. I Nord-Norge var det høye utbetalinger i 2010 med 7,8 mill. kroner til Troms.

NILFs gjennomgang i 2002 viste at 2 mill. kroner var årlig gjennomsnitt for da gjeldende siste 20-årsperiode. I siste 10-årsperiode er det i gjennomsnitt årlig utbetalt 6 mill. kroner, og dette er ganske sammenfallende med gjennomsnittet for siste 20 års periode (6,2 mill. kroner). Det har vært en viss økning i utbetalingene til vinterskadet eng, men de eksepsjonelle 2013-utbetalingene påvirker sterkt gjennomsnittet i siste 10 årsperiode.

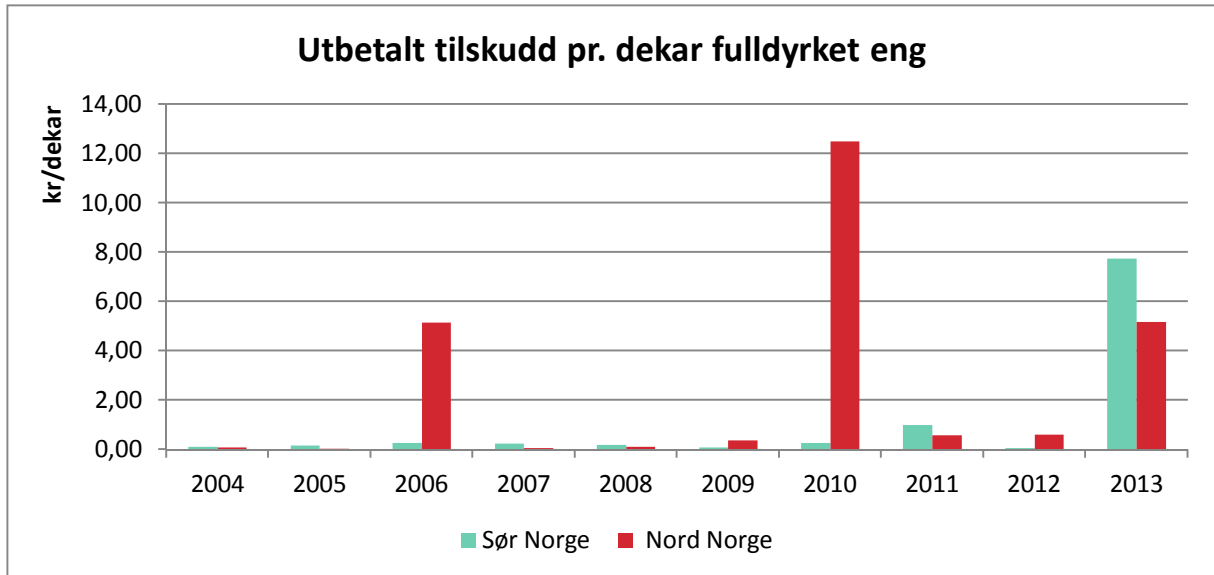
Figur 2 viser utbetalingene til vinterskadet eng i det enkelte fylke som sum av siste tiårsperiode sammenlignet med totalt engareal (2013)



Figur 2 Tilskuddsutbetaling de siste ti år sammenlignet med engareal (2013)

Rogaland og Troms har fått høyest samlet utbetaling i siste tiårsperiode med henholdsvis 15,9 og 12,5 mill. kroner.

Figur 3 viser utbetalingene til vinterskadet eng per dekar samlet engareal i Sør Norge og Nord Norge (engareal 2013).



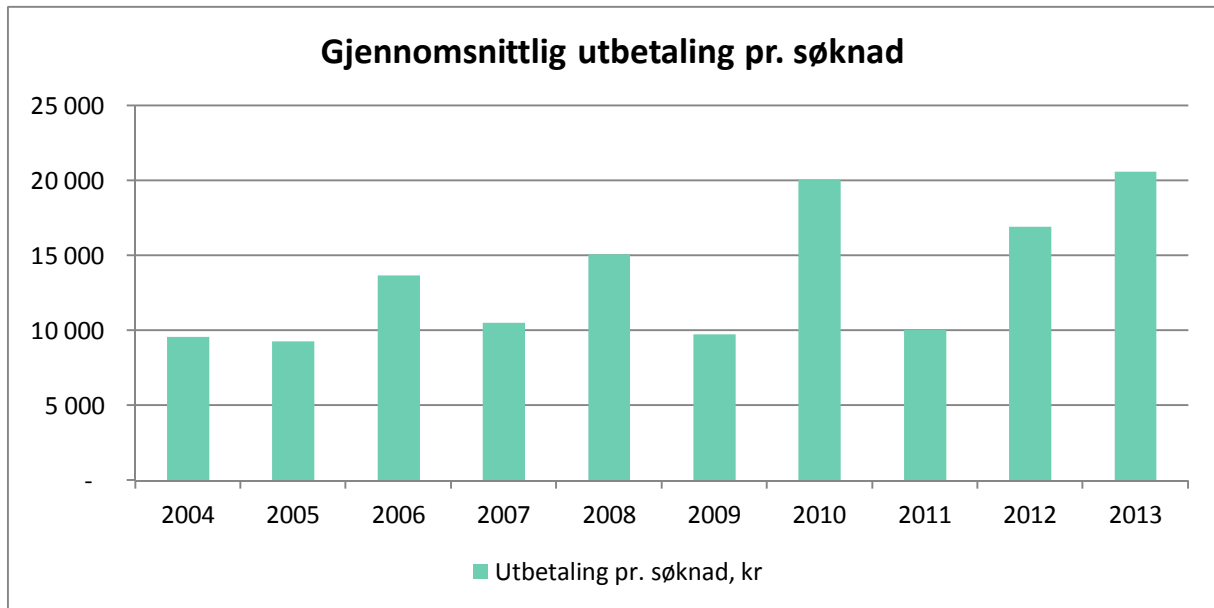
Figur 3 Utbetalt tilskudd pr. dekar eng (fulldyrket og overflatedyrket)

Som gjennomsnitt for hele landet ble det i 2013 utbetalt 7,35 kroner per dekar fulldyrket engareal, mens tilsvarende gjennomsnittlig utbetaling i siste tiårsperiode er på kr 1,22 per dekar. Troms hadde i 2010 utbetaling på 38 kroner per dekar mens Rogaland har den nest høyeste utbetaling per dekar fulldyrket eng med 27,50 kroner i 2013.

Tilskuddet til reparasjon av vinterskadet eng bidrar til en viss utjevning av forskjellen mellom mer og mindre frostutsatte områder. Areal- og kulturlandskapstilskuddet har delvis samme formål. Tilskuddssatsen i denne ordningen varierer fra 2,66 kroner til 4,77 kroner per dekar fulldyrket eng. Den laveste satsen er på Østlandet og høyest sats er det i deler av Troms og i Finnmark. Den høye satsen i nord skal blant annet kompensere for lavere avlinger og høyere risiko ved grasdyrking.

1.3 Lave utbetalinger i gjennomsnitt per søknad

Mange tilskuddsutbetalinger er på under 10 000 kroner, mens det er få utbetalinger over 100 000 kroner. Figur 4 viser det gjennomsnittlige tilskuddsbeløp de ti siste årene.



Figur 4 Gjennomsnittlig utbetaling pr. søknad

Gjennomsnittsuttbetaling per søknad i siste tiårsperiode er på 13 500 kroner, noe som representerer et vinterskadet areal på 40 dekar etter at egenrisikoen er fratrukket.

1.4 Vilkår for erstatning for avlingssvikt og for tilskudd til vinterskadet eng

Vilkår for å få erstatning ved avlingssvikt er på samme måte som for vinterskadet eng at skaden skal være klimatisk betinget. Det kan bl.a. ikke gis erstatning for avlingssvikt som skyldes en driftsform som ikke er faglig forsvarlig eller der det ikke er iverksatt forebyggende tiltak som f.eks. ugrasbekjempelse eller utbedring av vinterskadet eng.

Avlingssvikt som oppstår som følge av at vinterskadet eng ikke er utbedret, gir dermed ikke rett til erstatning. I tilfeller der enga er reparert, men hvor det likevel oppstår avlingssvikt, gir avlingssvikten rett til erstatning.

1.5 Andre produksjoner og tap som følge av vinterskader

Det er bare reparasjon av overvintringsskader på eng som gir rett til tilskudd. Også i andre produksjoner kan det oppstå vinterskader som krever nyplanting/såing. Disse tapene er ikke omfattet av retten til tilskudd til reparasjonskostnader.

Reparasjon av frostsikader i andre flerårige vekster som bærbusker, bærplanter og frukttrær gir ikke rett til tilskudd til reparasjon av vinterskader. Selv om forebyggingsplikten er oppfylt, gir ikke nyplantede trær/busker/ bærplanter avling samme år. Tapet er klimatisk betinget, og et eventuelt påfølgende tap av avling gir rett til erstatning for avlingssvikt.

Reparasjonsskader av overvintringsskader på høstkorn gir likeledes ingen rett til tilskudd til reparasjon. Andre vekster som f. eks. vårkorn som må sås på nytt etter vanskelige værforhold under våronna (våren 2013 med sen våronn i store deler av Sør Norge), gir heller ingen rett til tilskudd.

Erstatningsforskriften har en egen delordning som gir birøktere rett til tilskudd for tap av bifolk som følge av overvintringsskader. Denne erstatningsordningen er også en del av vurderingen til avtalepartene i årets jordbruksforhandlinger, jf. kap. 2.

1.6 Endring i tilgangen på grovfôr

Grovfôret er basis i norsk melke- og kjøttproduksjon, og tilskuddet til reparasjon av vinterskadet eng ble etablert med bakgrunn i dette. Til en viss grad kan grovfôret erstattes av kraftfôr, men en viss andel grovfôr vil alltid være nødvendig. Egenprodusert grovfôr er en viktig faktor for å få god økonomi i husdyrproduksjonen.

Engarealet (fulldyrket og overflatedyrket engareal) er redusert med 4 prosent fra 1999 til 2014, hvor det de to siste årene har vært en liten økning (SSB). En del av den registrerte nedgangen kan tilskrives overgang til digitale kart i denne perioden. Faktisk reduksjon i engarealet kan dermed ligge på ca. 2 prosent fra 1999 ó 2014. Reduksjonen i antall storfe i samme periode er på 19 prosent (SSB). Det er også registrert en nedgang i grasavlingene per dekar som følge av dårligere agronomi (dårligere drenering, økt jordpakking, mer gammel eng, svakere gjødsling og tidligere høsting) (Buskap 3-2012). Det er mindre fokus på høye engavlinger og arealet per ku er gjennomsnittlig større enn tidligere. Utviklingen i retning av mer ekstensive fornyingsmetoder fører til en større variasjon i engarealenes avlingspotensiale enn tidligere.

I de fleste områder og tilfeller er det grovfôr å få kjøpt dersom det oppstår avlingssvikt, med unntak kanskje for Nord Norge når det er betydelige vinterskader. I 2010 med stor avlingssvikt i Troms viste det seg at alternativet var import av grovfôr fra Sverige, noe som ga høye fraktkostnader. Mye av grovfôrbehovet ble dekket av fiberrike kraftfôrblandinger, og sammen med halm kan dette redusere behovet for gras betraktelig i år med vinterskader av stort omfang.

Landbruksdirektoratets vurdering er at det er mindre knapphet på grovfôr i dag enn det var da tilskudd til vinterskadet eng ble etablert. Dette innebærer at behovet for økonomiske virkemidler for å sikre god tilgang på grovfôr til husdyrproduksjonen er redusert.

Det kan imidlertid være geografiske forskjeller og det er særlig transportkostnaden ved grovførsalg som er høy. Det er svært sjelden stort omfang av vinterskader samme år både på Østlandet og Vestlandet og transport mellom disse landsdelene kan skje innenfor et akseptabelt kostnadsnivå. Norsk landbruksrådgivning har egen elektronisk basert grovfôrformidling hvor tilbud og etterspørsel etter grovfôr kan legges inn.

1.7 Krevende kontroll - og forvaltning

Det har alltid vært et krav om at vinterskaden skal være forårsaket av klimatiske forhold for at den skal gi rett til utbedringstilskudd. Kravet ble tydeliggjort i 2012. For å kunne vurdere om søker har oppfylt kravet er det nødvendig med noe faglig landbrukskompetanse.

Ordningen oppleves for noen kommuner mer krevende å forvalte etter at kravet om klimaårsak er tydeliggjort. I saksbehandlingen skal det avklares om skaden skyldes klima eller om det er risikofylt drift som er årsaken til vinterskaden. Tolkning av hva som er agronomisk forsvarlig drift kan være utfordrende. Forhold som f.eks. slåttetidspunkt, valg av frøblanding, avbeiting om høsten eller dreneringstilstand vurderes i ulik grad av kommunene.

Landbruksdirektoratet har fått tilbakemeldinger om at kravene til vurdering enten bør forenkles eller tydeliggjøres ytterligere for å få mer likebehandling mellom kommuner.

Det er en økende interesse for å ta i bruk frøsorter som har potensiale for store avlinger, men disse frøsortene har samtidig økt risiko for vinterskader. Tilskuddet skal reduseres ved drift som har preg av risiko, for eksempel ved valg av sorter som er mindre vinterherdige. Det er derfor nødvendig at kommunen har kunnskap som kan vurdere om det er andre forhold enn klima som har medført vinterskader på enga.

Det skal ifølge forskriften ikke gis tilskudd til normal fornying av engarealet om våren. Dette innebærer at et nødvendig kontrollspørsmål er om foretaket hadde planlagt fornying av engarealet som fikk vinterskader. Dersom dette spørsmålet ikke stilles, blir ikke planlagt fornying hensyntatt og foretaket får tilskudd til fornying som uansett ville blitt gjennomført. Spørsmålet stilles nok i for liten grad, noe som har sammenheng med kommunenes ressurser og kompetanse på området. Fylkesmannen har en veiledningsplikt overfor kommunene, men dette er detaljer som kan oversees dersom ordningen ikke er i jevnlig bruk.

Kommunene har krevende kontrollutfordringer med både stedlig kontroll av 100 prosent av innmeldte skader før utbedring, og 10 prosent stedlig kontroll av enga etter at den er reparert. Fylkesmannen har en forvaltningsmessig utfordring da de vanskelig kan vurdere omfang av det skadede arealet og årsak siden de mottar søknaden etter at skaden kan påvises. Fylkesmannen er slik avhengig av at kommunen på feltkontroll har hatt tilstrekkelig kunnskap og stilt gode kontrollspørsmål om driftsmessige tiltak. Kommunene må både ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for at reglene skal bli fulgt opp og det skal være likebehandling av søkere i ulike kommuner.

I år med gjennomsnittlige utbetalinger har forvaltningskostnadene vært begrenset. De siste årene med til dels store utbetalinger og mange søknader har imidlertid vist at ordningen kan være svært arbeidskrevende.

Det går normalt flere år mellom hver gang en kommune har foretak med så store vinterskader at det kan gi rett til reparasjonstilskudd. Det kan være utfordrende å vedlikeholde kunnskap om ordningen. Det er forskjell mellom kommuner. I f.eks Troms oppgis det at kommunene er godt oppdatert på reglene etter det omfattende vinterskadeåret 2010. I Rogaland var det lite kunnskap hos kommunen før det ble et uvanlig stort omfang av vinterskadesaker i 2011. Når det er sjelden kommunene behandler vinterskadesaker, er det risiko for mangel på kunnskap både hos kommune og foretak.

Etter at kravet om melding av skade før utbedring ble tydeliggjort i forskriften i 2012, har flere foretak enn tidligere søkt om dispensasjon fra kravet. Melding skal gis før utbedring av det vinterskadede arealet slik at kommunen skal kunne vurdere skadeomfang og skadeårsak. I områder der det tradisjonelt har vært lite vinterskader på eng, er både kommunens og foretakets kunnskap om bl.a. vilkårene for tilskuddet ofte fraværende eller svært begrenset. I ettertid forstår foretaket at det har gått glipp av tilskudd, og dette kan føre til mange dispensasjonssaker jf. Rogaland i 2011 og 2013. Søknader om dispensasjon fra meldeplikten og søknadsfrist avgjøres av Landbruksdirektoratet og LMD er vedtaksmyndighet for dispensasjonssaker.

Landbruksdirektoratet har spurt noen fylker om å anslå tidsbruk på ordningen. Med bakgrunn i fylkesmannens tilbakemeldinger anslår Landbruksdirektoratet et gjennomsnittlig tidsbruk per sak i kommunen er ca. 4 timer, mens tilsvarende tidsbruk hos fylkesmannen er 2 timer. Ved klage- og dispensasjonssaker blir tidsbruken betydelig større. I tillegg bruker fylkesmann

og kommuner tid på å oppdatere seg på ordningen og å veilede henholdsvis kommuner og brukere.

1.8 Vurdering av tilskuddets måloppnåelse

Formålet er å redusere avlingssvikt i grovfôrproduksjonen i foretak som har fått tilskudd til vinterskadet eng samme år. Det er en oppfatning i forvaltningen at de fleste avlingssviktsøknadene i vekstgruppe grovfôr er fra foretak som samme år har fått tilskudd til vinterskadet eng. Vi legger til grunn at eng uavhengig av muligheten for tilskudd, ville blitt reparert. Da har i prinsippet tilskuddet ingen betydning for omfanget av avlingssvikt. Tilskuddet fungerer i praksis til å redusere en uforutsett utbedringskostnad.

1.9 Avvikling vil gi en budsjettmessig innsparing

Et spørsmål er om utbetalingene til erstatning for avlingssvikt vil øke som følge av å fjerne tilskudd til utbedring av vinterskadet eng. Dersom avvikling av tilskuddet medfører at utbedring av vinterskadet eng ikke gjennomføres, vil avlingstapet samme år bli større enn om vinterskadene var blitt reparert. Vilåret om forebyggende tiltak vil i slike tilfeller ikke være oppfylt og beregnet erstatning for avlingssvikt skal derfor reduseres.

Avvikling av tilskuddet vil i prinsippet ikke gi økte utbetalinger til avlingssvikt i grovfôrproduksjonen da en forutsetning for erstatning for avlingssvikt er at vinterskader er utbedret (uavhengig av tilskudd). Vi viser likevel til diskusjonen om kontrollutfordringer. Vår vurdering er at avvikling av ordningen vil bli en budsjettmessig innsparing tilsvarende årlig utbetaling til vinterskadet eng, men det er en risiko for at utbetalingene til erstatning etter avlingssvikt kan øke noe som følge av utilstrekkelig kontroll av tapsårsak.

1.10 Endring i fornyingsmetoder gjør tilskuddet mindre aktuelt

I deler av landet er det lite fornying av eng, og tilnærmet ingen fornying ved pløying. Det gjelder bl.a. områder der mange foretak har sin hovedinntekt fra andre næringer. Driftsmessige tiltak på gårdsbruket kan bli nedprioritert og utsatt fornying er vanlig på slike foretak. Det er også enkelte melkebruk som ikke prioriterer fornying, og som i stedet tilpasser dyretallet til den fôravlingen de oppnår. Slike ekstensive driftsformer gir mye gammel eng. Noen foretak har også et ønske om gammel eng, ut fra at dette passer for sau som beiter.

I områder med intensiv drift er det i senere år også skjedd endringer i måten eng fornyes på. Strukturutviklingen innebærer bl.a. mye leiejord og mange foretak som driver store arealer. Det er ikke samme fokus på fornying ved pløying når foretaket driver store arealer.

Utbedring ved direktesåing skjer nå ofte årlig som en del av den ordinære driften. Beregninger viser at jevnlig direktesåing er kostnadsbesparende sammenlignet med pløying hvert 5. år (Bioforsk). Med jevnlig direktesåing kan fornying ved pløying utsettes med flere år, eller utgå. Det er mange varianter av fornyingsmetoder, f.eks er direktesåing hvert 3. år uten pløying, også benyttet for å få en akseptabel grasavling. Vanlige fornyingsmetoder i dag er både arbeids- og kostnadsbesparende sammenlignet med fornyingsmetoden som var lagt til grunn da tilskuddet ble etablert, og tilskuddssatsen kan gi en overkompensasjon når den er beregnet ut fra kostnader ved pløying hvert femte år.

I områder hvor mange foretak har en ekstensiv driftsform, vil muligheten for tilskudd ved vinterskadet eng kunne komme som en påminnelse om at enga har behov for fornying, og eng som ellers ikke ville blitt fornyet, blir reparert. Tilskuddet kan også gi en overkompensasjon ved at det gir mulighet til utbedret eng med et høyere avlingspotensial enn før vinterskaden.

Tilskuddet var ment å skulle kompensere for vinterskader som oppsto på arealer hvor det ikke var planlagt fornying. Med årlig fornying ved direktesåing, er denne forutsetningen for tilskuddet endret.

Med så vidt store forskjeller i driftsform, både geografisk og mellom små og store foretak, er det utfordrende å fastsette sats og retning på tilskuddet som er treffsikkert. Landbruksdirektoratets vurdering er at tilskuddet blir mindre aktuelt enn det var tidligere.

1.11 Avvikling kan føre til redusert fornying og redusert grovfôrproduksjon

I hvilken grad reparasjon av vinterskadet eng vil bli redusert eller utsatt som følge av fjerning av tilskuddet, vil være avhengig av flere faktorer. Gårdbrukere som selvstendige næringsdrivende vil normalt gjennomføre nødvendige tiltak for å få god avling og gode økonomiske resultater uavhengig av tilskudd. Landbruksdirektoratets vurdering er at avvikling av tilskuddet i liten grad vil påvirke mengden av produsert grovfôr på det enkelte foretaket. De fleste foretak som driver aktiv husdyr- og grasproduksjon, vil etter vår vurdering reparere vinterskadet eng uavhengig av tilskuddet.

Uten tilskudd er det likevel sannsynlig at noen flere foretak enn tidligere kan se på reparasjon av vinterskader som økonomisk ugunstig og tilpasse husdyrproduksjonen til det som måtte bli av avling uten å utbedre vinterskadene. Tilskuddet til utbedring betyr økt lønnsomhet ved å utbedre før fristen 15. juni. Dersom tilskuddet fjernes, er det ikke det samme incentivet til å utbedre før dette tidspunktet.

1.12 Økt risiko for nedlegging av arealer i marginale landbruksområder

Enkelte områder av landet er mer utsatt for vinterskader på engarealet. Disse klimamessig marginale områder har større fordel av tilskuddet enn områder med lite vinterskader. Ordningen fører til utjevning av denne forskjellen mellom mer og mindre frostutsatte områder. Foretak i marginale områder som også har små jordstykker, kan komme fram til at arealet uten tilskudd til utbedring ikke er drivverdig og unnlate å reparere vinterskadene. Dersom engarealet er leid, kan avvikling av tilskuddet ytterligere øke sannsynligheten for jordstykket blir tatt ut av produksjon.

1.13 Vanskelig kontrollerbare ordninger er uheldig

Dersom kommunen ikke gjør en god nok vurdering av om det er andre årsaker enn klima som har gitt vinterskaden, vil tilskudd kunne bli utbetalt uten at vilkåret om klimaårsak er oppfylt. Størrelsen av det skadede arealet kan være krevende å fastsette både på stedlig kontroll og i ettertid dersom det ikke er et helt skifte som kan kontrolleres mot et kartgrunnlag. Å fastslå årsaken til vinterskaden kan være utfordrende på stedlig kontroll og nesten umulig i ettertid.

I områder med intensiv drift har det også blitt mer vanlig å bruke mindre vinterherdige frøsorter som har stort avlingspotensiale, som f.eks. raigras. I Rogaland ble tilskuddet i 2011 redusert hos foretak som hadde benyttet frøblandinger med stort innhold av raigras.

Dersom tilskuddet gis uavhengig av årsak eller risikofylt drift, vil tilskuddet ikke gi motivasjon til risikoreduksjon.

1.14 Avvikling av tilskuddet frigir forvaltnings- og kontrollressurser

Dersom ordningen avvikles, bør det vurderes om ressurser som kommunene har brukt til kontroll og forvaltning av vinterskadetilskuddet, kan overføres til avlingssviktordningen. Det er avlingssviktordningen som har høyest årlig utbetaling. Årsaken til skaden kan bare avdekkes før høsting, og vi mener at det kan være behov for flere pålagte stedlige kontroller i denne ordningen enn dagens krav om kontroll av minimum 10 prosent innmeldte skader.

1.15 Tiltak for å forbedre ordningen ved videreføring og alternativ ved avvikling

Alternativ til ordningen ved avvikling

Dersom vinterskadetilskuddet avvikles, kan midlene flyttes til produksjonsavhengig støtte, jf. prop. 106 S. En overføring av gjennomsnittlig bevilgning til ordningen på 4,5 mill. kroner til f.eks. distriktstilskudd melk (1 500 mill. liter), vil kunne gi en økning i satsen på under ett øre ved en jevn fordeling. Dersom utbetalingen til vinterskadet eng i 2013 (36 mill. kroner) legges til grunn, vil satsen kunne økes med 12,5 øre. En slik overføring vil også kunne differensieres etter soner.

Som nevnt tidligere er satsen for arealtilskuddet en del høyere i de nordligste fylkene for å kompensere for bl.a. ugunstige klimaforhold. Tilskuddet til vinterskadet eng bidrar til å utjevne forskjellene mellom mer og mindre frostutsatte arealer. Dersom en ønsker å ivareta noe av formålet med tilskudd til vinterskadet eng, uavhengig av melk- eller kjøttproduksjon, er en mulighet å styrke areal- og kulturlandskapstilskuddet til grovfôrproduksjon i hele eller deler av landet. Da vil man beholde noe av effekten av tilskuddet som gir større utbetalinger til de deler av landet hvor det ofte er vinterskader. Et årlig beløp på 4,5 mill. kroner, eventuelt 36 mill. kroner, kan øke satsen med henholdsvis 0,95 eller 7,40 kroner per dekar (fulldyrket og overflatedyrket eng 4 836 000 dekar).

Forbedring av ordningen ved eventuell videreføring

Ved eventuell videreføring av ordningen er det flere forhold som bør gjennomgås. Det er svært mange små enkeltutbetalinger i ordningen, og de må kunne antas å ha liten økonomisk betydning for foretaket. Et alternativ kan være å øke minsteutbetaling fra 1 000 kroner til f.eks. 20 000 kroner. Dette vil i større grad bidra til at ordningen ansees som en kriseordning. For foretak med omfattende vinterskader og som har jordbruk som hovednæring, kan tilskuddet være viktig for likviditeten.

Dersom erstatningsordningen videreføres bør bestemmelser som gir utfordrende forvaltning av ordningen, gjennomgås, jf. utfordringer som det er pekt på i rapporten.

1.16 Oppsummering og anbefaling

Landbruksdirektoratet foreslår å avvikle tilskudd til vinterskadet eng.

Det er bare vinterskader i eng som har en egen tilskuddsordning. Det er ikke tilsvarende ordninger for f.eks. frostskafer i bærbusker, bærplanter og frukttrær.

Med bakgrunn i endrede fornyingsmetoder og mer ekstensiv drift er mange av forutsetningene som ble lagt til grunn ved etableringen av tilskuddet, endret. For foretak med ekstensiv drift kan tilskuddet bl.a. gi en overkompensasjon ved at det gir mulighet til utbedret eng med et høyere avlingspotensial enn før vinterskaden. Kostnadsbesparende fornyingsmetoder kan innbære at tilskuddssatsen gir en overkompensasjon.

Avvikling av tilskuddet vil etter Landbruksdirektoratets vurdering i liten grad påvirke mengden av produsert grovfôr. Tilgangen på grovfôr er også etter vår vurdering bedre enn da tilskuddet ble etablert.

Uten tilskudd vil det imidlertid være sannsynlig at noen mindre arealer i marginale landbruksområder kan bli nedlagt, og at foretak som ikke er avhengig av grovfôret til egne husdyr unnlater å reparere når tilskuddet bortfaller.

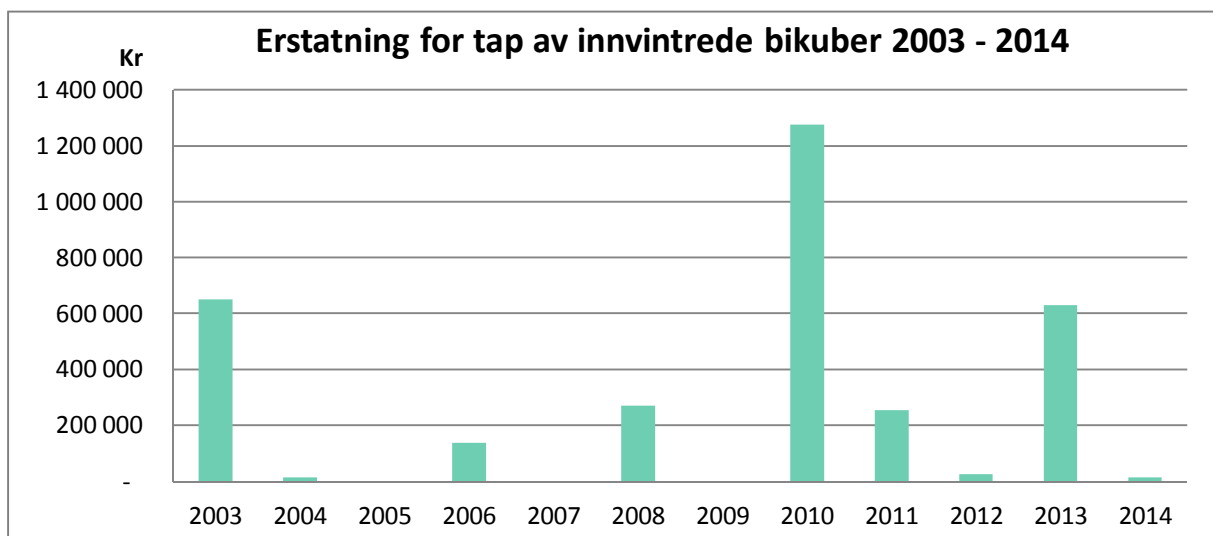
Erstatning for vinterskadet eng er en ordning av begrenset omfang, men har likevel høye forvaltningskostnader. Kunnskap om ordningen skal vedlikeholdes, og når det oppstår tap, kan både kontroll, årsaksvurderinger og annen saksbehandling være utfordrende og omfattende. Etter at meldeplikten/fristen er tydeliggjort, er det også blitt mange klage- og dispensasjonssaker, og slike saker er ofte ressursmessig krevende. Ordningen er målrettet for å redusere uforutsette økonomiske tap som følge av vinterklimaet, men ikke like målrettet for å redusere avlingssvikt samme år.

2 Erstatning for tap av innvintrede bikuber

2.1 Om ordningen, vilkår og omfang

Erstatning for tap av innvintrede bikuber er en delordning i forskrift om erstatning og tilskudd ved klimabetingede skader i plante- og honningproduksjon (erstatningsforskriften). Erstatning utbetales for bikuber i produksjon, hvor biene i løpet av vinteren er døde som følge av klimatiske forhold som har påvirket bikubenes overvintringsevne. Produsentene må ha utført nødvendig forebygging av tap for å kunne ha rett til erstatning. Et vilkår for erstatning er at bikubene skal være robuste og i øgod drift før overvintring, noe som innebærer at bikubene skal være godt forberedt for innvintring, bl.a. gjennom egnet plassering av bikubene, tilstrekkelig fôring av biene og forebygging av sykdom. Ordningen har en egenrisiko på 30 prosent og minsteutbetaling er 5 000 kroner. Satsen på 1 500 kroner per tapte produksjonskule skal dekke kostnader ved å skaffe nye bier og eventuell svikt i honningproduksjon samme år.

De årlige utbetalingene varierer, både geografisk og mellom år, jf. Figur 5.



Figur 5 Erstatning for tap av innvintrede bikuber 2003 - 2014

Høyeste utbetaling siste tiårsperiode var i 2010 med 1,3 mill. kroner. Utbetalingene har ellers variert mellom 0 og 300 000 kroner bortsett fra 2013 hvor det ble utbetalt 630 000 kroner. I siste tiårsperiode er det samlet utbetalt 2,6 mill. kroner på ordningen.

Erstatning for tap av bier var en del av forskrift om erstatning ved katastrofetap i husdyrhold. Ordningen ble i 2007 flyttet til forskrift om erstatning ved klimabetingede skader i plante- og honningproduksjon. Dette innebar at erstatningen ble begrenset til kun å gjelde tap av klimatiske årsaker. I rundskrivet i 2008 er dette presisert ved at det er tap gjennom vinteren som kan gi rett til erstatning.

Erstatningsforskriften inneholder også en erstatningsordning for svikt i honningproduksjon. Utbetalingene varierer mye mellom fylker og mellom år også for denne ordningen. Det er i siste tiårsperiode utbetalt totalt 22,5 mill. kroner som erstatning for tap i honningproduksjonen.

2.2 Antall bikuber er redusert

Data fra søknad om produksjonstilskudd viser 25 prosent reduksjon i antall bikuber i produksjon fra 2009 (året da produksjonstilskudd til bikuber ble innført) til 2013, men med en liten økning fra 2013 til 2014. Antall birøktere som søker produksjonstilskudd har imidlertid økt med ca. 15 prosent fra 2012 til 2014. I jordbruksoppgjøret 2013 ble det bestemt at «Kravet til minst 25 bikuber for å være berettiget tilskuddet, skal ikke gjelde jordbruksforetak som mottar produksjonstilskudd på annet grunnlag.» Det er sannsynlig at denne endringen kan ha bidratt til at flere foretak mottok tilskudd for bikuber i 2014 enn tidligere år,

Ifølge Norsk Birøkterlag har det vært en stor nedgang i antall birøktere og bikuber de siste 10 årene. Birøkterlaget har imidlertid hatt en økning på ca 400 medlemmer de to siste årene. De nye birøkterne har i følge Norsk Birøkterlag få kuber og det er usikkert om de nystartede birøkterne kommer til å utvide dette til næringsbirøkt (deltid eller heltid).

2.3 Tapsårsak - Vinterklima eller høstklima

Det er ofte klimaet om høsten og ikke klimaet etter innvintringen som er utfordrende for biene. Våt og kald høst gir bier som ikke er robuste for overvintring. Klimaskaden kan i slike tilfeller inntreffe lenge før den oppdages om våren når bikuben åpnes og døde bier registreres. Dersom alle driftsmessige tiltak er gjort for å få en god innvintring, vil selve vinterklimaet sjelden medføre tap.

Begrepet innvintrede bikuber har blitt tolket noe forskjellig. Enkelte fylkesmenn har akseptert ugunstig høstklima som en klimatisk årsak til at biene ikke har klart overvintringen, noe som har gitt disse birøkterne rett til erstatning. Andre har en streng definisjon som bare omfatter klimatiske forhold i løpet av vinteren. Med en slik forståelse av regelen vil det erfaringsvis være svært få klimatiske årsaker som kan gi rett til erstatning for tap av bifolk.

Da ordningen ble innlemmet i forskrift om erstatning ved klimabetingede skader og kun vinterklima skulle kunne gi rett til erstatning, ble det ikke registrert at forskjellen mellom høstklima og vinterklima kunne ha betydning for rett til erstatning. Som del av ordningen for katastrofetap i husdyrholdet var flere tapsårsaker akseptert som erstatningsberettiget.

2.4 Utfordrende kontroll for å fastslå tapsårsak

Kontroll av vinterskader i bikuber er utfordrende. Det er mange kommuner som ikke har tilstrekkelig kunnskap om honningproduksjon til å kunne vurdere om tapet skyldes klima, eller manglende forebygging ved bl.a. en tilfredsstillende biestyrke og at forholdene er lagt godt til rette for overvintringen.

Denne ordningen er ikke like ressurskrevende som tilskudd til vinterskadet eng når det gjelder kontroll. Det er krav om kun 10 prosent kontroll av innmeldte skader. Kontrollkravet kan

imidlertid være for beskjedent for å sikre at utbetalingene skjer i samsvar med formålet. Det er ingen vilkår om kontroll av om de tapte bifolkene erstattes slik at bikuben kommer i produksjon igjen. For å optimalisere honningproduksjonen i sommersesongen er den normale driftsformen å øke antall bikuber.

Det er få søknader årlig, noe som gir samme generelle utfordring som ved vinterskadede eng. Ordninger som sjeldent er i bruk gjør det utfordrende for kommunen å ha gode rutiner og ha tilstrekkelig kunnskap om ordningen. I siste 10-årsperiode har det årlig i gjennomsnitt vært 11 søknader, med 2010 og 2013 som årene med flest søknader med henholdsvis 44 og 36 søknader.

2.5 Ordning av lite omfang gir forvaltnings- og kontrollutfordringer

Erstatningsordningen for tap av bikuber er en ordning med svært lav utbetaling, 260 000 kroner som årlig gjennomsnitt siste tiårsperiode. Dette får konsekvenser for prioritering og oppfølging av ordningen i alle ledd i forvaltningen. Det vil være vanskelig å bygge opp og vedlikeholde kompetanse på denne ordningen. Dette er også noe av bakgrunnen for at det i fylkene har utviklet seg forskjellig praksis.

2.6 Biene er avgjørende for pollinering av mange planter

De siste årene har bestanden av honningbier gått kraftig tilbake på verdensbasis. Biene er avgjørende for pollinering av mange planter, og er derfor svært viktige for verdens matproduksjon. Samfunnsmessig vil det være positivt å bidra til å opprettholde honningproduksjonen.

2.7 Produksjonstilskudd til honningproduksjon innført i 2009

I 2009 ble produksjonstilskudd til honningproduksjon innført. Tilskuddet gis til foretak som oppfyller vilkårene i forskrift om produksjonstilskudd og som disponerer minst 25 bikuber i produksjon. Tilskuddet gis med 300 kroner per kube opp til maksimalt antall på 250 kuber. Da erstatning for katastrofetap av bier i 2007 ble en del av erstatningsordningen for klimabetingede skader, var det med unntak av erstatning for svikt i honningproduksjon, ikke andre statlige tilskuddsordninger til honningproduksjon. Forutsetningene for erstatning for tap av bifolk er dermed endret ved at produksjonstilskudd til bikuber ble innført i 2009. Dette tilskuddet er mer virkningsfullt enn erstatningsordningene for å opprettholde en nasjonal honningproduksjon.

2.8 Tiltak for å forbedre ordningen ved videreføring

Dersom ordningen skal videreføres, bør begrepet vinterskader presiseres til også å omfatte skader som oppstår som følge av klimaet om høsten før kubene er klargjort for vinteren. Ved at det blir tydelig at ugunstig klima om høsten kan gi rett til erstatning, vil likebehandling mellom fylkene i større grad være sikret.

2.9 Oppsummering og anbefaling

Landbruksdirektoratet foreslår å avvikle erstatning for tap av innvintrede bikuber.

Landbruksdirektoratets vurdering er at dette er en ordning av svært begrenset omfang, men som likevel krever en del forvaltning. Kunnskap om ordningen skal vedlikeholdes, og når det oppstår tap, er det utfordrende for saksbehandlere bl.a. å vurdere årsak til skaden. Ordningen er målrettet for å redusere birøkterens økonomiske tap som følge av vinterklimaet, men forvaltningskostnadene er høye. Forutsetningene for erstatningsordningen er også endret etter at produksjonstilskudd til bikuber er innført.

Ordningen kan avvikles med begrensede konsekvenser. Dersom det er ønske om å gjøre den norske honningproduksjonen mer robust, vurderer vi produksjonstilskuddet som et mer hensiktsmessig virkemiddel.

3 VEDLEGG

Tabell 1

Tilskudd til vinterskadet eng 2004 - 2014											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Østfold				8 142						228 690	
Akershus/Oslo					71 449						
Hedmark	19 588	57 879		427 396	115 935	6 372	35 574	21 252	86 526	163 680	19 800
Oppland	24 426	77 113	31 742	70 505	3 776	26 845	108 108	148 830		659 155	
Buskerud	89 326	474 655	15 694	17 641						7 458	
Vestfold						82 305	11 748		40 986	45 276	
Telemark	12 272	25 311			4 071					2 114 64	
Aust-Agder					15 281					39 600	
Vest-Agder	13 452		246 915			26 196		654 984		532 224	1386
Rogaland			3 127	5 369			30 096	1722 246	20 460	14 132 554	
Hordaland	6 726		125 611				156 750	726 528	9 108	1525 854	
Sogn og Fjordane	36 226		4 158 27	2 065	175 879	29 323	6 1512	712 272	16 632	4 825 986	25 212
Møre og Romsdal	33 925		17 877	3 009	70 918	16 107	273 478	166 072		4 672 272	
Sør-Trøndelag	198 535		13 747	424 564	17 523	106 849	3 15 348	55 968	15 708	2 689 698	43 032
Nord-Trøndelag			277 890		298 717		92 202			2 809 092	
Nordland	30 326		1225 194	16 402	29 205	140 876	1327 854	69 630	38 478	2 070 256	863 326
Troms	34 087	5 605	2 045 961	22 007	20 650	99 061	7 809 846	355 212	398 363	1710 033	17 160
Finnmark			501 205		22 538	21 653	13 068			9 042	
Landet totalt	498 889	640 563	4 920 790	997 100	845 942	555 587	10 235 584	4 632 994	626 261	36 332 334	969 916

Tabell 2

Utbetalt erstatning for tap av innvintrede bikuber 2003 - 2014

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Østfold								15 750	24 150	26 250	41 400	
Akershus											25 650	
Hedmark	194 960					245 700		210 000	53 550		45 000	
Oppland												
Buskerud	145 120										48 600	
Vestfold	46 200					26 250		-				
Telemark								97 650	42 000		64 650	
Aust-Agder	254 540			138 600				634 200	49 350		83 550	14 250
Vest-Agder								145 950	43 050		36 150	
Rogaland												
Hordaland												
Sogn og Fjordane	9 900							15 750				
Møre og Romsdal												
Sør-Trøndelag								38 850	42 000		34 200	
Nord-Trøndelag								119 700			211 350	
Nordland											10 800	
Troms											28 500	
Finnmark		13 200										
Landet totalt	650 720	13 200	-	138 600	-	271 950	-	1 277 850	254 100	26 250	629 850	14 250

POSTADRESSE:
Postboks 8140 Dep, 0033 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 24 13 10 00
TELEFAKS: 24 13 10 05
E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

www.landbruksdirektoratet.no