

Helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidler i jordbrukspolitikken

Rapport fra en partssammensatt arbeidsgruppe
til jordbruksoppgjøret 2015



23.02.2015

Forsidebildene er fra 22 utvalgte kulturlandskap i jordbruket. Foto: Ragna Gunn Bye, Nono Dimby, Leif Hauge, Ragnhild Hoel, Jørn Jensen, Synnøve Kløve-Graue, Ronny Meyer, Terje Nystadbakk, Oskar Puschmann, Yngve Rekdal, Turid Rikheim, Aril Røttum og Erik Stenvik.

Sammendrag og anbefalinger

En partssammensatt arbeidsgruppe har til jordbruksoppgjøret 2015 utredet virkemidlene i miljøprogram i jordbruket med sikte på å oppnå bedre måloppnåelse for miljø, forenklinger for næring og forvaltning, reduksjon i antall støtteordninger og økt formålseffektivitet ved virkemiddelbruken.

Sentrale rammebetingelser for og utviklingen av gjeldende miljøvirkemidler henger blant annet sammen med naturgitte forhold som ulikt klima og topografi, teknologiske forhold som mer effektive innsatsvarer og maskiner, og politiske forhold som kanaliseringspolitikken, internasjonale handels- og miljøforpliktelser og sektoransvar for miljø. Dette har arbeidsgruppen beskrevet nærmere i kapittel 2, bakgrunn og rammer for miljøvirkemidlene i jordbruket.

I kapittel 3 beskriver arbeidsgruppen gjeldende miljømål, miljøtilstand, status for måloppnåelse og virkemiddelbruk etter inndelingen i miljøtema som gjelder for miljøprogram i jordbruket. Temaene er kulturlandskap, biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer, friluftsliv og tilgjengelighet, avrenning til vassdrag og kyst, plantevernmidler og utslipp til luft. Det kan være krevende å beskrive miljøtilstanden for temaene. Gjennomgangen viser at det er sammenhenger mellom flere av miljøtemaene og at det er utfordringer knyttet til måloppnåelse for alle miljøtema. Flere arter og naturtyper i kulturlandskapet er truet og utviklingen for en del kulturminner er negativ. Hovedutfordringen for måloppnåelse for kulturlandskapsrelaterte tema, blant annet for å hindre gjengroing, er å opprettholde fortsatt drift og skjøtsel som ivaretar de positive miljøverdiene skapt gjennom jordbruksdrift i kombinasjon med naturgitte forhold. Det er et gap mellom dagens tilstand og miljømålet i mange av våre vannforekomster, og ammoniakkutslippene er for høye iht. internasjonale forpliktelser.

Virkemidlene og effektene i Miljøprogram i jordbruket er nærmere beskrevet og vurdert i kapittel 4 gjeldende virkemidler – erfaringer og effekter. Kapittelet viser at gjeldende virkemidler i stor grad gjenspeiler avveininger mellom målretting og forenkling, der virkemidlene er ment å utfylle og balansere hverandre. Totalt 4873 mill. kroner går til jordbruksforetak gjennom miljøprogram i jordbruket (2013-tall). Av midlene til nasjonalt miljøprogram var 4003 mill. kroner fordelt på areal- og kulturlandskapstilskudd med miljøkrav, beitetilskudd generelt og i utmark samt tilskudd til bevaringsverdige storferaser. Til regionale miljøprogram og investeringstilskudd til tiltak i beiteområder var det et totalt budsjett på 460 mill. kroner mens rammen for spesielle miljøtiltak i jordbruket og drenering var 220 mill. kroner. I tillegg var det avsatt 18 mill. kroner til Klima- og miljøprogram og 11 mill. kroner til Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og Verdensarvsatsingen. Tilskudd til økologisk landbruk inngår ikke i utredningen.

Gjennomgangen viser at graden av måloppnåelse varierer. Dette betyr ikke nødvendigvis at virkemidlene i jordbruket ikke virker etter hensikten, men at de kan være utilstrekkelige til å oppveie andre drivere som vanskeliggjør måloppnåelse, for eksempel klimaendringer. Miljøutfordringene i jordbruket er sammensatt og virkemidlene fungerer ikke isolert, men i sammenheng ved at de bygger på, utfyller og balanserer hverandre. Samtidig viser gjennomgangen at det er potensiale for å gjøre forenklinger i virkemidlene og redusere antall ordninger. Det er også potensial for økt målretting. Det pekes i denne sammenheng på at virkemidlene for vannmiljø og utslipp til luft ikke er gode nok i dag.

Jordbruket ivaretar sitt sektoransvar for miljø gjennom bruk av både juridiske og økonomiske virkemidler. I tillegg finnes sektorovergripende regelverk og tilskudd som forvaltes av KLD. Hvordan jordbruket ivaretar sitt sektoransvar for miljø er beskrevet og vurdert i kapittel 5. En samlet vurdering av gjeldende ansvarsdeling i forvaltningen der det gis tilskudd fra både LMD og KLD, tilsier at forvaltningsmodellen fungerer hensiktsmessig. Samtidig kan det jobbes videre med å samordne

søknadsprosesser der både KLD og LMD har midler. Det pekes også på muligheten for at KLD kan overta ansvar for enkelte investeringstiltak i SMIL, som kan bidra til noe økt målretting.

Anbefalinger

Arbeidsgruppen mener det er behov for å gjøre endringer i gjeldende virkemidler som på kort sikt vil kunne bidra til forenklinger, færre støtteordninger og bedre målretting. Arbeidsgruppen ser videre at det kan være nødvendig å gjøre mer omfattende endringer i gjeldende virkemiddelsystem på lengre sikt. Det blir derfor anbefalt to løsninger, en på kort og en på lang sikt, som er beskrevet henholdsvis i kapittel 6 og kapittel 7.

Prinsippene som er lagt til grunn for arbeidsgruppens anbefalinger er å målrette virkemidler dit behovet er størst, basert på prinsipper om kunnskapsbasert forvaltning, å avvikle eller målrette virkemidler med svak måloppnåelse, effektivitet eller oppslutning, en helhetlig tilnærming, samt å forenkle virkemiddelsystemet og bedre oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåer.

På bakgrunn av dette foreslår arbeidsgruppen følgende endringer på kort sikt:

- Samordne enkelte regionale beitetilskudd med nasjonale beitetilskudd og samordne tilskudd til bevaringsverdige storferaser med regionale tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser slik at det etableres nasjonale ordninger.
- Avvikle regionale tilskudd til lett høstharving, tilskudd til utsatt omlegging av eng, tilskudd til jorarbeidingstiltak på areal i lavere erosjonsklasser innen nedbørsfelt der vassdraget ikke er sårbart og tilskudd til stubb i områder med jordtap.
- Evaluere AK-tilskuddet med sikte på å få bedre kunnskap om miljøeffekten av ordningen.
- Vurdere muligheten for å samordne regionale tilskudd til bratt areal med AK-tilskuddet.
- Vurdere virkemidler for bedre utnyttelse av næringsressurser/helhetlige løsninger for utslipp til luft og vann.
- For tilskudd og satsinger der både KLD og LMD gir støtte, forslår arbeidsgruppen å avvikle tilskudd til fredete bygninger, slå sammen Verdensarvsatsingen og Utvalgte kulturlandskap i jordbruket, samt å jobbe videre med å samordne søknadsprosesser.

Arbeidsgruppen har vurdert fire alternative modeller for endring av virkemiddelsystemet for miljø på lengre sikt: a) Forvaltningsmessig sentralisering, især for tilskudd innen RMP, b) Sentralisering av tilskudd til enkelte formål under RMP og samordning med SMIL, c) Økt bruk av miljøvilkår og andre forpliktende løsninger som miljøavtaler, d) Valgfrihet gjennom en meny.

Flertallet i arbeidsgruppen anbefaler å arbeide videre med å utvikle og implementere alternativ b) dvs. å videreutvikle gjeldende virkemiddelsystem fra tre til to forvaltningsnivå. Mindretallet, KLD, mener at det samtidig bør utredes alternativer.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag og anbefalinger.....	3
Forkortelser i dokumentet.....	9
1 Innledning.....	11
1.1 Mandat.....	11
1.1.1 Utdyping av utredningens innhold og avgrensning.....	11
1.2 Organisering av oppdraget	12
1.3 Arbeidsgruppens forståelse av mandatet.....	13
1.4 Andre utredninger som pågår	14
1.5 Oppbygging av utredningen, arbeidsmetode og prosess	15
2 Bakgrunn og rammer for miljøvirkemidlene i jordbruket.....	16
2.1 Nasjonale rammebetingelser	16
2.1.1 Ressursgrunnlaget for jordbruk i Norge og dets betydning for miljøgoder, bosetning og sysselsetting.....	16
2.1.2 Utviklingen i jordbruket – effektivisering og strukturrasjonalisering, herunder beitebrukens betydning	16
2.1.3 Politikken påvirker jordbruket.....	19
2.2 Globale sammenhenger og internasjonale rammebetingelser	20
2.2.1 Matforsyning	20
2.2.2 Norges WTO-forpliktelser.....	20
2.2.3 Internasjonale miljøavtaler og -konvensjoner	21
2.3 Bærekraftig jordbruk – et historisk tilbakeblikk og dagens problemstillinger.....	21
2.3.1 Brundtland-kommisjonen: bærekraft og sektoransvar	21
2.3.2 Bærekraftig og multifunksjonelt jordbruk – utvikling av virkemidler og tiltak.....	22
2.3.3 Miljøeffekter og økosystemtjenester	24
3 Gjeldende miljømål og tilstand.....	25
3.1 Nasjonale miljømål og mål for jordbruket	25
3.2 Kulturlandskap	28
3.2.1 Jordbrukets kulturlandskap.....	28
3.2.2 Tilstand.....	28
3.2.3 utfordringer og dagens virkemidler	29
3.3 Biologisk mangfold	31
3.3.1 Jordbrukets betydning for biologisk mangfold.....	31
3.3.2 Tilstand for biologisk mangfold	32
3.3.3 utfordringer og dagens virkemidler	34
3.4 Kulturminner og kulturmiljøer	36

3.4.1 Jordbrukets kulturarv.....	36
3.4.1 Tilstand.....	36
3.4.2 Utfordringer og dagens virkemidler	38
3.5 Friluftsliv og tilgjengelighet.....	40
3.5.1 Jordbrukslandskapets betydning for friluftsliv.....	40
3.5.2 Tilstand for friluftsliv og tilgjengelighet i jordbrukslandskap.....	40
3.5.3 Utfordringer og dagens virkemidler	41
3.6 Avrenning til vassdrag og kyst.....	42
3.6.1 Påvirkninger fra jordbruk på vannmiljøet	42
3.6.2 Effekter og tilstand i vannmiljø: eutrofiering.....	43
3.6.3 Utfordringer og dagens virkemidler	44
3.7 Plantevernmidler	46
3.7.1 Påvirkning fra plantevernmidler.....	46
3.7.2 Rester av plantevernmidler i miljøet	46
3.7.3 Dagens virkemidler	47
3.8 Utslipp til luft	48
3.8.1 Påvirkning fra jordbruket på klima.....	48
3.8.2 Utslipp av ammoniakk.....	49
3.8.3 Utfordringer og dagens virkemidler	50
3.9 Betydningen av et helhetlig perspektiv i mål for miljø og jordbruk	52
3.9.1 Kulturlandskap	52
3.9.2 Forurensing.....	52
4 Gjeldende virkemidler – erfaringer og effekter.....	54
4.1 Politikutformingen, med kombinasjon av juridiske og økonomiske virkemidler	54
4.1.1 Generell vurdering av forholdet mellom målretting og forenkling	56
4.2 Tilnærming for å vurdere virkemidlenes miljøeffekt.....	57
4.2.1 Resultater på mikronivå.....	57
4.2.2 Om å måle resultater på makronivå.....	58
4.3 Gjennomgang av enkeltordninger: beskrivelse, effekter, erfaringer og drøfting	58
4.3.1 Oversikt over fordeling av tilskudd innen og mellom miljøtema.....	59
4.3.2 Areal- og kulturlandskapstilskudd.....	62
4.3.3 Nasjonale beitetilskudd	65
4.3.4 Tilskudd til bevaringsverdige storferaser	67
4.3.5 Regionale miljøtilskudd til miljøvennlig drift – RMP.....	69
4.3.6 SMIL - Lokale miljøtilskudd til investeringer og tilskudd til drenering	77
4.3.7 Tilskudd til tiltak i beiteområder	81

4.3.8	Utvalgte kulturlandskap i jordbruket.....	83
4.3.9	Verdensarvsatsingen.....	85
4.3.10	Klima- og miljøprogrammet	86
4.3.11	Miljøplan og gjødslingsplan	88
4.4	Erfaringer med virkemidlene i sammenheng	91
4.4.1	Helhet av virkemidler som gjelder kulturlandskapsverdier.....	92
4.4.2	Sammenstilling av mål og virkemidler for landskap generelt.....	92
4.4.3	Sammenstilling av mål og virkemidler for kulturminner og kulturmiljøer	93
4.4.4	Sammenstilling av mål og virkemidler for biologisk mangfold.....	94
4.4.5	Sammenstilling av mål og virkemidler for nasjonalt utvalgte og regionalt prioriterte kulturlandskap	95
4.4.6	Helhet av virkemidler som skal dempe miljøbelastninger av jordbruksdrift	96
4.4.7	Sammenstilling av mål og virkemidler for vannmiljø.....	96
4.4.8	Sammenstilling av mål og virkemidler for plantevernmidler.....	97
4.4.9	Sammenstilling av mål og virkemidler for utslipp til luft	97
4.4.10	Oppsummering.....	98
5	Sektoransvar jordbruk og miljø.....	99
5.1	Det rettslige grunnlaget for jordbrukets sektoransvar	99
5.1.1	Forvaltningens ansvar.....	99
5.1.2	Næringens ansvar	100
5.2	Forholdet mellom sektorovergripende lovverk og sektorens lovverk.....	100
5.2.1	Sektorovergripende lovverk på miljøområdet	100
5.2.2	Landbrukslovgivning som regulerer miljø i jordbruket	102
5.3	Ivaretagelse av jordbrukets sektoransvar i dag.....	103
5.4	Skillelinjer mellom bruk av krav og/eller tilskudd.....	104
5.4.1	Hensyn som bør balanseres	104
5.5	Gjeldende ansvarsdeling i forvaltning av tilskudd	105
5.6	Alternative måter å ivareta sektoransvaret på	107
5.6.1	Prioriteringer i bruk av virkemidler.....	107
5.6.2	Hensiktsmessig ansvarsdeling i forvaltningen av virkemidler	108
5.7	Oppsummering.....	109
6	Løsninger basert på gjeldende mål og virkemidler	110
6.1	Ulike løsninger på kort og lang sikt	110
6.2	Gjeldende virkemiddelsystem	110
6.3	Utgangspunkt for «nær null-alternativet»	110
6.4	Arbeidsgruppens vurderinger av gjeldende virkemiddelsystem	112

6.4.1 Løsninger for landskap generelt	113
6.4.2 Løsninger for biologisk mangfold	116
6.4.3 Løsninger for kulturminner og kulturmiljøer	117
6.4.4 Løsninger for friluftsliv og tilgjengelighet	118
6.4.5 Løsninger for nasjonalt utvalgte og regionalt prioriterte kulturlandskap	118
6.4.6 Løsninger for vannmiljø	119
6.4.7 Løsninger for plantevernmidler	120
6.4.8 Helhetlige løsninger for utslipp til luft og vann	121
6.4.9 Løsninger for kunnskapsutvikling	123
6.5 Oppsummering og anbefalinger av løsninger basert på dagens virkemiddelsystem	123
7 Alternative løsninger til virkemiddelsystem	125
7.1 Forholdet mellom gjeldende virkemidler og vurdering av eventuelle endringer	125
7.2 Skisser til alternative virkemiddelsystemer	127
7.3 Kriterier for vurdering av nye løsninger	132
7.4 Vurdering og anbefaling av de ulike virkemiddelsystemene	132
7.5 Anbefaling	133
8 Særmerknader	134
8.1 Særmerknad fra Klima- og miljødepartementet	134
8.2 Særmerknad fra Finansdepartementet	136
Litteraturliste	137
Vedlegg 1: Oversikt over internasjonale miljøavtaler	i
Vedlegg 2: Oversikt over miljømål	viii
Vedlegg 3: Oversikt over RMP-tiltak 2013	x
Vedlegg 4: Tilgrensende økonomiske virkemidler under Landbruks- og matdepartementet	xiii
Vedlegg 5: Tilgrensende økonomiske virkemidler under Klima- og miljødepartementet	xv
Vedlegg 6: Tilgrensende juridiske virkemidler	xx
Vedlegg 7: Eksempler fra andre land	xxiv

Forkortelser i dokumentet

Forkortelse	Betydning
3Q	Tilstandsovervåking og resultatkontroll i jordbrukets kulturlandskap
AK-tilskudd	Areal- og kulturlandskapstilskudd
DN	Direktoratet for naturforvaltning, <i>nå del av Miljødirektoratet</i>
FIN	Finansdepartementet
GATT	Generalavtalen for handel med varer (General Agreement on Tariffs and Trade)
JOVA	Jord og vannovervåking i landbruket
KLD	Klima- og miljødepartementet
KMP	Klima- og miljøprogrammet
LMD	Landbruks- og matdepartementet
NB	Norges Bondelag
NBS	Norsk Bonde- og Småbrukarlag
NILF	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning
NMP	Nasjonalt miljøprogram
PA	Prioriterte arter
RMP	Regionalt miljøprogram
SEFRAK	Sekretariatet for registrering av faste kulturminner
SLF	Statens landbruksforvaltning, <i>nå Landbruksdirektoratet</i>
SMIL	Spesielle miljøtiltak i jordbruket
SSB	Statistisk sentralbyrå
UN	Utvalgte naturtyper
WTO	Verdens handelsorganisasjon (World Trade Organization)

1 Innledning

1.1 Mandat

Som en oppfølging av jordbruksoppgjøret våren 2014 skal det gjennomføres en helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidler i jordbrukspolitikken. I Prop. 106 S (2013-2014) - *Jordbruksoppgjøret 2014* heter det:

Det legges opp til å gjennomføre en helhetlig utredning av miljøvirkemidlene under miljøprogrammene til jordbruksoppgjøret 2015 med sikte på målretting og forenklinger for miljø, næring og forvaltning, redusere antall støtteordninger og øke formålseffektiviteten ved virkemiddelbruken.

Videre heter det:

Det legges til grunn at utredningen skal gjennomføres i lys av hovedmålsettingene som er satt for landbrukspolitikken og vurderes opp mot øvrig regelverk på området. Utredningen skal også se på landbruket sitt sektoransvar på miljøområdet. Utredningen skal ses i sammenheng med virkemidler på Klima- og miljødepartementet sitt område.

Det settes ned en partssammensatt gruppe som ledes av Landbruks- og matdepartementet. Utredningen skal ferdigstilles innen 15. februar 2015 og danne grunnlag for et bedre virkemiddelsystem for å nå miljømålene i jordbruket. SLF og Miljødirektoratet utgjør sekretariatet som ledes av SLF. Nødvendig ekspertkompetanse kan innhentes ved behov.

1.1.1 Utdyping av utredningens innhold og avgrensning

I denne utredningen omfatter begrepet miljø temaene naturmangfold, kulturarv, friluftsliv, forurensning, klima og ressursbevaring.

Det følgende er utdyping av mandatets innhold og avgrensning, gitt av Landbruks- og matdepartementet (LMD) i august 2014:

Utredningen skal omfatte tilskuddsordninger og miljøvilkår i dagens miljøprogram i jordbruket, med unntak av tilskudd til økologisk landbruk. Tilskuddene omfatter tilskudd til årlig drift/aktivitet (areal- og kulturlandskapstilskudd, tilskudd til dyr på beite, tilskudd til bevaringsverdige storferaser og regionale miljøtilskudd), engangs-/investeringstilskudd (SMIL og tilskudd til tiltak i beiteområder) og avtalebaserte satsinger som benyttes til både investeringer og drift (Utvalgte kulturlandskap og Verdensarv). Utredningsmidler innen klima- og miljøprogrammet inngår også. I tillegg inngår miljøkravene i produksjonstilskuddsforskriften og elementene som har inngått i miljøplan.

Utredningen gjennomføres med sikte på bedre måloppnåelse for miljø, forenklinger for næring og forvaltning, å redusere antall støtteordninger, og øke formålseffektiviteten ved virkemiddelbruken.

Utredningen skal holde seg til gjeldende mål og hovedlinjer for miljøvirkemidlene. Avveiningene skal videre gjøres i lys av nasjonale miljømål, jordbrukets sektoransvar for

miljø og øvrige hovedmålsettinger i landbrukspolitikken. Aktuelle løsninger må ivareta internasjonale forpliktelser, herunder WTO- og miljøavtaler.

Tematisk spenner utredningen over hele spekteret av positive og negative miljøpåvirkninger fra jordbruk, samt tiltak for å ivareta eller motvirke disse. Det er planlagt en egen utredning om landbrukets utfordringer i møte med klimaendringene, jf. avtale mellom «samarbeidspartiene» av 28. mai 2014. Denne utredningen skal ferdigstilles i løpet av 2015. Utredningen om miljøvirkemidlene skal likevel ivareta helheten i miljøeffekter av jordbruk, herunder klima, når det forslås endringer i eller nye virkemidler over jordbruksavtalen.

Som grunnlag for anbefalinger skal utredningen beskrive status og drøfte styrker og svakheter ved hvordan virkemidlene har fungert, hver for seg og i sammenheng.

Aktuelle virkemidler skal vurderes opp mot øvrig regelverk på miljøområdet. Det innebærer å belyse og drøfte sammenhengen mellom økonomiske virkemidler over jordbruksavtalen og øvrige virkemidler. Utredningen skal også se på landbrukets sektoransvar for miljøhensyn. Det innebærer å avklare hvilken ansvars- og rollefordeling som er ønskelig og hensiktsmessig for landbruk, miljø og samfunn. Utredningen skal også vurdere arbeidsdeling og samordning av virkemidler under KLD og LMD som kan forbedre formåls-, kostnads- og forvaltningseffektiviteten.

Utredningen skal vurdere og anbefale en hensiktsmessig organisering av virkemidlene, herunder grad av regional/lokal styring og forvaltning. Utredningen skal belyse veivalg for fremtidig virkemiddelbruk, alternative løsninger, og konsekvenser av disse alternativene. Minst ett alternativ skal baseres på videreføring av de nåværende miljøordningene. Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene skal utredes i samsvar med utredningsinstruksen. Utredningen skal drøfte hvordan aktuelle alternativer legger til rette for kontroll, rapportering og synliggjøring av måloppnåelsen av virkemidlene.

1.2 Organisering av oppdraget

Arbeidet har vært ledet av en partssammensatt arbeidsgruppe som har bestått av representanter fra LMD (leder), Klima- og miljødepartementet (KLD), Finansdepartementet (FIN), Norges Bondelag (NB) og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (NBS). Den partssammensatte gruppens oppgave har vært å avgi en rapport som oppsummerer sentrale problemstillinger, vurderinger og anbefalinger som grunnlag for behandling i neste jordbruksoppgjør. Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

Medlem	Organisasjon
Line Meinert Rød	Landbruks- og matdepartementet (leder)
Bente Lise Dagenborg	Landbruks- og matdepartementet
Siril Kvam	Finansdepartementet
Gaute Voigt-Hanssen	Klima- og miljødepartementet
Finn Erlend Ødegaard	Norges Bondelag
Bjørn Gimming	Norges Bondelag
Olaf Godli	Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Annette Jørstad	Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Sekretariatet for utredningen har bestått av:

Bjørn Huso (leder), Jon Magnar Haugen og Turid Vollmo
Lise Hatten og Helga Gunnarsdottir

Landbruksdirektoratet
Miljødirektoratet

Samt følgende ressurspersoner:

Ragnhild Hoel
Guro Bolstad

Riksantikvaren
Landbruks- og matdepartementet

Som grunnlag for arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger har sekretariatets oppgave vært å beskrive nasjonale miljømål og i hvilken grad jordbruket bidrar til at disse nås, beskrive positive og negative miljøpåvirkninger, beskrive og vurdere gjeldende virkemidler og skissere alternativer for virkemiddelbruk i tråd med mandatet. Utredningen har i henhold til mandatet i hovedsak basert seg på eksisterende kunnskap om miljøstatus og -tiltak. Sekretariatet har hatt begrenset tid til å kunne foreta eller innhente ytterligere utredninger. Man har trukket inn relevant fagkompetanse fra sekretariatets egne organisasjoner, hentet inn erfaringer fra regional forvaltning og samlet relevant erfaring fra andre land.

1.3 Arbeidsgruppens forståelse av mandatet

Arbeidsgruppen mener at det er behov for å klargjøre begrepene *formålseffektivitet*, *målretting* og *forenkling* som er oppgitt i mandatet fra jordbruksoppgjøret.

I begrepet *formålseffektivitet* ligger at virkemidlene skal virke etter hensikten med så lite bruk av ressurser som mulig. For enkelthets skyld vil arbeidsgruppen i enkelte tilfeller bruke begrepet effektivitet i denne utredningen. Knyttet til utredningen mener vi formålseffektivitet handler om hvorvidt virkemidlene er godt innrettet for å nå de miljømålene som er satt for jordbruket. Ut fra LMDs utdyping av mandatet legger vi til grunn at *målretting* innebærer at virkemidlene skal sikre måloppnåelse for miljø.

Begrepet *forenkling* handler om å gjøre virkemidlene enklere for næring og forvaltning. Det kan være tiltak som øker forståelsen for virkemidlene, men også muligheter for arbeidsbesparelser.

Vi oppfatter at de tre begrepene kan sammenfattes i følgende aktuelle spørsmål for denne utredningen:

1. Finnes det virkemiddel innrettet mot gjeldende miljømål? (hvorfor/hva gjelder det?)
2. Treffer virkemidlene der behovet er, dvs. på rett sted/verdi? (hvor?)
3. Er virkemidlene (og tilhørende tiltak) hensiktsmessig for å oppnå ønsket miljøresultat? (hvordan?)
4. Har virkemidlene god nok oppslutning, omfang og styrke? (hvor mye?)
5. Er virkemidlene enkle å forstå, søke på og følge opp for forvaltning og søker (administrasjonskostnader)

Spørsmål 5 kan ofte la seg måle i form av tids- og ressursbruk med regelverk, informasjon, søknad og oppfølging. Som et mål på dette vil vi i denne rapporten bruke begrepet administrasjonskostnader.

Slike administrasjonskostnader kan oppstå både for næring og forvaltning, og forenkling vil ofte handle om å redusere slike administrasjonskostnader.

Spørsmål om formåls effektivitet, målretting og forenkling er aktuelle for å vurdere både nåsituasjonen (jf. kapittel 4) og løsninger fremover (jf. kapittel 6 og 7). I tillegg er det et selvstendig mål om å redusere antall ordninger. Vi mener en slik vurdering må bunne i de øvrige spørsmålene som er satt opp. Ved reduksjon av ordninger innenfor gjeldende virkemiddelsystem mener vi det er viktig å se på mulighet for å slå sammen eventuelle ordninger med sammenfallende mål, og mulighet for å avvikle ordninger som har dårlig måloppnåelse. En annen kombinasjon av virkemidler enn dagens situasjon (jf. kapittel 7) vil også kunne medføre nye behov eller reduksjon i tilskuddsordninger.

Arbeidsgruppen vil peke på at målretting og forenkling ofte står i motsetning til hverandre og kan være vanskelig å oppnå samtidig. Forenklinger kan bety mer grovmaskede virkemidler, noe som vil gjøre dem mindre målrettet. En kan derfor risikere at ressurser blir brukt på tiltak som har liten effekt. Det kan også bli vanskeligere å se og vurdere resultatene. På den annen side kan målrettede virkemidler være mer krevende å forvalte i form av mer komplisert regelverk og økte administrasjonskostnader.

Målretting må for øvrig forstås i lys av de mål man retter seg mot: nasjonale miljømål, mål for landbrukspolitikken og internasjonale forpliktelser. Enkelte mål er konkrete og for dem er det mulig å ha virkemidler som kan treffe presist. Andre mål er bredt formulert og virkemidler for slike mål kan da ikke ha samme presisjonsnivå.

Utredningen skal også gjennomføres i lys av hovedmålsettinger for landbrukspolitikken, og vurderes opp mot øvrig regelverk på området. Ensidig vekt på å oppnå økt matproduksjon kan slå negativt ut for miljø og ensidig vekt på å oppnå bedre miljøeffekt kan slå negativt ut for målet om økt matproduksjon. Jo mer presisjon som er ønsket for å oppnå målrettede miljøtiltak (og muligens også økt matproduksjon), desto mer kostnadskreven kan forvaltningen bli. Arbeidsgruppen vil peke på at det er viktig å få til en god balanse mellom hensyn til matproduksjon, miljø og forenkling.

1.4 Andre utredninger som pågår

Det foregår også en utredning om forenkling av virkemidler over jordbruksavtalen. Mandatet til denne arbeidsgruppen er å gjennomgå jordbruksavtalens virkemidler og foreslå forenklinger som gir et enklere og mer oversiktlig virkemiddelsystem. I følge mandatet skal det «foreslås et virkemiddelsystem, med færre og enklere ordninger, og som er mer målrettet mot økt effektiv matproduksjon, på små og store bruk over hele landet. Det skal legges vekt på forenklinger for de næringsdrivende og en enklere forvaltning. Gruppen skal vurdere konsekvenser av forslagene, både hver for seg og samlet. Herunder skal forholdet til Norges forpliktelser iht. WTO-regelverket omtales og tas hensyn til.» Forenklingsforslag i vår rapport vil være av interesse for forenklingsutredningen.

Det er planlagt en egen utredning om landbrukets utfordringer i møte med klimaendringene. Som det fremgår i kapittel 1.2 skal denne rapporten likevel også vurdere klimahensyn. Det har vært lite anledning til å vurdere virkemiddelbruk spesifikt for klima. Vi har i større grad vektlagt hvordan utfordringene henger sammen og hvordan tiltak på øvrige områder slår ut for klimahensyn.

Det pågår et arbeid med å utvikle nytt forvaltningssystem for produksjonstilskudd i jordbruket, som dekker de nasjonale tilskuddsordningene innen miljøprogram. Her ser man også på samordning av forvaltningssystemene for produksjonstilskudd og for miljøtilskudd innen RMP.

1.5 Oppbygging av utredningen, arbeidsmetode og prosess

Kapittel 2 tar for seg bakgrunn og rammer for norsk jordbruk, knyttet til noen hovedtrekk i utvikling av jordbruk og jordbrukspolitikk, globale sammenhenger og internasjonale rammebetingelser samt kort historikk knyttet til sentrale begreper som bærekraft, sektoransvar og multifunksjonelt jordbruk. Her gis i tillegg en oversikt over utviklingen av jordbrukets miljøvirkemidler.

Kapittel 3 gjennomgår først gjeldende miljømål, og redegjør for sammenhengen mellom nasjonale miljømål og miljømål i jordbrukspolitikken. Deretter gis en gjennomgang av ulike miljøtema, der inndelingen følger mønsteret i Nasjonalt miljøprogram for jordbruket. Det gis en oversikt over hvilke miljømål som berører de ulike temaene, samt en kort beskrivelse av miljøtemaets innhold, status og sentrale problemstillinger for måloppnåelse. Statusbeskrivelser og problemstillinger relateres så langt som råd er til aktuelle publikasjoner samt resultater fra rapporteringer i forvaltningen. Videre gis en oversikt over de mest sentrale virkemidlene for å nå målene i det enkelte miljøtema. Kapittelet avsluttes med en helhetsvurdering av de ulike miljøtemaene. Det er viktig å få frem at manglende måloppnåelse ikke nødvendigvis skyldes ineffektive virkemidler, men at virkemidlene har begrenset omfang eller utfordrende mål.

Kapittel 4 beskriver oppbyggingen av miljøvirkemidlene i jordbruket. Deretter gjennomgås de enkelte virkemidlene med en beskrivelse av innretning, historikk og erfaring samt vurdering av om de er målrettete, effektive og enkle. Til hjelp i slik vurdering har arbeidsgruppen tatt utgangspunkt i spørsmål 1-5 som er opplistet i kapittel 1.3.

Det er krevende å vurdere miljøeffekten og annen effektivitet av miljøvirkemidler i jordbruket. Det skyldes både generelle utfordringer med å måle miljøeffekt, men også at eventuelle effekter normalt er resultat av ikke bare ett, men flere virkemidler. Mandatet slår fast at utredningen skal holde seg til eksisterende kunnskap, men fordi tematikken er krevende er også kunnskapsgrunnlaget mangelfullt. Det må derfor benyttes mange typer kunnskapskilder.

Kriteriene i mandatet er relative størrelser som gir mening kun i en sammenheng, eksempelvis ved at man sammenlikner situasjonen og resultatene over tid. Det er ikke mulig å slå fast at virkemidlene er effektive eller enkle, vi kan kun sammenlikne. Derfor mener vi det er viktig å vie plass til den utvikling som har foregått og den innsats som er gjort for å trekke lærdom, utvikle og forbedre virkemidlene.

Kapittel 5 redegjør for det rettslige grunnlaget for jordbrukets sektoransvar for miljø, hvordan dette ivaretas av jordbruket i dag og grensesnittet mot miljømyndighetene. I kapittel 6 diskuteres mulige endringer i virkemidlene sortert etter miljøtema. På grunnlag av diskusjonen fremmer arbeidsgruppen noen konkrete forslag som kan bidra til forenkling, målretting og økt effektivitet.

Kapittel 6 tar utgangspunkt i å bygge videre på mål og virkemidler slik de er i dag. Arbeidsgruppen mener imidlertid at man også bør se mer langsiktig på alternative måter å arbeide med miljøsatsingen i jordbruket fremover. I kapittel 7 fremstilles fire ulike alternativer for fremtidig virkemiddelsystem, som er ment å belyse dette. Særmerknader fra enkeltrepresentanter i arbeidsgruppen er gitt i kapittel 8.

Litteraturhenvisninger er angitt med sluttnoter, litteraturlista følger til slutt i rapporten. Henvisning til stortingsmeldinger og annet politisk grunnlag er imidlertid angitt direkte i teksten, og gjengis ikke i litteraturlista. I vedlegg finnes en samlet oversikt over relevante miljømål, internasjonale konvensjoner og avtaler. Videre gis en detaljert oversikt over tiltak innen regionale miljøprogram, gjennomgang av tilgrensende økonomiske og juridiske virkemidler og eksempler på organisering av miljøvirkemidler i tre andre land.

2 Bakgrunn og rammer for miljøvirkemidlene i jordbruket

2.1 Nasjonale rammebetingelser

Naturgitte, teknologiske, økonomiske og politiske forhold danner rammer for jordbruksproduksjonen og de miljøverdier og miljøutfordringene som følger med.

2.1.1 Ressursgrunnlaget for jordbruk i Norge og dets betydning for miljøgoder, bosetning og sysselsetting

Det naturgitte ressursgrunnlaget og de klimatiske forutsetningene for jordbruksproduksjon spiller en stor rolle for hvilke produksjonstyper norsk jordbruk består av. Vekstsesongen er kort og landbruksarealene spredt. Vi har lite matjord i forhold til innbyggertallet, men store gras- og beiteressurser. Kostnadsnivået er høyt og det er konkurranse om arbeidskraft. Av hele landarealet i Norge er knapt 3 prosent jordbruksareal, og 1/3 av dette egner seg for åkerbruk. Husdyrholdet nyttiggjør seg imidlertid store arealer i utmark ved beiting, tidligere ble disse også brukt til fôrsanking. Den omfattende høstingen av utmarksressurser er spesiell for Norge og noen få andre europeiske land. Tradisjonelt har jordbruket i Norge ofte vært drevet i kombinasjon med annen ressursutnyttning, som fiske, skogsdrift og utmarksnæringer.

Bruk av grovfôr og beite er sentralt for å nå målet om landbruk i hele landet. Eksempelvis hentes 50 prosent av fôropptaket i saueproduksjonen i dag fra utmarka. Beitebruk ivaretar landskapsverdier, naturmangfold og kulturarv gjennom lange tradisjoner for setring og utmarksbeite.

Jordbrukets sentrale oppgave er å produsere mat, men det gir samtidig andre tjenester og fellesgoder og bidrar med verdiskaping til samfunnet. Det utvikles i dag bygdenæringer innenfor reiseliv, matopplevelser og velferdstjenester (f.eks. Inn på tunet), blant annet basert på miljøgoder i form av natur- og kulturverdier.

Jordbruket bidrar til bosetting og sysselsetting over hele landet, og til miljøgoder knyttet til kulturlandskap, naturmangfold og kulturarv. Samtidig er jordbruket en kilde til forurensning og negative påvirkninger av økosystemer, kulturminner, luft, jord og vann. Jordbrukspolitikken skal favne slike komplekse sammenhenger.

2.1.2 Utviklingen i jordbruket – effektivisering og strukturrasjonalisering, herunder beitebrukens betydning

Jordbruket har gjennomgått omfattende endringer de siste tiårene. Ny teknologi og nye produksjonsmetoder har lagt til rette for redusert arbeidsforbruk, større ytelser og nye produkter.

Med introduksjonen av mineralgjødsel tidlig på 1900-tallet ble det mulig å skille plante- og husdyrproduksjon, og store områder med lagelig klima, særlig på Østlandet og i Trøndelag, kunne gå over til mer åkerbruk, og bidra til økt selvforsyning av korn. I disse landsdelene er husdyrholdet kraftig redusert. Vi har hatt en utvikling fra allsidig produksjon over hele landet til en spesialisering av produksjoner, både på foretaks- og regionsnivå.

I løpet av de siste 50 årene har arbeidsforbruket i jordbruket blitt redusert med nesten 80 prosent, mens produksjonen har økt med nesten 70 prosent. Produksjonen per foretak var i 2013 vel 8 ganger høyere enn i 1961. Arbeidsforbruket per foretak er likevel lavere i dag enn for 50 år siden. Utviklingen har gitt og gir press mot og åpning for en struktur med færre og større driftsenheter. Tabell 1 uttrykker strukturutviklingen de siste tiårene, og viser en betydelig spesialisering med langt færre enheter innen hver produksjon samt en kraftig økning av andelen leiejord.

Bruksnedlegging samt generell effektivisering av jordbruksdriften har ført til at de minste, minst produktive og mest utilgjengelige arealene har gått ut av produksjon. I sentrale strøk og pressområder er situasjonen motsatt, her er det stor rift om arbeidskraft og press på jordbruksarealer til andre formål. Generelt går mange bygninger ut av bruk. Figur 1a viser at avgangen i jordbruket siste tiår har vært mest omfattende langs deler av kysten. En usikkerhetsfaktor med denne arealstatistikken er rent metodiske endringer i bruk av datagrunnlaget. Siste tiår er det innført et bedre kartgrunnlag. Man har anslått at tidligere statistikk overestimerte arealomfanget med om lag 3 prosent.

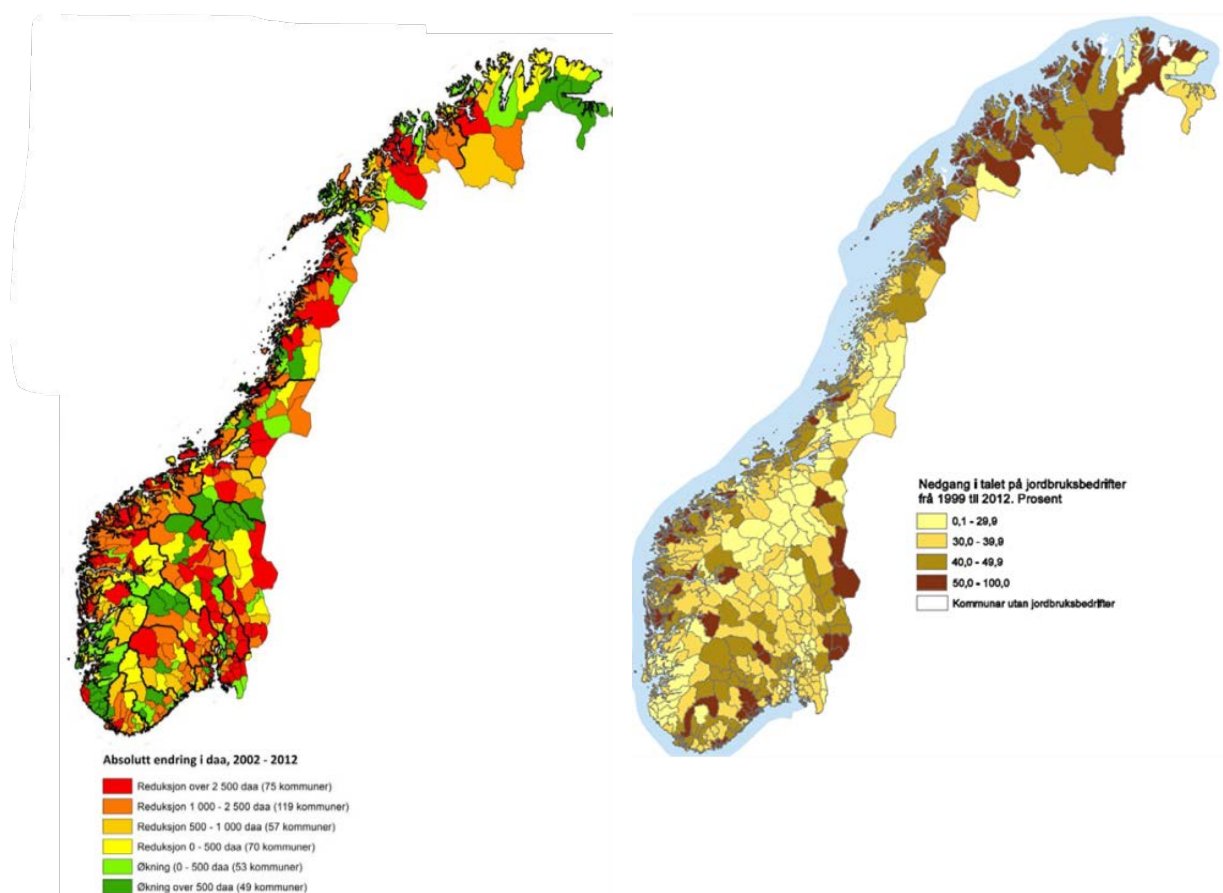
Tabell 1: Utviklingen i antall registrerte jordbruksforetak, og foretak som har ulike produksjoner.

	1979	1989	1999	2009	2013*
Total jordbruksareal, 1000 dekar	9679	10022	10452	10202	9912
Fulldyrka areal, 1000 dekar	8306	8814	8872	8394	8078
Antall jordbruksforetak	125 302	99 382	70 740	47 688	43 525
Da/bruk gj.snitt	76	100	147	213	226
Andel leiejord, prosent	20	23	31	41	43**
Foretak med korn	39 532	33 103	21 909	14 019	11 712
Foretak med potet	87 396	38 158	10 260	3 125	2 140
Foretak med grønnsaker	26 433	6 516	2 123	1 194	861
Foretak med melkeku	38 906	29 143	22 659	11 710	9 474
Melkeku per jordbruksforetak	x	x	13,8	x	24,1
Foretak med sau***	44 514	28 887	22 709	14 935	14 329
Sau per jordbruksforetak	x	x	42,1	x	63,1
Foretak med purker	8 914	5 229	3 676	1 584	1 237
Purke per jordbruksforetak	x	x	26,5	x	77
Foretak med verpehøner	14 655	5 930	4 064	1 855	1 938
Verpehøne per jordbruksforetak	x	x	2 615	x	7 355

Kilde: Resultatkontroll for gjennomføringen av landbrukspolitikken 2014¹.

*foreløpige tall **tall 2012 ***sau over 1 år

x tall mangler



Figur 1a: Absolutt endring for jordbruksareal i drift 2002-2012 fordelt på kommuner. Kilde: rapporten *Jordbruksarealer med driftsulemp*². Deler av nedgangen som fremgår skyldes rent metodiske endringer i statistikken i form av et bedre kartgrunnlag.

Figur 1b: Nedgang i tallet på jordbruksforetak 1999-2012 fordelt på kommuner. Kilde: *Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling*, SSB 2013³.

Effektivisering og strukturomlagging har dempet utmarksbeitingen, særlig i storfeproduksjonene. Tabell 2 viser utviklingen i bruk av utmarksbeite over tid. Her fremgår at det i dag er et stort uutnyttet potensial for utmarksbeite.

Norsk institutt for skog og landskap har kartlagt utmarksbeiteressursene i Norge. Beregninger tilsier at det ressursmessig er grunnlag for minst dobbelt så mange beitedyr i norsk utmark som i dag (*Økt matproduksjon på norske arealer*⁴). Upublisert materiale i forskningsprosjektet Biopolicy⁵ viser at en økning av beitebruken på for eksempel 15 prosent vil føre til en økt budsjettkostnad på 390 mill. kr, som utgjør 4 prosent av budsjettet for jordbruksavtalen. Ifølge modellen som er brukt, gir det en økning i produksjonen av storfe- og lammekjøtt på henholdsvis 2 og 9 prosent.

Tabell 2: Fôropptak på utmarksbeite og prosentvis fordeling av dette mellom ulike dyreslag. (Kilde: Meld. St. 9 (2011-2012) Landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords)

Dyreslag	1939	1959	1974	1996	2003	2006	2009
Fôropptak, mill. fôrenheter	740	490	245	303	317	311	307
Sau, prosent	31	46	70	70	69	67	67
Storfe, prosent	58	47	26	27	28	30	30
Geit, prosent	3	2	3	2	2	2	2
Hest, prosent	8	5	1	1	1	1	1

2.1.3 Politikken påvirker jordbruket

I Norge er rettigheter til arealer og ressurser en viktig rammebetingelse for jordbruket. De siste hundre år har norsk jordbruk vært drevet av selveiende bønder, basert på privat eiendomsrett. Hensyn til miljø og andre fellesinteresser setter likevel rammer for denne råderetten. Overordnet gjelder blant annet reguleringer i naturmangfoldloven, kulturminneloven, forurensningsloven, jordlova, plan- og bygningsloven og vannressursloven.

Annen politikktutforming er også av stor betydning for lønnsomhet og utvikling i jordbruket. Nye krav og regler kan påvirke drift og kostnader. Støtteordninger som pris- og driftstilskudd styrker inntektsgrunnlaget. Tilskudd til miljøtiltak kompensere for utgiftene som slike tiltak ofte fører med seg. Enkelte skal stimulere til tiltak som foretaket ellers ikke ville gjort. Andre, eksempelvis beitetilskuddene, bidrar til å bedre inntektsgrunnlaget for driftsformer som betyr mye for å ivareta miljøgoder.

Målet om landbruk over hele landet står sentralt i landbrukspolitikken. Kanaliseringspolitikken innebærer at det er lagt til rette for korn- og grønnsaksproduksjon på de mest produktive arealene og husdyrproduksjon basert på grovfôr og beite i områder som er mindre egnet for korn- og grønnsaksproduksjon. Produksjonsfordelingen medfører ulike utfordringer: overskudd av arealer og gjengroing i enkelte områder, og nedbygging, underskudd av arealer og overskudd av husdyrgjødning i andre områder.

Utnyttelse av ressursene i utmark gjennom beiting har lange tradisjoner og har vært og er grunnlaget for fôrutnyttelse i et land med kort vekstsesong. I en saueproduksjon som er basert på utmarksbeite hentes over 50 % av årsfôret i utmarka.

Stortingets vedtak om ynglemål og soner for bjørn, gaupe, jerv og ulv, har påført beitenæringa betydelige tap og belastninger i mange områder. I ulvesonen og yngleområde for bjørn er beiting i utmark i hovedsak avviklet. Det er en trend at utmarksbeiting går tilbake der hvor rovdyrbestandene er størst. Det er en målkonflikt mellom Stortingets vedtatte rovviltpolitikk og målet om å bevare biologisk mangfold i utmark som er avhengig av beiting. Det gis tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak mot rovviltskader. Tilskuddsordningen er ment å bidra til å forebygge skader på husdyr og tamrein påført av rovvilt. Ordningen skal også bidra til å dempe konflikter og begrense ulemper. Det gis i tillegg midler til omstilling til annen drift i landbruket for brukere som har hatt årvisse, betydelige tap til rovvilt.

De fire overordnede målene for norsk landbruks- og matpolitikk er *Matsikkerhet, Landbruk over hele landet, Økt verdiskaping og Bærekraftig landbruk*. For å oppnå disse målene tar politikken flere virkemidler i bruk. Importvernet er en forutsetning for å sikre avsetning for norske jordbruksprodukter og inntekt for jordbruket i Norge. I tillegg finnes en kombinasjon av juridiske krav og økonomiske virkemidler for å ivareta bestemte verdier og hensyn.

2.2 Globale sammenhenger og internasjonale rammebetingelser

Internasjonale markedsforhold, handelsavtaler og miljøavtaler setter rammer for utformingen av landbrukspolitikken i Norge.

2.2.1 Matforsyning

Mens norsk husdyrproduksjon dekker store deler av innenlands etterspørsel etter meieriprodukter, kjøtt og egg, har vi stor import av planteprodukter. I løpet av forrige tiår ble verdien av den årlige importen av jordbruksvarer fordoblet, til 35 mrd. kr i 2010. Selvforsyningsgraden kan måles på ulike måter, avhengig av om en tar hensyn til importert kraftfôr, inkluderer fisk eller ser på total norsk produksjon/dekningsgrad. Sistnevnte er total norsk produksjon i forhold til totalt norsk forbruk av matvarer. Total dekningsgrad av matvarer var i 2013 på 85 prosent og har økt de siste årene. Andelen mat produsert i norsk jordbruk på norsk fôr har blitt redusert og lå i 2013 på 37 prosent (tall fra Resultatkontroll for gjennomføringen av jordbrukspolitikken¹).

Kornproduksjonen både nasjonalt og i andre land er særlig sentral for norsk matforsyning. Norge har vært avhengig av import av korn siden middelalderen. Forsyningspolitikken forutsetter en effektiv norsk matproduksjon, supplert med et velfungerende handelssystem som bygger på en bærekraftig matproduksjon. Global matforsyning har økt i takt med befolkningsveksten, men de internasjonale råvaremarkedene har vært turbulente de siste årene. Prop 106 S (2013–2014) viser til at global befolkningsvekst, økonomisk vekst i fattige land og mellominntektsland, lave kornlagre, avlingssvikt og eksportrestriksjoner har vært årsak til prisøkninger. Meld. St. 9 (2011-12) peker på at forsyningen utfordres av en økende knapphet på de naturressursene som er grunnlag for matproduksjon, noe som forsterkes av klimaendringene. Sammenlignet med resten av verden, er det i Norge god tilgang på sentrale ressurser det er knapphet på globalt, som vann og grovfôr/beite.

2.2.2 Norges WTO-forpliktelser

WTO-avtalen er en folkerettslig bindende avtale der Norge har sagt seg villig til å bli bundet til de rettigheter og forpliktelser som WTOs medlemsland har blitt enige om.

De generelle reglene i Generalavtalen for handel med varer (GATT 1994) under WTO gjelder også for landbruksvarer, med mindre annet er bestemt i Landbruksavtalen. Landbruksavtalen skiller mellom internstøtte som er underlagt reduksjonsforpliktelser, og internstøtte som er unntatt fra dette. Såkalt *Grønn støtte* er unntatt fra reduksjonsforpliktelsene og må oppfylle et grunnleggende krav om at den ikke skal ha noen, eller bare minimale, virkninger på handel og produksjon. Støtten skal gis gjennom en offentlig finansieringsordning, og ikke fungere som prisstøtte til produsentene. I tillegg må støtten oppfylle spesifikke kriterier for ulike kategorier av støtte. Støtten kan deles i to hovedkategorier: Ordninger for *offentlige tjenester* og *direkte utbetalinger* til produsenter.

Såkalt *Blå støtte* er støtteordninger under produksjonsbegrensende programmer som er fritatt fra reduksjonsforpliktelser under forutsetning av at støtten er basert på ett av disse kriteriene:

utbetalingene er basert på faste arealer og faste avlinger; utbetalingene gjøres til mindre enn 85 prosent av basisnivået av produksjonen; utbetalingene gis til et fast antall dyr. Dersom støtten ikke oppfyller disse kriteriene, vil den falle inn under *Gul støtte* (AMS).

Såkalt *Gul støtte* eller AMS er all støtte til fordel for jordbruksprodusenter, som ikke oppfyller kriteriene for Grønn eller Blå støtte. AMS beregnes per produkt, der støtten kan knyttes direkte til et bestemt produkt - såkalt produktspesifikk støtte. Støtte som ikke kan knyttes til et bestemt produkt kalles ikke-produktspesifikk AMS. Norge er forpliktet til å benytte maksimalt 11 449 mill. kroner AMS årlig, inkludert både produktspesifikk og ikke-produktspesifikk støtte.

Virkemidler med miljøvirkning kan i utgangspunktet finnes under alle kategoriene støtte ved at det stilles generelle krav til støttemottaker om oppfyllelse av gitte kriterier. I tillegg inneholder regelverket for Grønn støtte en særskilt bestemmelse for virkemidler som er underlagt offentlige miljøprogrammer. Disse må oppfylle generelle krav samt spesifikke betingelser som er nedfelt i programmet. Dette kan være betingelser knyttet til produksjonsmetoder og bruk av innsatsfaktorer. Det kan stilles krav til pågående produksjon for å oppfylle de spesifikke kravene i miljøprogrammet. Størrelsen på utbetalingene skal begrenses til ekstra kostnader eller tap av inntekter som følger oppfyllelse av kravene i programmet. Det eksisterer så langt ingen rettspraksis for miljøvirkemidler under Grønn boks.

Bruken av internstøtte rapporteres årlig til Landbrukskomiteen i WTO, med kategorisering av de ulike støtteordningene. Av den siste norske notifiseringen til WTO (i 2013), går det frem at Norge har følgende støtteordninger som er definert til å oppfylle kriteriene for miljøstøtte under Grønn boks:

- Nasjonalt miljøprogram. Omfatter AK-tilskudd, beitetilskudd, støtte til økologisk produksjon, spesielt verdifulle kulturlandskap (verdensarvområdene og Utvalgte kulturlandskap i jordbruket)
- Regionale miljøprogram (RMP)
- Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)

2.2.3 Internasjonale miljøavtaler og -konvensjoner

Norge har undertegnet en rekke internasjonale miljøavtaler og -konvensjoner som forplikter landet til å sikre miljøverdier og ta miljøhensyn, innen temaene biologisk mangfold, kulturminner, landskap og forurensing. Eksempel på sentrale avtaler som også berører jordbruk er Konvensjonen om biologisk mangfold med Aichi-målene, Den europeiske landskapskonvensjonen, UNESCOs konvensjon for vern av verdens kultur- og naturarv, Granadakonvensjonen om bygningsarven, Valettakonvensjonen om den arkeologiske kulturarven, Farokonvensjonen om kulturminners verdi for mennesker og samfunn, EUs rammedirektiv for vann, Nitratdirektivet og FNs klimakonvensjon, se vedlegg 1. I miljøavtalene er det satt egne mål. Aichi-målene forventes å komme mer i fokus fremover og de er derfor nærmere omtalt i vedlegget. For å oppfylle internasjonale forpliktelser må ulike sektorer innarbeide målene i sektorpolitikken.

2.3 Bærekraftig jordbruk – et historisk tilbakeblikk og dagens problemstillinger

2.3.1 Brundtland-kommisjonen: bærekraft og sektoransvar

Politikk for bærekraftig jordbruk har sine røtter i Brundtland-kommisjonens rapport om bærekraftig utvikling fra 1988. Denne la grunnlag for det videre arbeidet med miljøvern i Norge. St.meld. nr. 46

(1988-89) *Miljø og utvikling – Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport* slo fast at en bærekraftig utvikling som tar hensyn til fremtidige generasjoners behov, skulle være en overordnet politisk føring for økonomisk og sosial utvikling, og innarbeides i all samfunnsplanlegging og sektorpolitikk. Slik ble miljøpolitikken sektorovergripende og hver sektor fikk ansvar for sitt felt, også landbruket.

I St.meld. nr. 58 (1997-98) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling* ble bærekraftig utvikling og sektoransvaret konkretisert nærmere. Naturens tålegrense og føre var-prinsippet ble lagt til grunn som ramme for bærekraftig utvikling. Meldingen slo fast økosystemenes betydning som vårt felles livsgrunnlag, og at de trues av utarming og forurensning. Kulturminner, kulturlandskap og gode friluftsarealer er ikke-fornybare ressurser som sikrer menneskenes velferd. Sektorenes ansvar ble tydeliggjort, bl.a. ved sektorvise miljøhandlingsplaner og system for rapportering av tilstand, påvirkning og tiltak for miljø. Sektorprinsippet innebar at hver samfunnssektor har et selvstendig ansvar for å legge miljøhensyn til grunn for sin virksomhet samt å ivareta «egne» miljøkvaliteter. Landbruksdepartementets første helhetlige miljøhandlingsplan kom i 2000.

2.3.2 Bærekraftig og multifunksjonelt jordbruk – utvikling av virkemidler og tiltak

Jordbrukets arbeid med å integrere miljøverdier og miljøhensyn må ses i lys av at bærekraft og sektoransvar ble satt på dagsorden fra slutten av 1980-tallet. I Norge ble det tidlig etablert et samarbeid mellom landbruks- og miljøforvaltningen, som har eksistert helt frem til i dag.

Forurensning

Oppmerksomhet om miljøutfordringer startet med forurensning fra jordbruket på 1970-tallet. Det begynte med punktutslipp, særlig fra gjødsellager og siloanlegg. *Mjøsaksjonen* var en viktig start på en mer systematisk innsats, først rundt Mjøsa og etter hvert over hele landet. Med bedret kontroll av punktutslipp, ble oppmerksomheten rettet mot arealavrenning fra kornåkrene. Når det gjelder plantevernmidler kom hensyn til økologi og miljø inn i godkjenningsprosedyrer på 70-tallet.

Algekatastrofen i Nordsjøen i 1988 bidro til å fokusere på næringsstilførsler fra jordbruksarealer til ferskvann og sjø. Etter utprøving i Haldenvassdraget ble tilskuddsordning for redusert jordarbeiding innført omkring 1990. Frem til ut på 1980-tallet ble det gitt tilskudd til blant annet bakkeplanering og bekkelukkinger, fra omkring 1990 ble situasjonen endret ved at slike tiltak krevde godkjenning, da de ble vurdert å påvirke miljøet negativt.

Kulturlandskap

Vedlikehold av natur- og kulturverdier var tidligere i større grad en integrert del av jordbruksdriften. Sterk nedgang i antall bruk, større enheter, spesialisering, mer bruk av teknologi, mineralgjødsel, plantevernmidler og tunge maskiner samt redusert vedlikehold av slåtte- og beitemarker og tradisjonelle bygningstyper, skapte behov for målrettede miljøtiltak.

Kulturlandskap ble satt på dagsorden i fagmiljøer og forvaltning i 1980-årene. I begynnelsen lå vekten på kulturminner og estetiske verdier, etter hvert ble biologiske verdier inkludert. Det tette samarbeidet mellom landbruks- og miljøforvaltningen har bidratt til en helhetstilnærming, hvor man hele tiden har søkt å oppnå størst mulig formålseffektivitet i virkemiddelbruken, basert på de forutsetningene man til enhver tid har hatt. Dette har betydning for gjeldende forvaltning av verdier i kulturlandskapet, bl.a. at vern i liten grad er brukt som virkemiddel.

I jordbruksavtalen i 1987 ble det avsatt penger over Landbrukets utbyggingsfond til prosjektarbeid innen temaet kulturlandskap. De neste årene fulgte prosjekter som *Kulturlandskapskampanjen* og *Miljø i fokus* og etablering av kulturlandskapsgrupper på statlig og fylkesnivå.

Fra 1990 ble det stilt visse miljøkrav i *areal- og kulturlandskapstilskuddet* og året etter ble *Spesielle tiltak i jordbrukets kulturlandskap* (STILK) innført. I 1997 ble midler til fredete og verneverdige bygninger over Landbruksdepartementets budsjett innordnet i STILK og en ordning for områdetiltak ble innført, som ga mulighet for helhetlig satsing. I 2004 ble STILK slått sammen med ordninger rettet mot forurensing og områdetiltak og delegert til kommunene som *Spesielle miljøtiltak i kommunene* (SMIL).

I 1991 satte Miljøverndepartementet ned et sentralt utvalg med ansvar for en *Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap*⁶. Den ble gjennomført 1992-1996 under ledelse av Direktoratet for naturforvaltning i samarbeid med Riksantikvaren og Landbruksdepartementet og omfattet områder med både natur- og kulturverdier. Resultatet har sammen med kartlegginger av kulturminner (databasen *Askeladden*), arter og naturtyper (*Naturbase*) på 1990- og 2000-tallet vært en viktig forutsetning for å kunne målrette jordbrukets virkemidler.

Etter Alstadheimutvalget (1987-91) kom St.prp. nr. 8 (1992-93) *Landbruk i utvikling*, som understreker at hensyn til miljøet er en grunnleggende premiss for utvikling av et *bærekraftig landbruk*, der kravene til økonomi og effektivitet avveies i forhold til ressursgrunnlag og miljøverdier. Landbruksproduksjon skal i større grad avpasses ut fra kulturlandskapshensyn, samtidig som landbruket mer aktivt skulle utnytte kulturlandskap i næringsutvikling. Det understrekes at miljøgoder er fellesgoder som det er vanskelig å prissette i et marked, derfor betales de gjennom støtteordninger. Større andel produksjonsuavhengige virkemidler skulle stimulere til mindre intensiv drift, og arealtillegget sørge for å holde arealer i bruk.

I St.meld. nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon* ble begrepet *multifunksjonelt landbruk* brukt for å forklare jordbrukets utvidete funksjon i å produsere kollektive goder i tillegg til mat og fiber. I de pågående forhandlingene i WTO var det et mål at Norge skulle få «nasjonalt handlingsrom til å føre en aktiv landbrukspolitikk som gir grunnlag for jordbruksdrift over hele landet i tråd med målsettingen om et multifunksjonelt jordbruk». St.meld. nr. 19 (1999-2000) la grunnen for en samordning og målretting av miljøinnsatsen gjennom innføring av miljøplan og miljøprogram og understreking av bonden som produsent og forvalter av miljøgoder.

Tidlig på 2000-tallet ble alle miljøtiltak og virkemidler mer samordnet til en helhetlig virkemiddelbruk med innføring av *Nasjonalt miljøprogram*, *regionale miljøprogram* og *miljøplan* på alle jordbruksforetak.

Fra 2011 har «Bærekraftig landbruk» vært ett av fire overordnede mål for norsk landbrukspolitikk (Meld. St. 9 (2011-12) *Landbruks og matpolitikken – Velkommen til bords*). Produksjon av miljøgoder inngår som delmål. Samtidig understrekes at alle fire overordnede mål nås gjennom at sektoren produserer en kombinasjon av varer og fellesgoder. Fellesgodeproduksjonen inngår i landbrukets samfunnsansvar. Fellesgoder er miljøgoder som lagring av karbon, biodiversitet, kulturarv og kulturlandskap samt matvaresikkerhet og bosetting. Vareproduksjonen er koblet til, og en forutsetning for, produksjon av fellesgoder. Det slås fast at i Norge ligger det mangesidige – multifunksjonelle – landbruket til grunn for landbruks- og matpolitikken, slik at den samlede produksjonen gir størst mulig bidrag til samfunnet.

Nasjonalt miljøprogram ble revidert i 2012⁷ med oppdatering av miljøfaglige prioriteringer i jordbruket, basert på mål og føringer i Meld. St. 9 (2011-12). Her er det lagt opp til en økt samordning med miljøforvaltningens virkemidler, først og fremst *tilskudd til tiltak for truede naturtyper* og for *truede arter*.

2.3.3 Miljøeffekter og økosystemtjenester

Jordbruk har gjennom årtusener skapt et kulturlandskap som danner livsmiljø for arter og økosystemer, samt inneholder en rik bygningsarv og andre kulturhistoriske verdier. Jordbruket er avhengig av verdier i kulturlandskapet både i produksjon (gjennom økosystemtjenester) og bruk av miljøverdiene som ressurser i verdiskaping og bygdenæringer.

NOU 2013:10 om økosystemtjenester⁸ viser til fire hovedkategorier av økosystemtjenester: forsynende tjenester (vann, mat og materialer), regulerende tjenester (rensing av luft og vann), kulturelle tjenester (opplevelser og kunnskapstjenester) og grunnleggende livsprosesser (som danner grunnlag for de øvrige). Jordbruket bruker og forvalter disse tjenestene. Det tar i bruk forsynende tjenester, som mat, fiber og energi. Jordbruket bidrar også til regulerende og kulturelle tjenester og grunnleggende livsprosesser. Samtidig er et moderne, intensivt jordbruk en betydelig påvirkningsfaktor på naturlige økosystemer og økosystemtjenester fra disse. NOU 2013:10 påpeker en vekselvirkning der gunstige og ugunstige påvirkninger vil virke tilbake på jordbruket. Derfor er det viktig å forstå og anerkjenne hvilke økologiske grenser som gjelder for en slik produksjon.

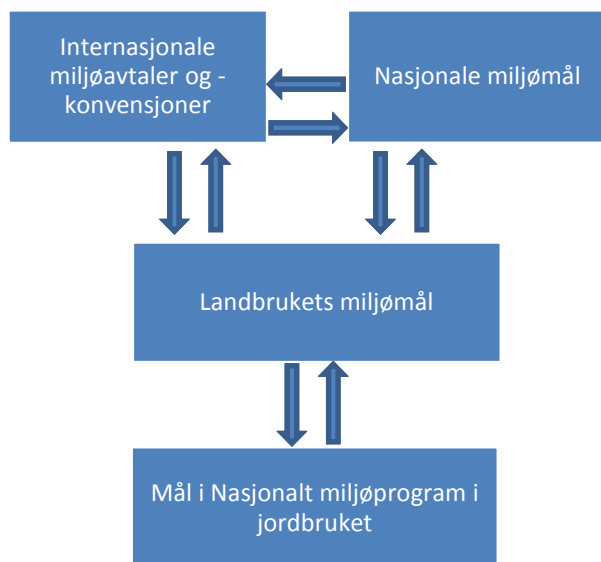
Utviklingen i etterkrigstida har gått i to retninger – på den ene siden redusert eller opphørt drift, på den andre siden effektivisering og intensivering. Miljøutfordringene er tap av miljøverdier og økt press på miljøet ved f.eks. utslipp og ressursutarming. Nye maskiner og ny teknologi kan også bidra til mer skånsom drift. De siste 30-40 årene har kunnskap og bevissthet om miljøutfordringene knyttet til disse utviklingsretningene økt.

3 Gjeldende miljømål og tilstand

I dette kapittelet gir vi først en kort innledning om nasjonale miljømål, sektorvise miljømål innen jordbruket samt sentrale føringer for jordbrukets oppfølging av målene. Resten av kapittelet gir en oversikt over miljøstatus i jordbruket. Gjennomgangen følger samme inndeling i miljøtema som *Nasjonalt miljøprogram for jordbruket*. Under hvert miljøtema listes aktuelle økonomiske virkemidler til slutt. Virkemidlenes *effekter* og *resultater* samt drøfting av *målretting* og *forenkling* blir behandlet i kapittel 4 og 6.

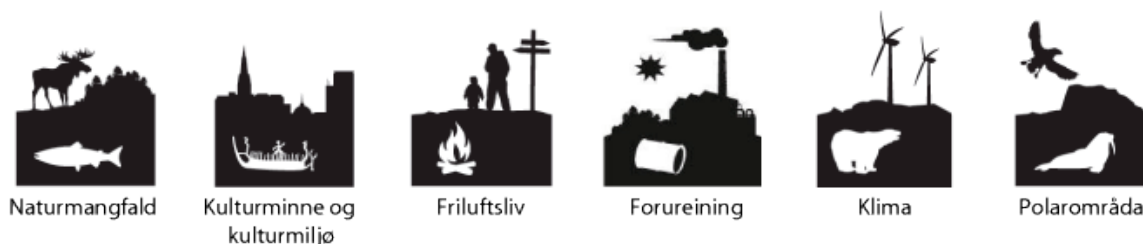
3.1 Nasjonale miljømål og mål for jordbruket

Jordbruksavtalens miljøvirkemidler må ses i sammenheng med nasjonal miljøpolitikk og internasjonale forpliktelser. Det eksisterer miljømål på ulike nivå – som vist i figur 2.



Figur 2: Oversikt over sammenheng mellom mål på ulike nivåer.

KLD har ansvaret for de nasjonale miljømålene. Med statsbudsjettet for 2015, Prop. 1S (2014-2015), vedtok Stortinget å dele miljøpolitikken inn i seks resultatområder. For hvert område er det ett eller flere nasjonale miljømål. Målene blir fulgt opp gjennom indikatorer, som gir grunnlag for å vurdere utviklingen i forhold til målene.



Figur 3: Resultatområder for miljøpolitikken – de fem første angår denne utredningen.

LMD arbeider ut fra fire overordnede mål for landbruks- og matpolitikken, der målet om bærekraftig landbruk er sentralt for beskrivelse og vurderinger i denne rapporten. Samtidig skal vurderinger i rapporten også gjøres i lys av de øvrige hovedmålsettingene i landbrukspolitikken (se figur 4). Målstrukturen ble endret i Statsbudsjettet for 2015.

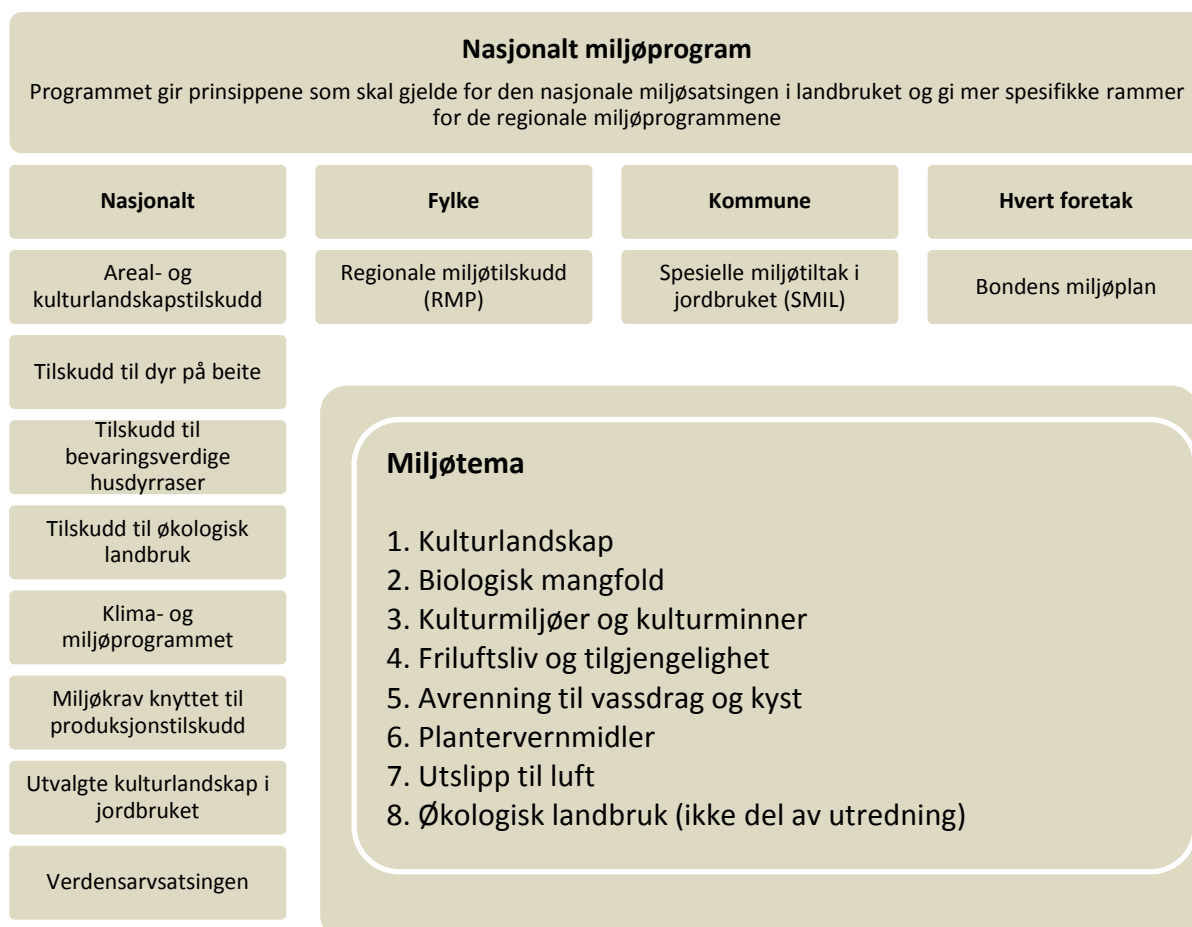
Matsikkerheit	Landbruk over heile landet	Auka verdiskaping	Berekraftig landbruk
Produsere og sikre tilgang til maten forbrukarane etterspør Sikre forbrukarane trygg mat God dyre- og plantehelse samt god dyrevelferd	Balansert geografisk utvikling i landbruket Robust og effektivt landbruk Ei økologisk og økonomisk berekraftig reindrift	Konkurransedyktig råvareproduksjon og næringsmiddelindustri Lønsam utnytting av gardens samla ressursar Berekraftig skogbruk og konkurransedyktige skog- og trebaserte verdikjeder	Ivareta landbrukets kulturlandskap Berekraftig bruk av og vern om landbrukets areal og ressursgrunnlag Redusert utslepp av klimagassar, auka lagring av karbon og gode klimatilpassingar
Ei effektiv landbruks- og matforvaltning			
Forsking, innovasjon og kompetanse skal bidra til at hovudmåla i landbruks- og matpolitikken blir nådde			
Ivareta norske interesser og sikre framgang i internasjonale prosessar			

Figur 4: Mål og målstruktur for landbruks- og matpolitikken i Norge. Prop. 1S (2014-2015)

Miljømål for landbruket fremgår også av *Landbruks- og matdepartementets miljøstrategi 2008-2015*. Denne danner grunnlaget for det samlede mål- og resultatstyringsarbeidet på miljøområdet i landbruks- og matpolitikken.

De fleste miljøvirkemidlene i jordbruket er i dag samlet innenfor *Nasjonalt miljøprogram*, som skal bidra til å målrette miljøarbeidet i jordbruket, synliggjøre den samlede miljøinnsatsen i jordbruket og øke forankringen av miljøarbeidet både nasjonalt, regionalt og lokalt. I *Nasjonalt miljøprogram 2012*⁷ er det satt mål, miljøtema og resultatindikatorer for miljøprogramsatsingen. Disse legger også føringer for forvaltning av virkemidlene nasjonalt, regionalt og lokalt. Figur 5 gir en oversikt over virkemidler og miljøtema innenfor miljøprogrammet.

Relevante nasjonale miljømål og miljømål for jordbruket er gjengitt i innledende figurer under de enkelte tema senere i kapittelet. I tillegg er de gjengitt samlet i vedlegg 2.



Figur 5: Miljøtema og virkemidler i miljøprogram.

3.2 Kulturlandskap

Tema kulturlandskap i dette delkapittelet omfatter helheten av jordbrukets kulturlandskap med sine natur- og kulturminneverdier og kvaliteter knyttet til åpne landskap generelt. Kulturlandskap danner overbygning for de mer spesifikke miljøverdiene i landskapet (biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer, friluftsliv og tilgjengelighet) som behandles i påfølgende delkapitler.

Mål kulturlandskap

Nasjonale miljømål	Landbrukets miljømål	Mål Nasjonalt miljøprogram
Mål for naturmangfold, kulturminner og friluftsliv og tilgjengelighet gjelder også her.	Sikre et åpent og variert jordbruks- og kulturlandskap og sikre at et bredt utvalg av landskapstyper, særlige verdifulle biotoper og kulturmiljøer ivaretas og skjøttes. Sikre landbrukets kulturlandskap i hele landet.	Ta vare på og utvikle jordbrukets kulturlandskap. Ta vare på variasjonen i jordbrukets prioriterte kulturlandskap.

3.2.1 Jordbrukets kulturlandskap

Jordbrukets kulturlandskap er et resultat av mange generasjoners bosetting og ressursutnytting. I innmark og utmark finnes en mosaikk av åker og eng, kantsoner, slåttemark og beitemark, vann, bygninger, tun, gjerder, veier og andre typer natur- og kulturminneelementer. Ulike naturgitte forhold har gitt stor variasjon i produksjonsmåter og ressursutnyttelse i ulike deler av landet, med tilhørende særprega kulturlandskap. Endringer i driftsmåtene har gitt et jordbrukslandskap preget av både elementer fra historisk bruk og moderne driftsmetoder. Aktiv, hensynsfull og bærekraftig bruk gir varierte landskap i hele landet, er med på å ivareta kulturhistoriske og biologiske verdier, og har betydning for tilhørighet, tradisjon og verdiskaping. Jordbrukets kulturlandskap står derfor sentralt i bøndernes fellesgodeproduksjon for samfunnet.

3.2.2 Tilstand

Alminnelig jordbruksdrift bidrar til å holde landskapet åpent ved beiting, dyrking og slått. Endringer i antall bruk og driftsform påvirker kulturlandskapet. Bygging av nye driftsbygninger, nydyrking og intensivering endrer og tilfører nye elementer i landskapet. I sentrale strøk skaper by- og tettstedsvekst press for å omdisponere landbruksarealer til andre formål. Strukturelle endringer har andre steder ført til økt gjengroing, ved at slått, beite og hogst er kraftig redusert eller helt fraværende, og at kulturminner knyttet til landbruksdrift ikke lenger vedlikeholdes. Mellom 1939/1959 og 2009 har det eksempelvis vært en nedgang i fôropptak på utmarksbeite på ca. 60/40 prosent (se tabell 2). Tall fra Landbruksdirektoratet viser at det var en nedgang i husdyr på utmarksbeite på vel 5 prosent mellom 2000 og 2012.

I 2006 viste en statusgjennomgang at bare 30 prosent av områdene som ble registrert i *Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap* var holdt i hevd⁹. Registreringen har likevel hatt stor betydning for videre oppfølging av verdifullt kulturlandskap i Norge, blant annet ved områdeprioritering i *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* i 2009, se kap. 4.3.8.

Landbruksdepartementet initierte i 1998 et eget program for å overvåke tilstand og endring i jordbrukets kulturlandskap, avgrenset til innmarksarealene: 3Q – *Tilstandsovervåkning og resultatkontroll i jordbrukets kulturlandskap*. 3Q skal måle endringene i jordbrukslandskapet, ved hjelp av indikatorer for arealstruktur, biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer og tilgjengelighet. Data fra 3Q viser at jordbruksarealet går tilbake. En nedgang på 1,5 prosent ble registrert etter andre omdrev og foreløpige tall tyder på at tendensen fortsetter, men med noe mindre arealendringer. Jordstykkene blir færre og større. Det blir færre vegetasjonslinjer i landskapet. En del ekstensive grasmarkarealer gror igjen med trær og busker. Viktig årsaker er færre beitedyr og overgang til bruk av fulldyrka beiter. 3Q viser også tap av eldre bygninger i landskapet.

Flere enkeltelementer i jordbrukets kulturlandskap har betydning for biologisk mangfold, bl.a. alléer og trerekker, frittstående enkelttrær, gårds- og fangdammer, åpne bekker og grøfter. Nasjonalt sett registrerer 3Q en svak økning i lengde av alléer og trerekker, mens solitære trær er mer utsatt. Steingjerder er vanlige bare i deler av landet, og nasjonalt registreres en svak nedgang av steingjerder og steinrøyser. Vannforekomster i landskapet har en svak positiv utvikling. På nasjonalt nivå er trenden en svak økning både i antall gårdsdammer, og lengde av bekker, grøfter og elver.

Endringer i landskapet kan være vanskelige å måle og skjer gradvis. Refotografering av samme områder er en metode til å visualisere de endringer som skjer. Prosjektet *Tilbakeblikk* (www.tilbakeblikk.no) som gjennomføres av Norsk institutt for skog og landskap er et godt verktøy for både å dokumentere endring, vise tilstand og skape bevissthet og engasjement om landskapsendringer. Det er stor formidlingsaktivitet knyttet til dette prosjektet.

Som et deltema i SSBs årlige rapport *Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling*³, samles statistikk fra 3Q, tilskuddsforvaltning og annet som kan fortelle om utvikling og ivaretagelse av kulturlandskapet.

3.2.3 utfordringer og dagens virkemidler

Det er utfordrende å finne løsninger som kan bidra både til å beholde et åpent og levende jordbrukslandskap generelt og til å ivareta de spesielt verdifulle områdene og elementene i kulturlandskapet. En nøkkelfaktor er å stimulere til fortsatt jordbruksdrift i hele landet. Erfaring viser dessuten at ivaretagelse av de spesielt verdifulle områdene forutsetter kunnskapsbaserte prioriteringer, motiverte grunneiere og stimulans til den driften som skaper kulturlandskapsverdiene.

Over jordbruksavtalen er det innført flere økonomiske virkemidler som skal stimulere til å ta vare på et åpent og variert kulturlandskap. Miljøforvaltningen har også virkemidler på dette området. En kortfattet oversikt over de mest aktuelle virkemidlene og hvilke tiltak de skal utløse, finnes i Tabell 3. Virkemidlene under kulturlandskap vil også i stor grad ha innvirkning på øvrige kulturlandskapsrelaterte miljøtema.

Tabell 3: Økonomiske virkemidler og tiltak innen miljøprogram i jordbruket og KLDs økonomiske virkemidler rettet mot jordbrukets kulturlandskap. Ulike fargekoder viser forskjellen mellom nasjonale, regionale og lokale virkemidler. De fleste virkemidlene har positiv effekt også på andre miljøtema.

KULTURLANDSKAP	
Virkemiddel	Tiltak
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET	
Areal- og kulturlandskapstilskudd	Drift av jordbruksareal fordelt på ulike vekstgrupper og distriktsoner og drift av jordbruksareal generelt.
Miljøkrav	Ikke dyrke opp skogbryn, kantsoner og andre restarealer mot innmark, ikke dyrke opp eller fjerne ferdsselsårer, åkerholmer, steingjerder og gamle rydningsrøyser. Ikke kanalisere eller lukke elver, bekker og grøfter.
Nasjonale beitetilskudd (utmarksbeitetilskudd og tilskudd til dyr på beite)	Slippe dyr på beite generelt og utmarksbeite (ulike beitedyr og beitelengde).
Regionale miljøtilskudd	Slått av bratt areal (ulike hellingsgrader), drift av beitelag (ulike beitedyr, forsterket tilsyn), slippe dyr på utmarksbeite (ulike beitedyr, beitelengde og område f.eks. verneområde), slått av lokalt verdifullt jordbrukslandskap (ulike landskap som bygdenært, øyer/holmer/veiløse område, fjellområde mm), slippe dyr på beite på lokalt verdifulle jordbrukslandskap (ulike landskap), skjøtsel av særegne landskapselementer (åkerholmer, gårdsdammer, store trær).
	Øvrige tiltak under biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer og friluftsliv og tilgjengelighet virker også positivt på kulturlandskap, se disse deltemaene.
Tilskudd til tiltak i beiteområder	Etablering av faste infrastrukturtiltak på beite f.eks. sperregjerde, sankeanlegg.
Spesielle miljøtiltak i jordbruket	Ivaretagelse av biologisk mangfold og gammel kulturmark, tilrettelegging og tilgjengeliggjøring, ivaretagelse av kulturminner og kulturmiljøer.
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET OG KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET	
Utvalgte kulturlandskap i jordbruket	Drift og utvikling av helhetlige jordbrukslandskap i 22 områder.
Verdensarvsatsingen	Drift av jordbruksareal i verdensarvområder (2 områder).
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET	
Tilskudd til verdifulle kulturlandskap og skjøtseltiltak i verneområder (Miljødirektoratet)	Ivaretagelse av biologisk mangfold, mange ulike tiltak. Se også deltema <i>Biologisk mangfold</i> .
Tilskudd til fredete kulturminner i privat eie og kulturmiljø og kulturlandskap (Riksantikvaren)	Ett av formålene med tilskuddet er områdetilskudd til de åtte fredete kulturmiljøene samt andre særlig verdifulle kulturmiljø og landskap. Se også deltema <i>Kulturminner og kulturmiljø</i> .
Tilskudd til forebyggende tiltak mot rovviltskader og konfliktdempende tiltak	Målsettingen med tilskuddsordningen er å sikre iverksettelse av effektive forebyggende tiltak for å begrense de skadene rovvalt kan forårsake på produksjonsdyr i landbruket, samt konfliktdempende tiltak for å begrense ulemper for lokalsamfunn og andre grupper. Landbruks-, dyrevelferd- og miljøvirkemidler skal samlet bidra til måloppnåelsen.

3.3 Biologisk mangfold

Mål biologisk mangfold

Nasjonale miljømål

Økosystemene skal ha god tilstand og levere økosystemtjenester.

Ingen arter og naturtyper skal utryddes, og utviklingen til truede og nært truede arter og naturtyper skal bedres.

Et representativt utvalg av norsk natur skal bevares for kommende generasjoner.

Landbrukets miljømål

Mål under Kulturlandskap er også relevant her.

Opprettholde matvaresikkerhet og et bærekraftig landbruk gjennom bruk og vern av landbrukets genetiske ressurser.

Mål Nasjonalt miljøprogram

Et mangfold av naturtyper med registrert biologisk mangfold skal restaureres og vedlikeholdes innen 2020.

Status for truede arter i jordbruket skal bedres innen 2020.

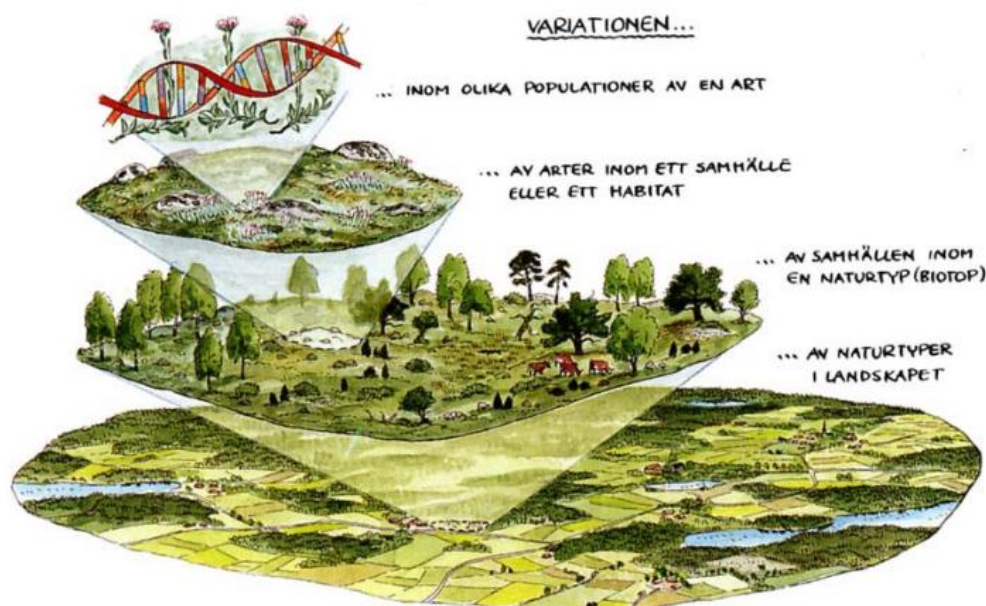
Økt bruk og vern av landbrukets genetiske ressurser.

3.3.1 Jordbrukets betydning for biologisk mangfold

Påvirkningen fra jordbruk på biologisk mangfold kan være både gunstig og ugunstig. Nedenfor viser vi noen erfaringer, sammenlikner ulike driftsformer, og viser til *Naturindeks*¹⁰ som trekker linjer bakover blant annet til situasjonen i 1950.

Ulike driftsformer og utnytting av arealer gjennom jordbruksaktivitet har gjennom århundrer skapt et mangfold av naturtyper og leveområder for arter, og det finnes i dag et stort biologisk mangfold både på gen-, arts- og naturtypenivå knyttet til jordbrukslandskapet, se figur 6. Både naturlig variasjon i landskapet og kulturskapte elementer bidrar til variasjon i økologiske forhold og gir rom for et mangfold av planter og dyr.

Ekstensiv driftsformer med ingen eller begrenset bruk av gjødsel, og liten grad av jordarbeiding bidrar mest til å ivareta allsidige livsmiljøer. Slik drift kan svare til tidligere drift av samme areal og dermed



Figur 6: Det biologiske mangfoldets ulike nivåer. Kilde: Ekstam & Forshed 1996: *Äldre fodermarker*

ivareta det arts mangfoldet som har fått utvikle seg. Bruk av beitemark er et eksempel på dette. Før jordbrukets historie tar til, kan store bestander av ville beitedyr ha skapt miljøer som lignet på ekstensivt drevne jordbruksarealer, med mange av de samme økologiske forhold. Boken *Europeiska kulturlandskap* viser hvordan mennesket, etter at de store ville beitedyrene forsvant, har opprettholdt deler av dette landskapet med tilhørende biologisk mangfold gjennom jordbruksaktivitet¹¹.

Naturmangfoldet påvirkes av ulike driftsmåter. Endringer av arealbruk og driftsformer i jordbruket har i mange tilfeller ført til tap av genetisk variasjon, mangfold av arter og naturtyper og av landskapsvariasjon i kulturlandskapet.

I tilknytning til matproduksjon er det utviklet et rikt kulturbetinget genetisk mangfold ved at husdyr, mat- og fôrvekster har blitt tilpasset gjennom sortsutvikling og avl. Endringer i driftsformer har også redusert dette genetiske mangfoldet. I fremtidig sortsutvikling kan man få bruk for slikt mangfold.

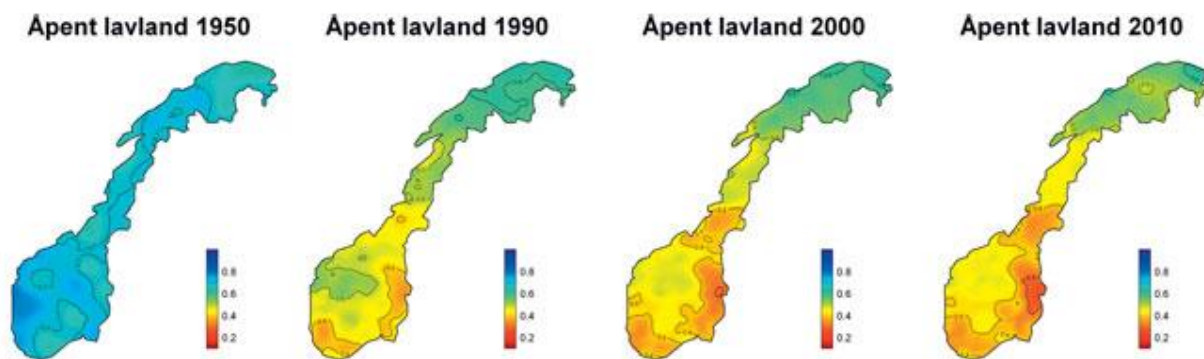
Det er viktig å ivareta biologisk mangfold i jordbrukslandskapet av flere årsaker. Mangfoldet av gener, arter, naturtyper og landskapsmosaikk utgjør robuste økosystemer, som leverer viktige økosystemtjenester. Eksempler er pollinering, utvikling av god jordstruktur, erosjonsmotstand og flomdemping. Et stort genetisk mangfold gir en robusthet for miljøendringer. Det gir også grunnlag for å videreføre tilhørende kunnskapsmangfold om bærekraftig drift av areal, som er en ressurs vi kan få bruk for i fremtiden. Å holde arealer i hevd gjennom jordbruksproduksjon har også positive bidrag i klimasammenheng. Nye næringer knyttes i stadig større grad til naturbaserte kvaliteter. Biologisk mangfold er derfor viktig for samfunnet.

3.3.2 Tilstand for biologisk mangfold

40 naturtyper av totalt 80 vurderte er i dag ansett som truet i *Norsk rødliste for naturtyper*¹². Av kulturbetingede naturtyper er slåttemark og kystlynghei i dag sterkt truet, mens kulturmarkseng (omfatter naturbeitemark og slåttemark) er sårbar. Seterområdene (boreal hei) er med i rødlistevurderingen, men manglende kunnskapsstatus hindrer truethetsvurdering av naturtypen. Økt målretting av RMP, innføring av miljøforvaltningens *tilskudd til tiltak for truede naturtyper* og et tett samarbeid mellom landbruks- og miljøforvaltningen om forvaltning av virkemidlene, har ført til at et stort antall lokaliteter for slåttemark og kystlynghei nå har fått bedret tilstand.

Økosystemet «Åpent lavland» i Naturindeks omfatter all kulturmark nedenfor skoggrensen, dvs. åpen seminaturlig slåtte- og beitemark (ikke fulldyrket mark), kystlynghei samt naturlig åpen mark¹³. Åpent lavland har dårlig tilstand i Naturindeks for Norge, målt fra en referansetilstand i 1950. Figur 7 viser utviklingen i tilstanden for Åpent lavland fra 1950 til 2010. Uten jordbrukets beitetilskudd er det sannsynlig at tilstanden for åpent lavland ville vært dårligere.

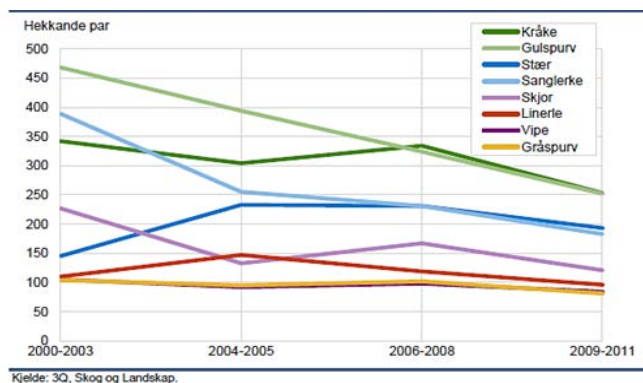
740 ville arter, det vil si 20 prosent av de nær 3700 truede og nær truede artene oppgitt i *Norsk rødliste for arter* lever i ekstensivt drevne kulturmarker¹⁴. I tillegg knyttes 119 truede og nær truede arter til jordbruksarealer i intensiv bruk. Totalt omkring 44 prosent av alle truede arter er knyttet til naturtyper som er helt eller delvis betinget av jordbruk. Særlig mange truede og nær truede arter av karplanter, sopp, og inntektsgrupper som sommerfugler, biller, veps (inkl. bier og humler) og fluer knyttes til åpne habitater påvirket av menneskelig aktivitet. Tap av genetisk mangfold hos ville arter skjer først og fremst der bestandene minimeres og leveområder fragmenteres, men med noen få unntak har vi lite kunnskap om status for genetisk variasjon hos truede arter i Norge i dag. Det finnes i dag eksempler på at eksisterende virkemidler innen landbruks- og miljøforvaltningen bedrer situasjonen for truede arter.



Figur 7: Kart over tilstanden for Åpent lavland, målt på en skala fra 0 (rødt) til 1 (blått). Jo lavere verdi, jo dårligere er tilstanden Kilde: Naturindeks¹³.

Norsk institutt for skog og landskap sitt overvåkingsprogram i jordbrukslandskap, 3Q, overvåker tilstand og endring i gårdslandskap. En av indikatorene er hekkende arter av fugl, se figur 8. Overvåkingen viser en nedgang i alle artene unntatt stær.

Innenfor det mangfoldet som benyttes til mat og landbruk bidrar avlsprogrammer og sortsforedlingsprosesser med fokus på høyproduktive sorter og raser, til at et begrenset utvalg av de genetiske ressursene utnyttes, og at kulturene blir sårbare for bl.a. miljøendringer. Det genetiske materialet hos husdyrraser og plantesorter som ikke lenger benyttes videre i landbruksproduksjon, og dermed ikke i videre avl, står i fare for å gå tapt over tid. Meld. St. 9 (2011-2012) påpeker at genetiske ressurser bør ivaretas gjennom aktiv bruk, slik at genressursene og kunnskapen om dem er tilgjengelige i møte med nye vekstforhold, klimaendringer, sykdommer, miljøkrav, forbrukerønsker eller økt produksjonsbehov.



Figur 8: Utviklingen i hekkfuglbestanden hos et utvalg fuglearter i 3Q-prosjektet. Stær, sanglerke, linerle og vipe påvirkes av forholdene på trekk- og overvintringsområdene. Hovedårsaken til nedgangen tolkes likevel av fagekspertene å være nedgang i egnede hekkehabitater i Norge.

I Norge følger Norsk genressurssenter med på utviklingen innen jordbrukets genressurser innen skogtrær, kulturplanter og husdyr, og det finnes virkemidler rettet mot noe av dette. 31 husdyrraser er i dag klassifisert som nasjonale og bevaringsverdige her i landet. Utviklingen innen de bevaringsverdige storferasene viser at antall foretak med besetninger med disse rasene og antallet dyr har økt siden 1990. Økningen er noe sterkere etter år 2000 da tilskuddet for bevaringsverdige storferaser ble innført som en nasjonal ordning. Alle de seks bevaringsverdige storferasene regnes som truet etter definisjonen til FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO): Færre enn 3000 hunndyr i avl. Fire av dem, dølafe, østlandsk rødkolle, vestlandsk rødkolle og telemarksfe er kritisk truet med mellom 128 og 276 avlskyr i 2014. Telemarksfe har opplevd nedgang de siste årene. Sju av de nasjonale småferasene er truet og av disse er steigarsau og kystgeit kritisk truet. De fire nasjonale hesterasene er alle truet, tre av dem kritisk. Innsats for å ivareta variasjonen av disse og øvrige husdyrslag og kulturplanter foregår både i aktive produsentmiljøer og i nettverk av ulike slag. Sikring mot genetisk

erosjon av nasjonale genetiske ressurser gjøres også gjennom bevaring av genetisk materiale til genbanker, klonsamlinger og in-situ-samlinger.

3.3.3 Utfordringer og dagens virkemidler

En utfordring for å nå målene for biologisk mangfold er å videreføre jordbruksdrift som ivaretar seminaturlige naturtyper og elementer viktige for biologisk mangfold. Det er viktig å ivareta mosaikkstruktur i intensivt drevne areal ved å bevare forekomst av og egenskaper til viktige elementer for biologisk mangfold, f.eks. dammer og kantsoner i åkerlandskap og unngå at disse påvirkes negativt av gjødsling og sprøyting. Sjeldne og truede arter og naturtyper krever særlig oppmerksomhet og tettere oppfølging. Arealbaserte produksjoner med en variert inn- og utmarksbruk gjennom beite og slått med fokus på seminaturlig engvegetasjon er av stor betydning for biologisk mangfold på alle nivå. Bevaring av genressursene i jordbruksproduksjoner er også en sentral utfordring. Virkemidler som bidrar til å svare på disse utfordringene er viktige for å nå miljømålene.

Opprettholdelse og utvikling av utmarksbeiting begrenses av rovviltpolitiske mål og har innvirkning på det biologiske mangfoldet der utmarksbeite opphører grunnet rovviltutfordringer.

Tregrensa i Sør-Norge er flere steder 200 m.o.h. lavere enn den klimatiske tregrensa. Dette skyldes i hovedsak beiting, seterdrift og hogst i fjellbygdene. I Norsk rødliste for arter fra 2010 er 158 arter oppført som truet eller nær truet i fjelløkosystemet. En undersøkelse fra Universitetet i Oslo viser at et moderat beitetrykk med 25 sau/km² hindrer tregrensa i å krype oppover¹⁵. Utmarksbeiting med sau er dermed viktig for det biologiske mangfoldet i fjelløkosystemet. Også i skoglandskapet er sau og storfe som beiter i utmarka positivt. Over 300 av artene som i rødlista er oppført som truet, har opphør av beiting som viktigste trusselfaktor.

En kortfattet oversikt over aktuelle virkemidler og tiltak for biologisk mangfold finnes i Tabell 4.

Tabell 4: Økonomiske virkemidler og tiltak innen miljøprogram i jordbruket og KLDs økonomiske virkemidler rettet mot biologisk mangfold i jordbrukets kulturlandskap. Ulike fargekoder viser forskjellen mellom nasjonale, regionale og lokale virkemidler. De fleste virkemidlene har positiv effekt også på andre miljøtema.

BIOLOGISK MANGFOLD	
Virkemiddel	Tiltak
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET	
Nasjonale og regionale tilskudd og krav under kulturlandskap, avrenning til vassdrag og kyst, plantevernmidler og utslipp til luft kan også virke positivt.	Drift av arealer hvor det brukes lite eller ingen bruk av kunstgjødsel og sprøytemidler, krav om å la kantsoner stå, og sette igjen vegetasjonssoner langs bekker og grøfter.
Tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser	Drift med ku og okse av bevaringsverdig storferase.
Regionale miljøtilskudd	Slått av slåttemark og slåttemyr, lyngsviing og beite i kystlynghei (verdifull og særlig verdifull kystlynghei), slippe dyr på beite på kystlynghei, styving av trær, slått av biologisk verdifulle arealer (f.eks. slåtteeng), slippe dyr på beite på biologisk verdifulle arealer (f.eks. naturbeitemark), sikring av seterdrift, sette av friarealer for gås i Nord-Trøndelag og Nordland (ulikt beitetrykk), tilrettelegge for fuglebiotoper, drift med bevaringsverdige husdyrraser, skjøtsel av gamle enger.
Spesielle miljøtiltak i jordbruket	Aktuelle tiltak er etablering, istandsetting, skjøtsel av varig vegetasjon, områder som er viktige leveområder og spredningsveier, istandsetting av områder med ulike høstingsformer, gjerding med mer.
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET OG KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET	
Utvalgte kulturlandskap i jordbruket	Istandsetting, vedlikehold og skjøtsel av biologisk verdifulle områder i 22 utvalgte områder.
Verdensarv	Støtte til skjøtsel av kulturlandskap i verdensarvområdene.
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET	
Tilskudd til tiltak for truede naturtyper (herunder UN) og for truede arter (herunder PA)	Tilskudd til tiltak for ivaretaking av UN og PA, gjelder også jordbruksareal. Tiltak kan være restaurering av degraderte areal, løpende skjøtsel som f.eks. beite og slått, investeringer til for eksempel gjerder.
Tilskudd til skjøtsel i nasjonalt verdifulle kulturlandskap	Tilskudd til skjøtels- og restaureringstiltak i verdifulle kulturlandskapsområder. Tiltak kan være restaurering av degraderte areal, løpende skjøtsel som f.eks. beite og slått, investeringer til for eksempel gjerder
Tiltak i verneområder	Midler til skjøtselstiltak. Tiltak kan være restaurering av degraderte areal, løpende skjøtsel som f.eks. beite og slått, investeringer til for eksempel gjerder, men også fjerning av uønskede arter m. m.
Tilskudd til forebyggende tiltak mot rovviltskader og konfliktdempende tiltak	Målsettingen med tilskuddsordningen er å sikre iverksettelse av effektive forebyggende tiltak for å begrense de skadene rovvilt kan forårsake på produksjonsdyr i landbruket, samt konfliktdempende tiltak for å begrense ulemper for lokalsamfunn og andre grupper. Landbruks-, dyrevelferd- og miljøvirkemidler skal samlet bidra til måloppnåelsen.

3.4 Kulturminner og kulturmiljøer

Mål kulturminner og kulturmiljøer

Nasjonale miljømål

Tapet av verneverdige kulturminner skal minimeres (oversikt i kommuner innen 2020 som grunnlag for å prioritere utvalg som skal tas vare på).

Et prioritert utvalg automatisk fredede og andre arkeologiske kulturminner skal ha et ordinært vedlikeholds nivå innen 2020.

Fredede bygninger, anlegg og fartøy skal ha ordinært vedlikeholds nivå innen 2020.

Landbrukets miljømål

Forvalte mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer i landbruket som grunnlag for kunnskap, opplevelser og verdiskaping.

Mål Nasjonalt miljøprogram

Status for kulturminner og kulturmiljøer i jordbruket skal bedres innen 2020.

3.4.1 Jordbrukets kulturarv

Kulturminner er alle spor etter menneskelig virksomhet, og i kulturmiljøer inngår de i større helheter og sammenhenger – som et gårdstun eller en setergrend. Fra de første steinalderbøndene for omkring 6000 år siden, har bosetting og næringsaktivitet etterlatt seg utallige spor i landskapet. Det norske jordbruket har vært et areal- og arbeidskrevende mangesysleri. Bruk av utmark, skog, fjell, hei og kystområder har opp til vår tid vært en integrert del av næringen, og kulturminner og kulturmiljøer finnes både i utmark og innmark. Mangfoldet av spor danner sammen med naturverdier helhetlige kulturlandskap og et stort spekter av landskapstyper – se miljøtema *Kulturlandskap*. Norsk og samisk, kvensk og skogfinsk jordbruk gir variasjonen også en etnisk dimensjon.

Jordbrukets kulturminner er arkeologiske kulturminner som hustuffer, gravminner og kullgroper, bygninger av alle slag og anlegg som veier, bruer, terrasserings, steingjerder, rydningsrøyser og tømmerrenner. Kulturbetinget biologi som hager, alléer, frukt- og høstingstrær, åker, eng og kulturmarker samt gamle husdyrraser regnes som biologiske kulturminner – noe av dette omtales under miljøtema Biologisk mangfold. Tradisjonskunnskap knyttet til lokale ressurser, driftsmåter og håndverksteknikker er også en del av jordbrukets kulturarv.

Kulturminner eldre enn 1537, bygninger eldre enn 1650 og samiske kulturminner eldre enn 100 år er automatisk fredet, kulturminner og kulturmiljøer fra nyere tid kan vedtaksfredes. Mange av landbrukets kulturminner betraktes som verneverdige selv om de ikke har noe formelt vern, og blir tatt vare på fordi de oppfattes som verdifulle av eiere og brukere. Gjennom daglig skjøtsel, vedlikehold og drift er bøndene viktige forvaltere av kulturarv. Kulturminnene inngår i bøndenes produksjon av fellesgoder til samfunnet.

3.4.1 Tilstand

Mange av jordbrukets kulturminner er avhengig av løpende vedlikehold, helst gjennom fortsatt bruk. Andre forvaltes best hvis de får ligge i fred.

Arkeologiske kulturminner

Automatisk fredete, arkeologiske kulturminner er de eneste kildene til kunnskap om tida før skriftlige kilder. Dagens beste jordbruksarealer var også de beste områdene for dyrking og bosetting i fortida. Det er stor tetthet av slike spor under markoverflaten i dyrka mark. I hovedsak er det de synlige arkeologiske kulturminnene i innmark som er kjent og registrert i den nasjonale kulturminnedatabasen Askeladden. Det meste av arkeologiske kulturminner i utmark er ikke registrert.

Mer intensive driftsmetoder påvirker bevaringsforholdene. Tallet på innleverte arkeologiske funn har også gått ned, selv om flere gjenstander trolig blir pløyd opp. Før gikk bonden bak plogen og så hva som ble pløyd opp. Fra traktoren har en mindre oversikt. Det er også en utfordring at funn ikke meldes på grunn av frykt for restriksjoner og kostnader. Ved tilfeldige funn i daglig drift bekoster staten aktuelle undersøkelser. Undersøkelser ved tiltak knyttet til nydyrking og drenering (henholdsvis over 15 og 100 dekar) belastes jordbruksforetaket. Mindre tiltak betaler staten.

Miljøovervåkningsprogrammet *Fortidens minner i dagens landskap* i et utvalg av kommuner viser at arkeologiske kulturminner er svært utsatt for tap og skade¹⁶. I områder med intensivt jordbruksdrift er økt pløyedybde, drenering, nydyrking og annen jordarbeiding viktige årsaker.

Overvåkningsprogrammet 3Q viser at det er gjort inngrep (f.eks. pløyd) i sikringssonen på 80 prosent av de synlige gravminnene. I områder med redusert eller opphørt drift trues de arkeologiske kulturminnene av gjengroing. De blir mindre synlige og kan skades av rot- og frostsprengning. Gjengroing endrer også den historiske landskapskonteksten, og svekker mulighet for opplevelse, formidling og verdiskaping.

Fredete og verneverdige bygninger

Landbruket har en mangfoldig og verdifull bygningsarv, både som enkeltbygninger og helhetlige kulturmiljøer og som nøkkelelementer i jordbrukets kulturlandskap. De er store bruksressurser, men byr også på utfordringer i det å forene bosetting og moderne gårdsdrift med gammel bygningsmasse. På landbrukseiendommer i Norge står det 998 900 bygninger (en fjerdedel av det totale antall bygninger i landet). Av disse er omkring 220 000 (22 prosent) registrert i SEFRAK (25 prosent av driftsbygningene og 28 prosent av boligbygningene). SEFRAK er et register over eldre bygninger, de fleste fra før 1900. Omkring 60 prosent av alle SEFRAK-hus er landbruksbygninger. Omkring 2400 (0,2 prosent) av landbrukets bygninger er fredet, 248 middelalderbygninger automatisk fredet. Landbrukets bygningsarv representerer både det sjeldne, som middelalderbygg, og det «alminnelige», som de røde låvene som fortsatt preger jordbrukslandskapet. Begge deler er av stor kulturhistorisk verdi.

Nedbygging i pressområder, riving i forbindelse med intensivt drift eller forringelse av tun/bygningsmiljøer gjennom lite tilpassete nye storfjøs er trusler mot verneverdige gårdsbygninger. At bygninger går ut av bruk er imidlertid hovedtrusselen. Andel aktive gårdsbruk er i dag 2/3 av tallet i 1999 og 1/5 av tallet i 1949. Selv om det gjøres en stor og jevn vedlikeholdsinnsats, får nedlegging, endret og redusert drift store konsekvenser. Miljøovervåkningsprogrammet *Gamle hus da og nå* for SEFRAK-bygninger i et utvalg kommuner, viser at 1 prosent av den eldre bygningsmassen forsvinner hvert år¹⁶.

3Q viser også at 15 prosent av alle undersøkte bygninger er i forfall eller ruin – tallet er 18 prosent for undersøkte SEFRAK-bygninger. Våningshus er i best stand. Driftsbygninger i tunet, mindre uthus i og nær tunet og særlig hus i utmark er sterkest truet. Et fuktigere klima utgjør dessuten en tilleggsbelastning med større risiko for råte og skadedyr på trebygninger. SSB viser at 20 prosent av landbrukseiendommene med bolighus er uten fast bosetting og at 34 prosent av SEFRAK-bolighus er ubebodd. Dette er tall som indikerer at forfall i bygningsmasse vil fortsette å øke.

Det er imidlertid økt interesse for å gjenbruke eldre, verdifull bebyggelse. Potensialet for bruk i verdiskaping, blant annet småskala reiseliv, er betydelig. Tilgangen til god håndverkskompetanse ved

istandsetting av bygninger er mange steder en flaskehals for gjennomføring av tiltak. Utvikling av slik kompetanse bidrar imidlertid til næringsutvikling – bygningshåndverk er en aktuell tilleggsnæring.

Setermiljøene

Seterdrift har hatt en enda større tilbakegang enn gårdsdrift. Seterlandskapet med bygninger, geiler og gjerder, seterveier og kulturmarker er av nasjonal og til dels internasjonal kulturhistorisk verdi.

Seterdriften hadde tidligere stor betydning for økonomien og ressursbruken på det enkelte gårdsbruk, gjennom beite, melkeproduksjon, høsting av fôr og ved. I 1939 hadde 26 400 av totalt 214 400 gårder (12 prosent) seter, i 2012 var tallet vel 1400 av 45 000 (3 prosent). Feltundersøkelser gjort av Norsk institutt for skog og landskap viser at bolighusene (sel og hytter) blir best ivaretatt, ofte til fritidsformål. Løer og fjøs er sterkt utsatt for forfall. Det er til dels store endringer i bygningsmiljøene på grunn av ny bruk, og setervollene er utsatt for gjengroing.

3.4.2 Utfordringer og dagens virkemidler

En betydelig andel av landets fredete og verneverdige kulturarv ligger på jordbrukseiendommer. En stor innsats gjøres gjennom daglig vedlikehold og tiltak. Det er likevel utfordrende å nå nasjonale mål for å minske tap, både når det gjelder forfall og gjengroing pga. opphørt bruk, og skader pga. jordbruksdrift. Nøkkelfaktorer for å oppnå målene er for bygningsarven tilgjengelige midler til istandsetting, prioritering av verneverdige bygninger og kunnskap om/ tilgang til god håndverkskompetanse. Stimulering til fortsatt drift er viktig for å hindre gjengroing. For arkeologien er det vesentlig at drift og tiltak baseres på og tar hensyn til tilgjengelig kunnskap om automatisk fredete kulturminner over og under markoverflaten.

Over jordbruksavtalen er det innført flere økonomiske virkemidler som skal bidra til å ivareta og bedre status for kulturminner og kulturmiljøer i jordbruket. KLD har også virkemidler på dette området. En kortfattet oversikt over de mest aktuelle virkemidlene og hvilke tiltak de skal utløse finnes i Tabell 5.

Tabell 5: Økonomiske virkemidler og tiltak innen miljøprogram i jordbruket og KLDs økonomiske virkemidler rettet mot jordbrukets kulturminner og kulturmiljøer. Ulike fargekoder viser forskjellen mellom nasjonale, regionale og lokale virkemidler. De fleste virkemidlene har positiv effekt også på andre miljøtema.

KULTURMINNER OG KULTURMILJØER	
Virkemiddel	Tiltak
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET	
Nasjonale og regionale tilskudd og krav under kulturlandskap virker også positivt	Drift av arealer hvor det ikke pløyes dypt, la steingjerder og rydningsrøyser stå, mv.
Regionale miljøtilskudd	Opprettholde drift av enkeltseter og felleseter med melkeproduksjon (fordelt på antall uker, foredling), skjøtsel av stølsvoller og seterlandskap, Opprettholde tradisjonell driftsform (hesjing).
	Slått, beite og skjøtsel av automatisk fredete kulturminner (gravminne, gravfelt og andre automatisk fredete kulturminner).
	Vedlikehold av nyere tids kulturminner (bakkemurer, trerekker, skigarder, rydningsrøyser, viktige kulturhistoriske områder).
Spesielle miljøtiltak i jordbruket	Istandsetting og skjøtsel av fredete og verneverdige bygninger og andre kulturminner og kulturmiljøer.
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET OG KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET	
Utvalgte kulturlandskap i jordbruket	Istandsetting, vedlikehold og skjøtsel av bygninger og andre kulturminner i 22 utvalgte områder.
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET	
Tilskudd fra Norsk Kulturminnefond	Istandsetting og sikring av kulturminner, rettet mot private eiere, frivillige organisasjoner og kommuner (når kulturminnet kommer allmennheten til gode).
Tilskudd til fredete kulturminner i privat eie og kulturmiljø og kulturlandskap, samisk kulturminnearbeid, arkeologiske kulturminner, bygninger og anlegg fra middelalderen (Riksantikvaren)	Istandsetting og skjøtsel av kulturminner. Blant annet relatert til det nasjonale målet om at fredete bygninger, anlegg og fartøy skal ha ordinært vedlikeholdsnivå innen 2020. Store deler av ordningene er knyttet opp i bevaringsprogram og prioriterte objekter.
Tilskudd til verdensarven (Riksantikvaren)	Istandsetting av kulturminner i de sju verdensarvstedene, relatert til bevaringsprogram.

3.5 Friluftsliv og tilgjengelighet

Mål friluftsliv og tilgjengelighet

Nasjonale miljømål

Alle skal ha mulighet for å drive friluftsliv som helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig aktivitet i nærmiljøet og i naturen ellers.

Områder av verdi for friluftslivet skal sikres og forvaltes slik at naturgrunnlaget blir tatt vare på.

Allemannsretten skal holdes i hevd.

Landbrukets miljømål

Bidra til et rikt og variert friluftsliv for opplevelser og aktivitet.

Mål Nasjonalt miljøprogram

Allmennhetens tilgang til jordbrukets kulturlandskap skal bedres.

3.5.1 Jordbrukslandskapets betydning for friluftsliv

Friluftsliv defineres som opphold og fysisk aktivitet i friluft i fritiden med sikte på miljøforandring og naturopplevelse. Landbrukets veier er viktige ferdselsårer for friluftslivet. Generelt er det utfordrende å gjøre friluftslivet tilgjengelig for alle med tanke på ulike ferdighetsnivå og fysiske og psykiske utfordringer. Landbrukets arealer utgjør en stor del av nærmiljøet til mange, og er gjerne bindeledd mellom byen/tettstedet og skog-, fjell- og strandområder i omlandet. Jordbruket bidrar med verdier som gir grunnlag for opplevelser, rekreasjon, reiselivstilbud og annen verdiskaping knyttet til landskapet.

3.5.2 Tilstand for friluftsliv og tilgjengelighet i jordbrukslandskap

Undersøkelser av befolkningens friluftslivsaktivitet og arealtilgang viser at åtte av ti nordmenn utøver friluftsliv. For de store byene er det dokumentert at 65 prosent av befolkningen har en trygg tilgang til rekreasjonsområder i nærmiljøet, men her det en nedadgående trend for alle tettsteder uavhengig av størrelse.

I tråd med *Nasjonal strategi for et aktivt friluftsliv* skal landets kommuner kartlegge og verdsette friluftslivsområdene innen 2018, basert på miljøforvaltningens veileder *Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder*¹⁷. Informasjon om områdene gjøres tilgjengelig i *Naturbase*.

Bortsett fra tilrettelagte stier og veier, er fulldyrka areal unntatt allmenn ferdsel i vekstsesongen. Disse arealene er likevel i stor grad i bruk som vinteraktivitetsområder. Friluftslivsaktivitet som innebærer sporlegging på jordbruksarealer vinterstid kan imidlertid forårsake isbrannskader. Landbruksveinettet er primært tilpasset jordbruksdriften. I samarbeid med kommuner, friluftslivsorganisasjoner og lokalmiljø bidrar gårdbrukere og grunneiere med kompetanse, lokalkunnskap og frivillig innsats for å etablere og merke turløyper, og finne gode løsninger for tilrettelegging og nødvendig kanalisering av ferdselen.

Overvåkingsprogrammet 3Q måler endringene i jordbrukslandskapet, gjennom indikatorer for arealstruktur, blant annet tilgjengelighet. 3Q registrerer ferdselslinjer i jordbrukets kulturlandskap på innmarksarealene. Totalt går stier atskilt fra bilvei tilbake. Smalere stiler har hatt en tilbakegang på 2 prosent i perioden registreringene har foregått. Stor variasjon regionalt skjuler seg bak det nasjonale

tallet. Nye resultater for tettstedsnære områder på Østlandet bekrefter at lengden av smale stier stadig reduseres, med andre ord at slike ferdselsårer forsvinner eller blir ødelagt.

Gjengroing i utmark på grunn av opphørt beitedrift eller høsting fører til at områder er blitt mindre tilgjengelig for ferdsel og friluftaktivitet. For eksempel i seterdaler som ikke lenger utnyttes til landbruksproduksjon, reduseres ferdselsmuligheter og opplevelseskvaliteter i områder med store kulturhistoriske verdier og lange tradisjoner som utfarts- og friluftsområder. Manglende fremkommelighet kan også være en utfordring i bynære utfartsområder som tidligere har vært beitet.

3.5.3 utfordringer og dagens virkemidler

Når jordbruksarealer er tilgjengelige for tilpasset ferdsel, innebærer det bedre muligheter for en større del av befolkningen til å være aktive i friluft, og allmennheten kan opprettholde et forhold til jordbruksdrift. Stor friluftslivsaktivitet og ferdsel i områder med jordbruk kan på den andre siden skape utfordringer for begge parter, eksempelvis der beitedyrdrift i utmark skal fungere sammen med hytteområder eller ferdsel til populære utfartsmål. Løsninger som balanserer mellom hensyn til jordbruksdrift og til tilgjengelighet og trygg ferdsel er nøkkelfaktorer.

Over jordbruksavtalen er det innført flere økonomiske virkemidler som skal bidra til å tilrettelegge for friluftaktivitet og ferdsel i jordbrukets kulturlandskap. KLD har også virkemidler på dette området. En kortfattet oversikt over de mest aktuelle virkemidlene og hvilke tiltak de skal utløse, finnes i Tabell 6.

Tabell 6: Økonomiske virkemidler og tiltak innen miljøprogram i jordbruket og KLDs økonomiske virkemidler rettet mot friluftsliv og tilgjengelighet. Ulik fargekode representerer forskjellen mellom nasjonale, regionale og lokale virkemidler. De fleste virkemidlene har positiv effekt også på andre miljøtema.

FRILUFTSLIV OG TILGJENGELIGHET	
Virkemiddel	Tiltak
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET	
Nasjonale og regionale tilskudd og krav under kulturlandskap kan også virke positivt	Slått og beite av jordbruksarealer (åpent landskap), krav om å ikke dyrke opp eller fjerne ferdselsveier.
Regionale miljøtilskudd	Vedlikehold av ferdselsårer i jordbrukslandskapet (grad tilrettelegging).
Spesielle miljøtiltak i jordbruket	Etablering og istandsetting av ferdselsårer, informasjonstiltak, gjerdeklyv og grunder.
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET OG KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET	
Utvalgte kulturlandskap i jordbruket	Drift og utvikling av helhetlige jordbrukslandskap (22 områder).
Verdensarvsatsingen	Drift av jordbruksareal i verdensarvområdene (2 områder).
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET	
Tilskudd til friluftaktivitet	Til lag og organisasjoner som arbeider med aktivitetsfremmende tiltak for friluftsliv, primært til tiltak som stimulerer til direkte friluftaktivitet, f.eks. organiserte turer, friluftslivsleirer, praktiske kurs og annen opplæring i friluftslivsaktiviteter samt støtte til utstyr og materiell. Organisasjoner med tilknytning til landbruket har mottatt støtte over ordningene, f.eks. 4H.

3.6 Avrenning til vassdrag og kyst

Mål for avrenning til vassdrag og kyst

Nasjonale miljømål	Landbrukets miljømål	Mål Nasjonalt miljøprogram
Økosystemene skal ha god tilstand og levere økosystemtjenester.	Bidra til å sikre en god økologisk tilstand for vannforekomstene.	Ingen vannforekomster i jordbruksdominerte områder skal nedklassifiseres innen 2021. De mest utsatte vannforekomstene i jordbruksdominerte områder skal ha bedret status innen 2015/2021.

I tillegg til disse gjelder vannforskriftens mål om at alle vannforekomster skal opprettholde eller oppnå god økologisk og kjemisk tilstand innen 2021.

3.6.1 Påvirkninger fra jordbruk på vannmiljøet

Avrenning av jordpartikler og utvasking av plantenæring fra jordbruksareal til vann og vassdrag er, sammen med utslipp av avløpsvann, hovedkildene som påvirker den økologiske tilstanden, målt som algevekst. Jordbruket er et åpent system, og husdyr- og planteproduksjon bærer alltid en risiko for uønsket tap av næringsstoff til omgivelsene. Overordnet kan vi sortere mellom punktutslipp og arealavrenning, sistnevnte beskrives også som diffuse utslipp. Punktutslipp kan blant annet forekomme fra lagre av gjødsel og silosaft, og har vært en vesentlig kilde til utslipp i vannmiljø. De siste tiårene er det innført krav til slike lagerkonstruksjoner, og slike problemer er derfor kraftig redusert.

I dag påvirkes vannmiljøet i all hovedsak av diffuse utslipp fra jordbruksarealene, i form av overflate- og grøfteavrenning. Følgende forhold kan særlig påvirke avrenningen: Den viktigste kildefaktoren for fosfor er jordens fosfornivå (målt som P-AL). I tillegg kommer mengde og type gjødsel og hvordan og når den er spredt samt balansen mellom tilført gjødsel og næring tatt ut med avlingen. De viktigste faktorene som påvirker transport av jordpartikler og fosfor er erosjonsrisiko (helning, jordart, jordfysikk med mer) samt når og hvordan jordarbeidingen foregår. Ved jordarbeiding om høsten kan jorden ligge blottlagt gjennom vinteren. Tele og snødekke forhindrer avrenning, mens perioder uten frost og endrede vinterforhold med flere fryse- og smelteepisoder forsterker avrenninga fra slike arealer. Andre viktig faktorer er avstand til vannvei, om jordet er grøftet og hvor mye, samt om jordet er flomutsatt.

Kraftig regn under eller etter gjødselspredning kan føre til at gjødsla regner vekk på overflata. Det er derfor viktig å gjødsla under lagelige værforhold. En vedvarende tilstand oppstår dersom man årlig tilfører mer gjødsel enn det som utnyttes til plantevekst. Et fosforoverskudd kan da havne ut i vassdrag, eller det kan hope seg opp i jordsmonnet, som igjen kan forhøye avrenninga. Vannmiljøutfordringer som følge av næringsstofftap er særlig store i husdyrtette områder og der det dyrkes grønsaker. Her kan både nitrogen- og fosforavrenning være et problem.

3.6.2 Effekter og tilstand i vannmiljø: eutrofiering

Når næringssalter og organisk materiale fra jordbruksområder havner i vassdragene, fører det til eutrofiering. I ferskvann er det viktigst å redusere tilførslene av fosfor som øker algeveksten i innsjøer og elver. Stor algevekst fører til dårlige oksygenforhold på dypere vann, og enkelte algearter kan også utvikle giftstoffer som er farlige for mennesker og husdyr. Organisk materiale kan øke oksygenforbruket i vannet og føre til dårligere forhold for blant annet bunndyr og fisk. Erosjon fører til at store mengder jordpartikler slammer ned bunnen, forverrer lys- og gyteforhold og levevilkår for planter og dyr og kan også forringe drikkevannskilder, badeplasser eller fiskeplasser.

Avrenning i form av næringssalter og partikulært materiale fra blant annet jordbruksområder, og da særlig nitrater, knyttes opp mot uønskede algeoppblomstringer og eutrofiering i kystnære områder. Videre påvirkes bestander av sukkertare av næringssalter, slam og partikler. Sukkertaren er et viktig oppvekstområde for en del fiskearter og er på norsk rødliste over truede arter.

Dagens tilstand

Overvåking i jordbrukspåvirkede områder (JOVA-programmet) viser at tilførsler av fosfor til vann er høyest i områder der det dyrkes grønnsaker og brukes mye husdyrgjødsel. I felt med intensiv kornproduksjon og husdyrhold er det store fosfortap på grunn av erosjon og nedbør/avrenning. Andre områder med åpen åker /korn har også forholdsvis store fosfortap. Nitrogentapet er størst fra grønnsaksarealer.

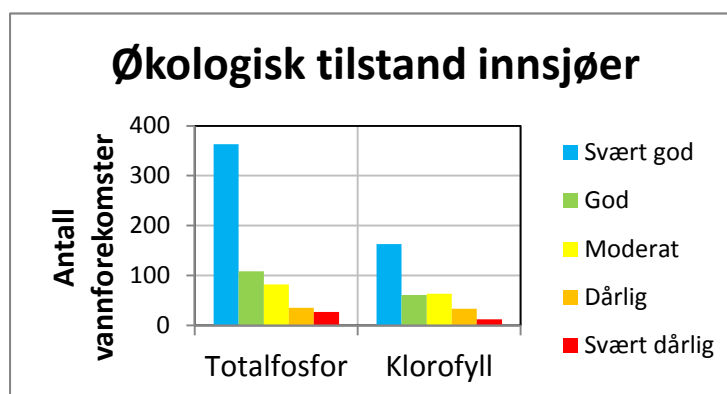
Fra Vann-nett hentes det ut kartleggings- og overvåkingsdata som viser tilstanden for norske innsjøer, bekker og elver samt kystvann¹⁸.

Figur 9 viser pålitelige overvåkingsdata for innsjøer som kan relateres til næringssalter. Resultatene viser at for totalt 615 innsjøer er det rundt 140 innsjøer som ikke oppnår god økologisk tilstand for fosfor. For klorofyll a (et mål for algevekst) når ca. en tredjedel av de 315 overvåka innsjøene ikke miljømålet. For de 1200 elvene som har gode nok data er det om lag en tredjedel som ikke når miljømålet for fosfor.

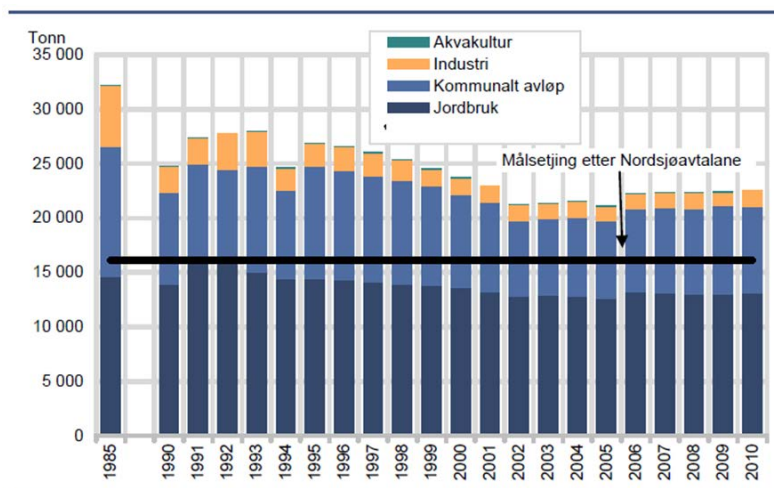
Tilsvarende sammenstilling for kystvann viser at om lag 20 vannforekomster ikke når god

tilstand for eutrofiparameterne nitrogen og klorofyll. Kystvannforekomstene dekker ofte store områder. Tilstanden i de kystnære områdene varierer en del geografisk. Fra Vestlandet og nordover er den økologiske tilstanden i all hovedsak god, men langs kysten av Skagerrak og i noen fjordbasseng er det utfordringer med eutrofiering. Det registreres en nedgang i bestanden av sukkertare, særlig langs Østfoldkysten og på strekningen mellom Kristiansand og Stavanger.

Området fra Svenskegrensa til Lindesnes regnes som det mest sårbare området for næringssalter langs norskekysten. Figur 10 viser tilførsler av nitrogen til området. Avrenningen fra jordbruket har gått litt ned fra 1985 til 2010, men det totale utslipp (alle sektorer) ligger fremdeles over målet som er satt etter Nordsjøavtalene.



Figur 9: Økologisk tilstand for eutrofiparameterne fosfor og klorofyll (mål for algevekst) i innsjøer som har gode nok overvåkingsdata til klassifisering iht. vannforskriften. Kilde: Vann-nett.



Figur 10: Tilførsler av totalnitrogen fra menneskeskapte kilder i tonn til området svenskegrensa-Lindesnes i 1985 (utgangsnivået for Nordsjøavtalene) og i perioden 1990–2010. Målsettingen i Nordsjøavtalene (50 prosent reduksjon i forhold til 1985-nivå) er markert med sort strek. Kilde: NIVA/SSB¹⁹.

3.6.3 utfordringer og dagens virkemidler

I forrige kapittel viste vi at det er et gap mellom dagens tilstand og miljømålet i mange av våre vannforekomster. Siden 1980- tallet er det gjennomført omfattende tiltak for å bedre vannmiljø og disse har hatt god effekt. Uten disse virkemidlene og tiltakene ville nok tilstanden vært mye dårligere enn den er i dag. Siden det er et gap mellom mål og tilstand tyder mye på at eksisterende virkemidler og tiltaksgjennomføring ikke er tilstrekkelig eller målrettet nok til å nå miljømålene. For videre omtale av dette, se kapittel 3.9 og kapittel 4.

Over jordbruksavtalen er det innført flere økonomiske virkemidler som skal stimulere til redusert avrenning til vassdrag og kyst. KLD har ikke egne økonomiske virkemidler. En kortfattet oversikt over de viktigste økonomiske virkemidlene og hvilke tiltak de skal utløse finnes i Tabell 7.

Tabell 7: Nasjonale, regionale og lokale virkemidler og tiltak i miljøprogram rettet mot avrenning. Ulik fargekoder representerer forskjellen mellom nasjonale, regionale og lokale virkemidler. De fleste virkemidlene har positiv effekt også på andre miljøtema.

AVRENNING TIL VASSDRAG OG KYST	
Virkemiddel	Tiltak
Miljøkrav	Ikke kanalisere eller lukke elver, bekker og grøfter, sette igjen vegetasjonssone langs vassdrag og kanaler som ikke jordarbeides, fylkesmannen kan fastsette egen krav i prioriterte områder. Gjødslingsplan og sprøytejournal.
Regionale miljøtilskudd	Ingen/utsatt jordarbeiding, høstharving og direktesådd høstkorn (fordelt på erosjonsklasser), fangvekster sådd sammen med vekster og fangvekster etter høsting, grasdekt vannvei og vegetasjonssone (fordelt på korn og potet/grønnsaker), andre grasdekte arealer, ugjødsle randsoner i eng (kun prioriterte områder), stubb i flomutsatte og vassdragsnære områder, stubb i områder med jordtap, vedlikehold av fangdammer, utsatt omlegging av eng (kun prioriterte områder), miljøavtale (trinn 1 og trinn 2)
Spesielle miljøtiltak i jordbruket	Etablering og istandsetting av hydrotekniske anlegg (f.eks. kummer), vegetasjonssoner, oppsamlingsanlegg for avløp, fangdammer, våtmarker, landskapsplantinger.
Tilskudd til miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel	Nedlegging, nedfelling og spredning med rask nedmolding demper ammoniakkutslipp. Bruk av tilførselsslanger demper maskinbruk og jordpakking og derav lystgassdannelse. Spredning i vår/vekstsesong øker planteutnyttelsen og demper næringstap.

3.7 Plantevernmidler

Mål plantevernmidler

Nasjonale miljømål	Landbrukets miljømål	Mål Nasjonalt miljøprogram
Risiko for at utslipp og bruk av kjemikalier som er årsak til skade på helse og miljø skal minimeres.	Redusere avhengigheten av plantevernmidler og redusere helse og miljørisikoen ved bruk av plantevernmidler.	Helse og miljørisikoen ved bruk av plantevernmidler i jordbruket skal reduseres innen 2021.

*Handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler (2010-2014)*²⁰ fastsetter mål og tiltak på plantevernmiddelområdet. Integrert plantevern og økt kunnskap om alternative metoder er viktige områder i planen. Handlingsplanen skal nå revideres. Planen er ikke en del av Nasjonalt miljøprogram, og omfattes derfor ikke av denne utredningen.

3.7.1 Påvirkning fra plantevernmidler

Kjemiske plantevernmidler er en viktig innsatsvare for å kontrollere skadegjørere i dagens jordbruk. Samtidig kan slike midler ha uønskede effekter på helse og miljø. Kjemiske plantevernmidler vil kunne bindes, transporteres eller brytes ned i miljøet. Kjemiske plantevernmidler skal i størst mulig grad forsvinne fra det biologiske systemet etter at de har hatt sin tilsiktede virkning. De skal ikke finnes igjen i mengder av betydning i jord, grunnvann eller overflatevann.

Det at plantevernmidler kan påvises i vann betyr ikke nødvendigvis at de gir skade på vannlevende organismer. For å kunne vurdere hvilken risiko de utgjør, må en se på den effekt plantevernmidler har på de ulike organismene. Det gjøres risikovurdering av funn av plantevernmidler.

3.7.2 Rester av plantevernmidler i miljøet

Siden kunnskapsnivået er best for vannmiljø, blir dette vektlagt i det følgende. I JOVA-programmet som gjennomføres av Bioforsk, overvåkes nedbørsfelt som representerer de viktigste jordbruksområdene i landet med hensyn til klima, jordsmonn og driftspraksis. Det gjøres målinger i bekker og elver hvor det er forventet å finne rester av plantevernmidler. Overvåkingen omfatter per i dag seks utvalgte landbruksdominerte nedbørsfelt gjennom vekstsesongen. I de tre mest belastede områdene viser trendanalyser av overvåkingsresultatene en nedgang i funnfrekvens, konsentrasjoner og total miljøbelastning fra plantevernmidler for hele perioden (1995–2012). Den positive utviklingen ses i felter dominert av intensiv grønnsak- og potetproduksjon. I kornfeltene er det gjort flest funn av ugrasmidler, og det er en tendens til økende funn av soppmidler som må ses i sammenheng med redusert jordarbeiding.

JOVA-feltene dekker ikke hele bredden i norsk landbruksproduksjon, og bl.a. frukt- og bærproduksjon omfattes ikke av overvåkingen. Det er begrensninger i søkespekteret, herunder at glyfosat ikke har inngått i det faste søkespekteret. Forekomst av plantevernmidler i vannmiljø under høst, vinter og tidlig vår er lite dokumentert. Tatt i betraktning det kalde klimaet i Norge er det en risiko forbundet med at ikke plantevernmidlene brytes helt ned gjennom sommeren og at rester kan tapes til miljøet gjennom høsten og vinteren.

En risikobasert kartlegging av forekomst av plantevernmidler i grunnvann i landbruksdominerte områder viser funn av plantevernmidler i de fleste av de undersøkte lokalitetene, med påvisninger i om lag 50 prosent av alle prøvene, hvorav cirka 10 prosent med konsentrasjoner over grenseverdi for drikkevann²¹.

Resultatene fra JOVA-overvåkingen tilsier samlet sett at problemomfanget når det gjelder plantevernmidler i miljøet fortsatt er uavklart.

Det er utfordrende å måle forholdet mellom mål og tilstand fordi det er store variasjoner mellom år i bruk av plantevernmidler. Jordbruk skjer i et åpent naturlig økosystem, hvor både næringsstoffer og plantevernmiddelrester vil renne av.

3.7.3 Dagens virkemidler

Over jordbruksavtalen er det innført flere økonomiske virkemidler som skal stimulere til redusert risiko ved bruk av plantevernmidler. KLD har ikke egne økonomiske virkemidler. En kortfattet oversikt over virkemidlene og hvilke tiltak de skal utløse finnes i Tabell 8.

Tabell 8: Nasjonale, regionale og lokale virkemidler og tiltak i miljøprogram rettet mot plantevernmidler. Ulike fargekoder representerer forskjellen mellom nasjonale, regionale og lokale virkemidler. De fleste virkemidlene har positiv effekt også på andre miljøtema.

PLANTEVERN MIDLER	
Virkemiddel	Tiltak
Miljøkrav (PT)	Sprøytejournal*. Krav om å unngå sprøyting av kantsoner og åkerholmer*.
Regionale miljøtilskudd	Redusert bruk av kjemiske plantevernmidler ved ugrasharving, hypping/radrensing og flammings.
Spesielle miljøtiltak i jordbruket	Biobed for oppsamling av plantevernmiddelrester/vaskevann. Fangdammer og vegetasjonssoner langs vassdrag.

* Begge disse fremgår også av forskrift om plantevernmidler som gjelder uavhengig av tilskudd.

3.8 Utslipp til luft

Mål utslipp til luft

Nasjonale miljømål	Landbrukets miljømål	Mål Nasjonalt miljøprogram
Norge skal være karbonnøytralt i 2050.	Begrense utslippene til luft fra produksjon, foredling og forbruk av mat.	Jordbruket skal øke opptak av karbon i jord.
Norge skal overoppfylle utslippsforpliktelsene sine med 10 prosent-poeng til 9 pst. under 1990-nivå.	Redusert høstpløying, bedre utnytting av husdyrgjødsel innen 2020.	Jordbruket skal redusere utslipp av lystgass (N ₂ O) og/eller metan (CH ₄).
Norge skal frem til 2020 ta på seg en forpliktelse om å kutte i de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 pst. av Norges utslipp i 1990.		Utnyttelsen av næringsstoffer i husdyrgjødsel skal bedres, med reduserte utslipp av ammoniakk tilsvarende 8 prosent innen 2020.
Samfunnet skal forberedes på og tilpasses klimaendringene.		
Helse og miljø skal ikke ta skade av luftforurensning fra (...) ammoniakk eller partikler.		

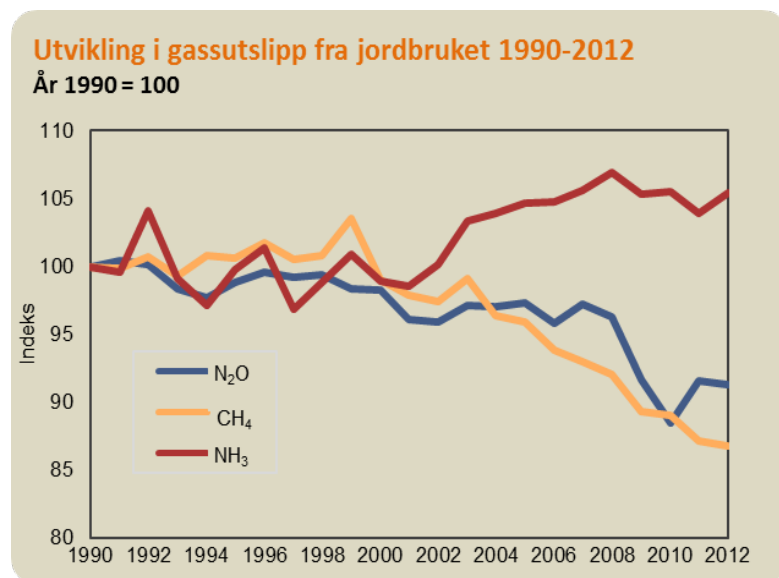
3.8.1 Påvirkning fra jordbruket på klima

Utslippene som rapporteres for jordbrukssektoren i det norske klimagassregnskapet var på 4,5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2012. Det er en reduksjon på 10,3 prosent siden 1990. Utslipp fra jordbruket utgjorde i overkant av 8 prosent av de samlede norske klimagassutslippene. I tillegg kommer CO₂-tap fra jord - fremfor alt torvjord - som utgjør om lag 2 mill. tonn, se nedenfor. For øvrig er husdyrproduksjon den største kilden til utslipp fra jordbrukssektoren, nærmere bestemt metan (CH₄) fra tarmgass og husdyrgjødsel, og lystgass (N₂O) fra nitrogenholdig gjødsel. Siden mye av planteproduksjonen i Norge brukes til dyrefôr kan størsteparten av utslippene knyttes til animalske produkter, mens vegetabiliske matvarer gir mindre utslag.

Utviklingen i utslipp fra jordbruket er vist i figur 11. I tillegg til lystgass og metan fremgår også utslipp av ammoniakk (NH₃). En fellesnevner for disse utslippsberegningene er at de er knyttet til næringsomsetning som foregår i gårdsdriften; fordøyelse i husdyr, gjødselhåndtering og planteernæring. Næringsomsetning er prosesser som kan måles og telles, noe som muliggjør utslippsberegninger. Det er samtidig grunnleggende prosesser i gårdsdriften og medfølgende utslipp er derfor tett sammenkoblet med nivået på matproduksjonen.

Disse tallene gir imidlertid ikke det fulle bildet av klimapåvirkningen, eller hvor forbedringsmulighetene finnes. Mange typer klimapåvirkning bokføres under andre sektorer, eksempelvis fra energiforbruk til transport, maskiner, oppvarming og matindustri. Utslippene fra transport og energiforbruk er moderate sammenliknet med jordbrukets utslipp av lystgass og metan, men de kan være vesentlige, for eksempel for veksthusproduksjoner.

I tillegg kommer eksempelvis utslipp fra mat og fôr produsert i utlandet, som skal bokføres i opphavslandet.



Figur 11: Utvikling utslipp av ammoniakk (NH₃), metan (CH₄) og lystgass (N₂O) fra jordbruket 1990-2012.

utslippsregnskapet under sektoren for arealbruk, arealbruksendringer og skog (LULUCF). Utslipp fra dyrket myr og mineraljord er om lag 2 mill. tonn CO₂-ekvivalenter hvert år.

Karbonbalanse i dyrkamark for øvrig blir gjerne utelatt fra oversikter over jordbrukets klimapåvirkninger, til tross for at det kan gjøre store utslag for klimaet. Det skyldes at det er vanskelig å måle prosessene selv i et kort tidsperspektiv, og at det er stor usikkerhet knyttet til varigheten.

Jordbruk kan også bidra til utslippskutt i andre sektorer, eksempelvis ved at restprodukter fra jordbruksproduksjon brukes til energiproduksjon (bioenergi) og erstatter utslipp fra fossile energikilder. Dette omtales som substitusjon av utslipp. Eksempler på dette er produksjon av biogass fra husdyrgjødsel og restavlinger.

I tillegg til påvirkningen gjennom drivhusgasser kan jordbruksdrift og jordbrukslandskap også ha andre effekter på klimasystemet, ved å medvirke, motvirke eller tilpasse til klimaendringer. En effekt som har økende oppmerksomhet er albedoeffekten, som virker motsatt av drivhuseffekten ved å reflektere solenergi ut fra jorda. Åpne landskap gir høyere refleksjon (albedoeffekt) enn gjengrodde landskap, og effekten øker med varigheten av snødekket. Gjengroing av beite- og kulturlandskap reduserer albedoeffekten, og innsats mot gjengroing kan muligens veie opp for negative klimapåvirkninger av jordbruksdrift. Det er betydelig kunnskapsmangel om kulturlandskapets betydning for klima. En overordnet vurdering av hvordan arealbruk i jordbruket påvirker klima er gitt i DN-rapporten *Kulturmark og klima*²³.

3.8.2 Utslipp av ammoniakk

Nitrogengjødsling er en viktig kilde til drivhusgassen N₂O, men det er likevel kun en marginal del av nitrogenet som går tapt som N₂O. Oftest avgis langt mer ammoniakk, NH₃, som ikke er en drivhusgass, men forårsaker overgjødsling i naturen. Sekundært kan ammoniakk også gi opphav til helseskadelige partikler, miljøskadelig forurengning og klimaskadelig lystgass. Utslipp av lystgass

Jordbruksdriften kan også gi positive klimabidrag i form av lagring av karbon i jord. Alt jordbruk bygger på planters fotosyntese hvor plantene tar opp CO₂. Det meste av dette tilbakeføres til atmosfæren, men noe blir overført jordsmonnet og lagret mer varig. På denne måten kan jorden fungere som karbonlager, men dette kan også reverseres, med store CO₂-utslipp under visse forhold. Oppdyrking av myr er et særtilfelle av dette. Slik torvjord inneholder fra naturens side store mengder karbon som vil avgis, primært som CO₂, når myra dreneres og tørrelles. Utslipp ved oppdyrking av myr inngår i

påvirker klimaet globalt, mens ammoniakkutslipp er et mer regionalt problem. I Norge er det primært på Sør-Vestlandet at nedfall av ammoniakk overskrider tålegrenser i naturen. Her kommer norske utslipp på toppen av langtransporterte tilførsler fra kontinentet.

Norge har en forpliktelse under Gøteborgprotokollen om å begrense årlige NH_3 -utslipp til maksimalt 23 000 tonn fra 2010. Ifølge utslippsregnskapet var norske utslipp 26 933 tonn i 2012. Jordbruket står for over 90 prosent av disse utslippene. Overskridelsen har ikke vært kjent lenge, men ble avdekket etter at nye utslippsfaktorer ble innarbeidet i utslippsregnskapet i 2013.

Mens omdannelsen av nitrogenforbindelser til lystgass går tregt, oppstår ammoniakkutslipp mer spontant, ved utskilling, lagring og spredning av husdyrgjødsel. Det kan gjøre dype innhogg i nitrogenressursen som husdyrgjødsel representerer, og dermed et ressurstap for driften som må kompenseres med nitrogen fra andre kilder. Gårdbrukerne har derfor også vesentlig egeninteresse av å dempe slike utslipp.

3.8.3 Utfordringer og dagens virkemidler

De fremtidige klimaendringene vil påvirke jordbrukssektoren. På våre breddegrader er det forventet høyere temperatur, lengre vekstsesong, mer nedbør, større nedbørsintensitet, lengre nedbørs- og tørkeperioder, og avlingene kan bli mer utsatt for sopp og sykdomsangrep. Dette kan også spille over i andre miljøbelastninger og gi større problemer med å nå miljømålene innen plantevernmidler, avrenning og vannmiljø.

For å finne de gode løsningene er det ofte nødvendig å analysere driftssystemet som en helhet. Eksempelvis kan redusert nitrogengjødsling redusere utslippene per areal, men øke utslippene per produserte enhet. Disse resonnementene gjelder imidlertid kun klimagassutslipp. Likningen blir mer krevende dersom man inkluderer karbonopptak, substitusjonsmuligheter, albedoeffekt og klimatilpasninger.

Tilpasninger i jordbruket med tanke på å redusere ammoniakkutslippene kan dels bestå i å redusere nitrogenmengdene i rasjonen, og dels i å unngå eksponering av husdyrgjødsel. Både riktig lagring og gunstig spredning er en forutsetning for å redusere utslipp fra husdyrgjødsel.

En stor del av utslippene fra jordbruk er tett forbundet med produksjonen og vanskelig å unngå uten å redusere produksjonen eller endre forbruksvanene i befolkningen. Tiltak forbundet med god agrobiologi vil imidlertid kunne redusere utslipp til luft, ved å sørge for at mest mulig av gjødsel utnyttes til plantevekst, rett maskinbruk for å unngå pakkeskader, og ivareta drenering slik at man reduserer dannelsen av lystgass. I grovfôrbasert husdyrhold kan god grovfôr kvalitet og beitebruk utgjøre en viktig del av løsningen. Klimakur-utredningen utreder også muligheter for bruk av husdyrgjødsel til produksjon av biogass og stanse nydyrking av myr²⁴.

Over jordbruksavtalen er det innført flere økonomiske virkemidler som skal stimulere til reduserte utslipp til luft. KLD har ikke egne økonomiske virkemidler. En kortfattet oversikt over virkemidlene og hvilke tiltak de skal utløse finnes i Tabell 9.

Tabell 9: Nasjonale, regionale og lokale virkemidler og tiltak i miljøprogram rettet mot utslipp til luft. Ulike fargekoder representerer forskjellen mellom nasjonale, regionale og lokale virkemidler. De fleste virkemidlene har positiv effekt også på andre miljøtema.

UTSLIPP TIL LUFT	
Virkemiddel	Tiltak
Tilskudd nevnt under kulturlandskap	Dyr på beite gir redusert utslipp fra husdyrgjødsel sammenliknet med innefôring. Arealtilskudd til overflatedyrket eng og innmarksbeite kan kombinere fôrproduksjon med karbonlagring. Åpent landskap kan være positivt med tanke på albedoeffekt fordi det øker utstrålingen.
Miljøkrav	Gjødslingsplan stimulerer til riktig utnyttelse av husdyrgjødsel.
Tilskudd til miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel	Nedlegging, nedfelling og spredning med rask nedmolding demper ammoniakkutslipp, bruk av tilførselsslanger demper maskinbruk og jordpakking og derav lystgassdannelse, spredning i vår/vekstsesong øker planteutnyttelsen og demper næringstap.
Tilskudd til redusert/utsatt jordarbeiding	Redusert/utsatt jordarbeiding demper nedbrytning av jordsmonn og gir bedre utnyttelse av nitrogengjødsel. Øker karbonbinding i jord og reduserer lystgassutslipp.

3.9 Betydningen av et helhetlig perspektiv i mål for miljø og jordbruk

Tidligere kapitler har delt inn miljøhensyn og -verdier i ulike miljøtema. For å oppnå helhetlige løsninger må de ulike miljøtemaene ses i sammenheng og de må også ses i sammenheng med målene for norsk landbruksproduksjon. Dette helhetlige perspektivet inngår i dagens politikk med de overordnede miljømålene og målet om bærekraftig landbruk. Gode løsninger for å nå slike sammensatte mål må kunne tilpasse seg regionale forskjeller i naturgitte forhold, målkonflikter og vinn-vinn-situasjoner mellom jordbruk og miljø regionalt og nasjonalt, samt konkurranse om knapphetsgoder og ressursbalanse i et globalt perspektiv.

Mål i landbruks- og miljøsektoren kan på enkelte områder virke motstridende. Et eksempel på dette er tiltak i landbruket som fremmer utmarksbeiting samtidig som Stortingets vedtatte bestandsmål for rovvilt virker i motsatt retning. Rovviltbestander legger klare begrensning for muligheten til å utnytte utmarksbeitene både i prioriterte rovviltområder og i relativt store områder som ligger opp til de prioriterte rovviltområdene.

3.9.1 Kulturlandskap

Landskap er helheten i våre omgivelser, både det naturgitte og menneskeskapte. Som beskrevet i kapittel 3.2.1 er jordbrukets kulturlandskap resultatet av menneskers bosetting og næringsutøvelse gjennom store deler av vår historie. Jordbruksbefolkningen har skapt og vedlikeholdt verdier som vi i dag verdsetter som ressurser og kvaliteter i forvaltningen av landskap, naturmangfold, kulturarv og friluftsliv. Disse verdiene må forstås som del av en større landskapssammenheng. Arealer, punkt- og linjeelementer danner helheter og påvirker hverandre, er både historiefortellende og leveområder for planter og dyr. Kulturpåvirkete naturtyper har verdi både for naturmangfold, kulturhistorie og friluftsliv. Ferdselsveier er både kulturminner og viktige for friluftsliv. Derfor er også virkemidler og tiltak for å fremme dem i jordbrukets miljøprogram samlet under overskriften *kulturlandskap*, både de generelle og spissede ordningene. Samtidig påvirkes verdiene av, og må ses i sammenheng med, øvrige miljøtema knyttet til forurensning og utslipp fra jordbruket.

Opplevelser av varierte, innholdsrike landskap er vesentlige fellesgoder for samfunnet, både lokalt og nasjonalt, og bidrar til Norges attraktivitet som reiselivsmål. Verdiene trues, dels av redusert bruk, dels av intensivt drift eller nedbygging. Tabellene 3-6 viser at en rekke tiltak er iverksatt av LMD, et par ordninger er LMD og KLD felles om og KLD har også virkemidler for ivaretagelse av verdier i jordbrukets kulturlandskap. Resultatene blir nærmere beskrevet i kapittel 4, men det er liten tvil om at jordbrukets virkemidler fører til betydelig ivaretagelse av både helheter og elementer i jordbrukslandskapet, som ellers ville gått tapt.

3.9.2 Forurensning

Miljøtemaene utslipp til luft og avrenning til vassdrag har mye til felles. Begge handler om at ressurser ikke går til plantevekst, men havner på avveie. Det gjelder både karbon, nitrogen og fosfor, både fra jord og fra gjødsel.

Jordbruk foregår i et åpent system med en viss påvirkning på omgivelsene. Hvorvidt det skal betegnes som forurensning er et spørsmål om mengde, herunder om man overskrider tålegrenser i naturen. For øvrig er det ønskelig å begrense lekkasjer ikke bare av miljøhensyn, men også for plantevekst og produktivitet. I tillegg er fosfor en knapphetsressurs på verdensbasis som nødvendiggjør tiltak for å bevare fosforet i jorda.

Som vi har sett er spørsmål om gjødsling, jordarbeiding og plantedekke særlig sentralt for hvilke lekkasjer som oppstår. En vesentlig andel av utslippene av ammoniakk og klimagasser fra jordbruket er knyttet til husdyr- og kunstgjødsel. På samme måte har eutrofip problemer i ferskvann og kystvann sin årsak i overskudd og avrenning av henholdsvis fosfor og nitrogen fra gjødsel. Som det fremgår av tabellene 7 og 9 er det flere av virkemidlene med tilhørende tiltak som både bidrar til å redusere utslipp av klimagasser og avrenning til vassdrag og kyst. Under virkemidlet tilskudd til miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel i tabell 9 bidrar alle tre tiltakene til både mindre klimagassutslipp og mindre avrenning av næringsstoffer. På samme måte bidrar samtlige arealtiltak, som er listet opp i tabell 7, til redusert erosjon og avrenning av fosfor, nitrogen og partikler også til økt karbonbinding i jord og mindre utslipp av lystgass. I tillegg fører de til bedre tilstand for biologisk mangfold, siden næringsstoffer på avveie også påvirker biologisk mangfold negativt. Disse tiltakene er også fordelaktige for jordbruksnæringen fordi de fører til økt utnyttelse av gjødsel (større avling per innsatsfaktor) og en forbedring av jordforholdene.

Miljøtema plantevernmidler dreier seg om å gjøre norsk landbruksproduksjon mindre avhengig av plantevernmidler og å redusere risikoen ved bruk av slike midler. En har hatt flest miljøskadelige funn av plantevernmidler ved grønnsakdyrking. Samtidig er det i kornproduksjon det totalt sett nyttes mest plantevernmidler. Økt bruk av plantevernmidler i kornproduksjon kan knyttes til flere forhold, blant annet plogfri jordarbeiding som kan gi bedre vilkår for sopp (mykotoksiner).

Det er en motsetning mellom målet om redusert avrenning av partikler og næringsstoffer og det å minske bruken av plantevernmidler og dermed redusere miljørisikoen. Hva som veier tyngst kan variere fra sted til sted, og det er nødvendig å avveie fordeler og ulemper og hva som er ønskelig å oppnå. Tiltak som vegetasjonssoner og fangdammer bidrar positivt til begge miljøtemaene.

4 Gjeldende virkemidler – erfaringer og effekter

Innledningsvis i kapitlet er det en omtale av hvordan virkemidlene er utformet og organisert og hvordan tilskuddsmidler i miljøprogram er fordelt på ulike ordninger og tiltak. Videre er det en generell omtale av sentrale utfordringer knyttet til vurdering av målretting (presisjon), forenkling (administrative kostnader) og effekter (resultatrapportering) av tilskuddsordningene.

Deretter beskrives og vurderes virkemidlene i miljøprogram hver for seg. Det blir beskrevet hvordan virkemidlene har utviklet seg over tid, hva som er målt av resultater, og hver enkelt ordning blir vurdert i lys av mandatet ved å diskutere spørsmålene 1-5 i avsnitt 1.3. Vi gir også en kort beskrivelse og vurdering av sammenhenger til andre relevante virkemidler under LMD og KLD. Til slutt vurderes sammenhenger mellom ordningene i miljøprogram.

4.1 Politikktutforming, med kombinasjon av juridiske og økonomiske virkemidler

De fleste miljøvirkemidlene i jordbruket er i dag samlet innenfor miljøprogram. Miljøprogram skal bidra til å målrette miljøarbeidet i jordbruket, synliggjøre den samlede miljøinnsatsen og øke forankringen av miljøarbeidet både regionalt og lokalt.

En helhetlig satsing gjennom miljøprogram

Innenfor miljøprogramsatsingen finnes det strategier, mål og virkemidler på alle forvaltningsnivåer: *Nasjonalt miljøprogram* (NMP), *regionale miljøprogram* (RMP) og *kommunale tiltaksstrategier*, med tilhørende tilskuddsordninger og krav. NMP gir sentrale rammer for miljøprogramsatsingen. Det beskriver sentrale mål, sikrer at forvaltningen av miljøvirkemidler i jordbruket skjer på en helhetlig måte, og legger rammer for de regionale virkemidlene. RMP er tilpasset miljøutfordringer i ulike deler av landet og gir rammer for de kommunale tiltaksstrategiene. De aller fleste tilskuddene er rettet mot jordbruksforetak.

Figur 12 viser hvordan miljøvirkemidlene er organisert og størrelse på budsjett fordelt på ulike tilskuddsordninger.

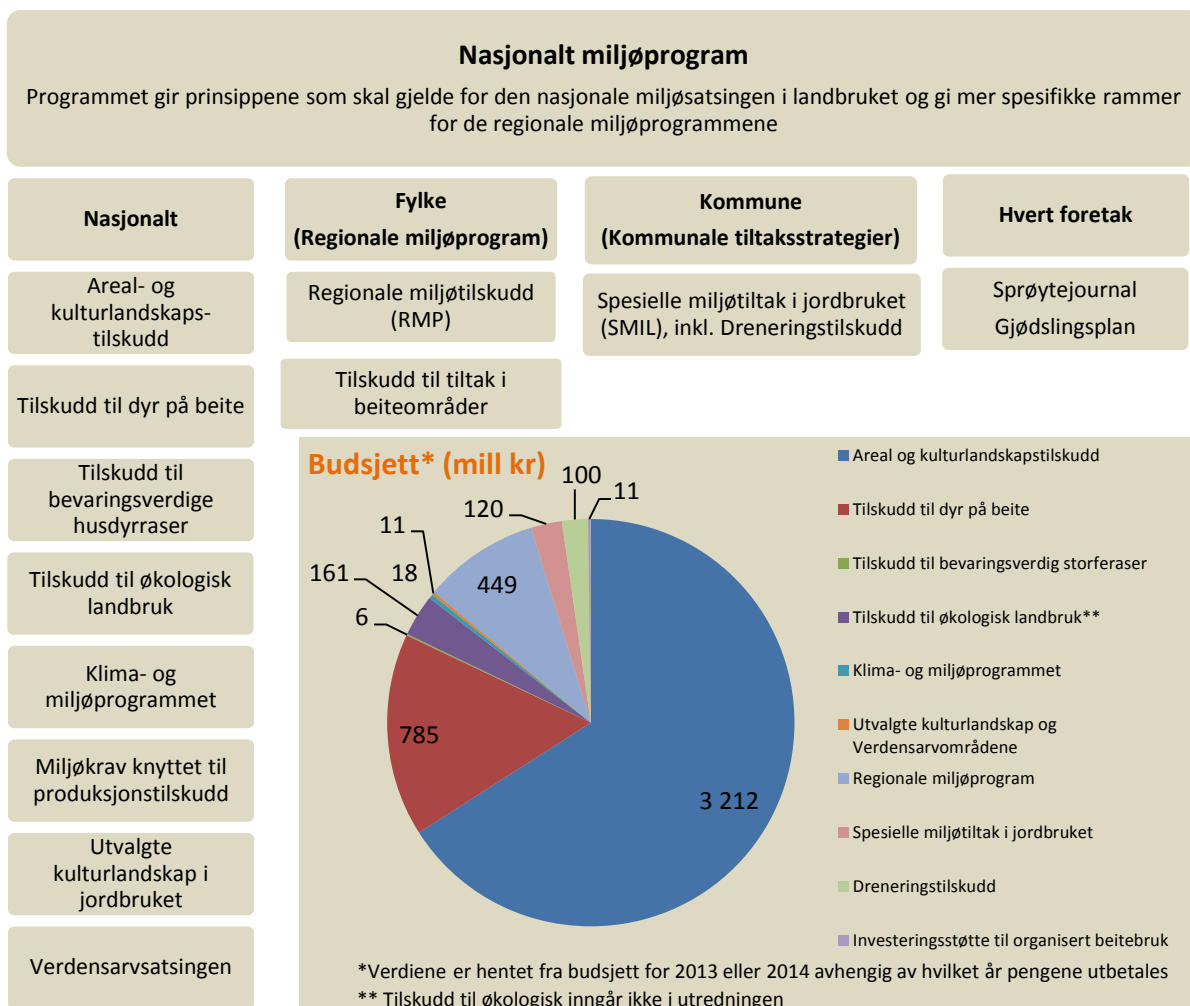
Driftstilskudd, investeringstilskudd og prosjekttilskudd

Nasjonale og regionale tilskudd er i hovedsak driftstilskudd, til årvisst innsats. Kommunevise tilskudd er engangstilskudd til investeringer og istandsetting. I tillegg finnes nasjonale satsinger (*Verdensarvsatsingen* og *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket*) rettet mot områder med spesielle verdier, som finansieres av landbruks- og miljøforvaltningen gjennom et spleiselag. Midlene blir brukt til investerings- og driftstilskudd innenfor området. Klima- og miljøprogrammet er prosjekttilskudd.

Figur 16 – 19 viser fordelingen av nasjonale, regionale og lokale tilskudd på ulike tiltak og miljøtema.

Miljøkrav knyttet til tilskuddene

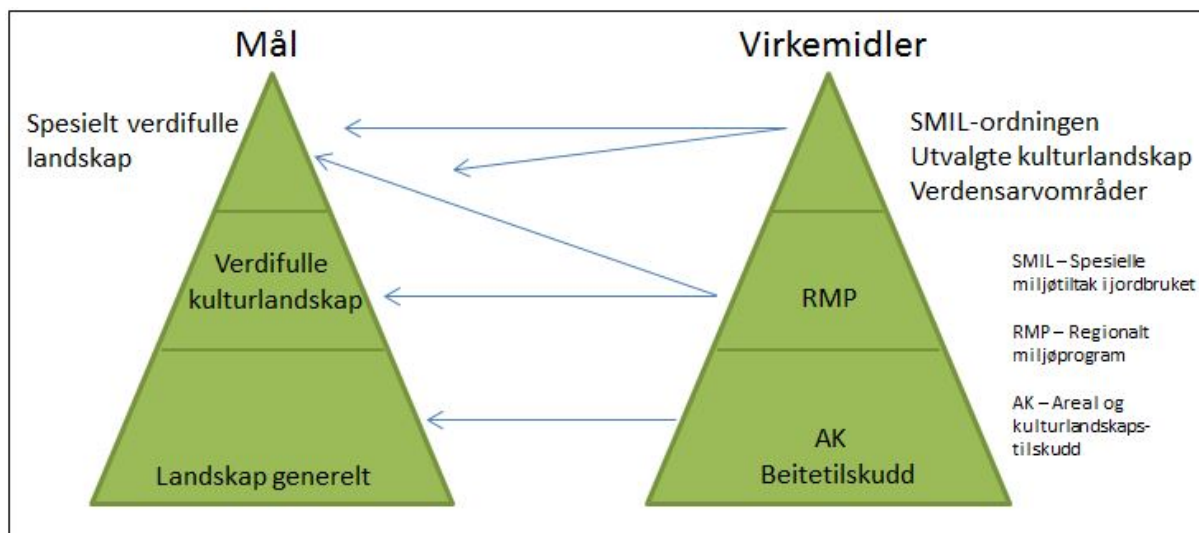
Virkemidlene i miljøprogram omfatter både tilskudd og miljøkrav. Jordbruksforetakene er pålagt krav til å ha systematisk registrering og planverktøy for miljøvennlig drift (f.eks. gjødselplan, sprøytejournal, skjøtselsplaner/miljøavtaler). Krav om sprøytejournal og gjødselplan inngår fra 2015 som en del av vilkårene for produksjonstilskudd, i tillegg til andre særskilte miljøkrav, som krav om å unngå inngrep av betydning for kulturlandskapet og krav om å ha vegetasjonssoner langs vassdrag. For enkelte ordninger under bl.a. RMP og *Utvalgte kulturlandskap* er det krav om skjøtselsplaner/miljøavtaler og krav til at miljøverdier og utsatte områder er kartfestet.



Figur 12: Miljøvirkemidler i nasjonalt miljøprogram

Virkemidlene virker både bredt og spisset

Miljøvirkemidlene er i ulik grad spisset mot særskilte forekomster/verdier/hensyn. De har ulik presisjonsgrad, noe som kan fremstilles i form av en pyramide, jf. Figur 13, der dette er illustrert for virkemidler rettet mot kulturlandskap. Noen tilskudd skal sikre at arealer holdes i drift og bidrar dermed generelt til å opprettholde et åpent landskap, mens andre er mer målrettede og sikrer særskilte miljøkvaliteter eller lokaliteter (eksempel fredete og verneverdige kulturminner og kulturmiljøer, prioriterte arter, utvalgte landskap). Generelt blir de brede virkemidlene forvaltet nasjonalt og de mest spissede lokalt eller regionalt.



Figur 13: Miljømål og virkemidler i jordbruket (Tilpasset fra: Meld. St. 9 (2011-2012) *Landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords.*)

Virkemidlene skal utfylle og balansere hverandre

Virkemidlene fungerer ikke bare isolert, men også i sammenheng, ved at de bygger på, utfyller og balanserer hverandre.

Et eksempel på at virkemidler bygger på hverandre er kravet om å sette av en vegetasjonssone mot vassdrag som ikke kan jordarbeides for å motta AK-tilskudd. Slike obligatoriske krav må være balansert mot hensyn til rasjonell drift av arealene og skal fungere som en minstestandard. Der denne minstestandarden ikke er tilstrekkelig, er det mulig å bygge på med RMP-tilskudd og SMIL-tilskudd.

Et eksempel på at virkemidler utfyller og balanserer hverandre er AK-tilskudd og beitetilskudd, som begge skal fremme grovfôrbasert husdyrproduksjon. Dersom AK-tilskuddet hadde virket alene ville dette kun fremmet grovfôrproduksjon på innmark, noe som ville virket i disfavør av beitebruk. Også her finnes ytterligere virkemidler som kan bygges på; mens nasjonale beitetilskudd tilgodeser beitebruk generelt, finnes beitetilskudd innen RMP som er spisset mot arealer hvor det er særlig ønskelig å opprettholde beite.

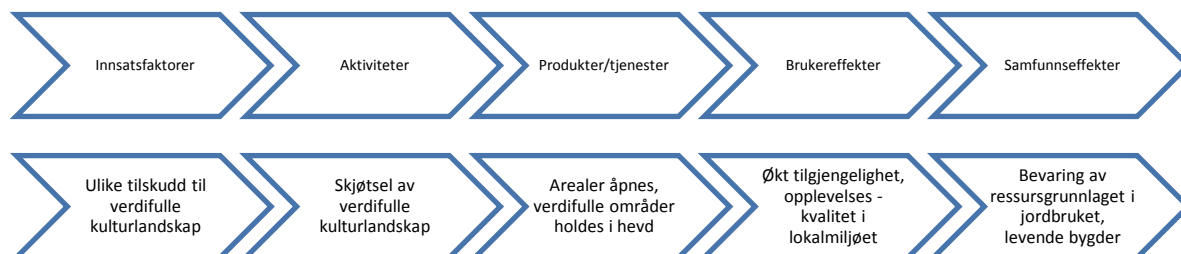
Også hver enkelt ordning er bygd opp med en balansegang mellom å stimulere det som er ønskelig og motvirke det som er uønsket. Slik vil eksempelvis AK-tilskuddet stimulere til arealbruk, mens regelverket også stiller miljøkrav som må være oppfylt.

4.1.1 Generell vurdering av forholdet mellom målretting og forenkling

Utviklingen frem til gjeldende virkemidler gjenspeiler i stor grad avveininger mellom målretting og forenkling. RMP kan sies å være i en mellomposisjon mellom generelle og skreddersydde tilskudd. Ved bruk av detaljert registerinformasjon oppnår man å målrette tilskudd samtidig som saksbehandling og tilskuddsberegning kan forenkles og gjøres mer automatisk. Elektroniske systemer for søknad og saksbehandling har også bidratt til å forenkle administrasjonen. I enkelte tilfeller er gevinsten av dette primært i form av reduserte administrasjonskostnader, i andre tilfeller kan det bestå i bedre oversikt, dokumentasjon og kontroll. Det elektroniske søknads- og saksbehandlingssystemet for RMP er forholdsvis nytt og det er for tidlig å tallfeste innsparingene i administrasjonskostnader.

4.2 Tilnærming for å vurdere virkemidlenes miljøeffekt

Det er vanlig å se på sammenhengen mellom mål og virkemiddel i form av en resultatkjede. Figur 14 gir et eksempel på hvordan dette kan se ut mht. kulturlandskap.



Figur 14: Resultatkjeden, med eksempel på virkemidler for kulturlandskap.

Det kan være utfordrende å måle resultater fra bruk av økonomiske virkemidler opp mot politiske mål. Dette har flere årsaker, blant annet er det andre forhold i natur og samfunn utover jordbruksdrift som også virker inn på miljøet, det er andre forhold enn tilskudd som påvirker de valgene bønder gjør med tanke på driften på gården, og det er andre virkemidler som også påvirker måloppnåelse på miljøområdet, slik som juridiske og informative virkemidler, skatter og avgifter.

Å måle generert aktivitet og miljøeffekter av tilskudd er ressurskrevende og krever systematisk oppfølging. Det er mulig å sette opp statistikk på tvers av ordninger som viser hvor mye midler som utbetales og antall søknader som innvilges til et miljøformål. Dette sier noe om prioriteringen, men det er mer krevende å bestemme miljøeffekten.

Motsatt kan overvåking i miljøet si noe om tilstand, utvikling og måloppnåelse, som dels kan fortelle om virkemiddelbruk som har skjedd, og dels om behovene fremover. Per i dag er det ikke systematisk overvåking av alle miljøverdier som er uttrykt i politiske mål. Som gjennomgangen av miljøtemaene i kapittel 3 viser, varierer graden av måloppnåelse. Dette betyr ikke nødvendigvis at virkemidlene i jordbruket ikke virker etter hensikten, men at de kan være utilstrekkelige til å oppveie andre drivere som vanskeliggjør måloppnåelse, for eksempel klimaendringer.

4.2.1 Resultater på mikronivå

Generelt vil konkrete virkemidler rettet mot enkeltforekomster og basert på mer individuell behandling bidra til mer konkrete resultater. En generell regel er at miljøeffekten er mer konkret med økende presisjon i virkemidlene og at den eksakte effekten av brede virkemidler er vanskeligere å fastslå. Det er enkelt å vise hvordan for eksempel SMIL-midler har gitt tydelige resultater i form av at natur- og kulturarv er satt i stand og at erosjonsproblemer er løst med hydrotekniske tiltak. Mer utfordrende er det å måle resultater i større perspektiv i tid og rom.

Miljøeffekten av generelle ordninger som AK-tilskudd og beitetilskudd er heller ikke like tydelig og målbar. Ordningene medvirker i større grad til å legge et fundament ved å opprettholde arealer i drift. Samtidig vil blant annet beitebruk også gi mer konkrete resultat i form av å videreføre miljøverdier i landskapet.

4.2.2 Om å måle resultater på makronivå

På mer overordnet nivå kan overvåkingsprogrammer og registreringer gi indikasjoner om utviklingen går i ønsket retning. For å si noe mer om effekter av tilskudd, må en imidlertid vite noe om omfang, type tiltak og hvor tiltak blir gjennomført. En kobling av statistikk og kartfesting av tiltak er et godt grunnlag for å si noe om hvilke aktiviteter og produkter/tjenester som utløses av tilskudd, og kan synliggjøre miljøinnsatsen.

Resultatindikatorer er et verktøy for måling av resultater. Innenfor miljøprogram er det utviklet et sett med indikatorer som sier noe om hvilke aktiviteter tilskuddene genererer og er utviklet med sikte på å rapportere på målene i miljøprogram. De skal kunne brukes for å rapportere for flere ordninger. Det er forankret i en rapport fra en partssammensatt arbeidsgruppe til jordbruksoppkjøret 2012²⁵.

Utviklingen av nytt elektronisk fagsystem for regionale miljøtilskudd gjør det nå mulig å rapportere på indikatorene for tiltak innen RMP, både gjennom statistikk og med kartfesting av tiltak. For nasjonale virkemidler (AK- tilskudd, beitetilskudd) er det mulig å ta ut statistikk på areal og dyr, og jordbruksarealet er kartfestet.

I tillegg til årlig rapportering, er det gjennomført flere evalueringer av virkemidlene, se litteraturlisten. Evalueringene har blant annet sett på hvor godt midlene treffer miljøutfordringene og om virkemidlene forvaltes på en effektiv måte. Resultater fra evalueringer har vært grunnlag for beslutninger om endringer i virkemidlene.

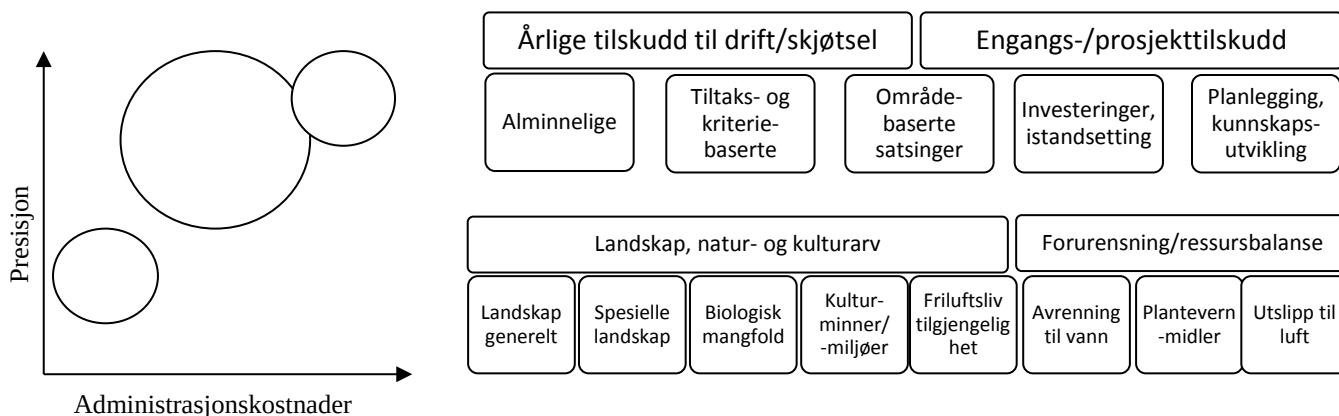
4.3 Gjennomgang av enkeltordninger: beskrivelse, effekter, erfaringer og drøfting

Nedenfor gis en beskrivelse av de ulike virkemidlene i miljøprogram. Vi gir først en samlet oversikt over hvor stor andel av midlene som blir brukt på ulike miljøformål og hvordan midler blir prioritert på ulike typer miljøtiltak. Deretter beskriver vi erfaringer og resultater fra ordningene og drøfter dem i lys av mandatet for utredningen, ved å diskutere spørsmålene 1 – 5 i avsnitt 1.3. De brede ordningene er omtalt først, siden disse danner fundamentet i virkemiddelpyramiden.

I gjennomgangen legger vi til grunn at brede og spisse ordninger har hver sine innebygde utfordringer. De som skal nå bredt ut er enklere, men har lavere presisjon. De spisse virkemidlene er mer målrettet og med tydeligere effekt, men er ofte også mer komplisert.

Som en leseveiledning og hjelp til å forstå ordningene enkeltvis og i sammenheng, vil vi innledningsvis vise tre figurer som markerer hvordan ordningene er utformet, jf. eksempler i Figur 15.

- Figuren til venstre viser hvordan ordningen stiller seg med tanke på *presisjon* og *administrasjonskostnader* (noe som i stor grad også speiler mandatets vektlegging av *målretting* og *forenkling*). Sirklene her er illustrasjoner og representerer ikke faktiske størrelser.
- Figuren øverst til høyre viser nedslagsfelt for ordningen, og hvordan den er innrettet med grad av individuell behandling. Dette er angitt med grå skygge.
- Figuren nederst til høyre viser hvilke miljøtema ordningen dekker. Mørk skygge markerer hvilke tema ordningen direkte retter seg mot, og lys skygge viser hvor den mer indirekte kan bidra.



Figur 15: Illustrasjoner benyttet for å synliggjøre utforming av de enkelte virkemidler.

4.3.1 Oversikt over fordeling av tilskudd innen og mellom miljøtema

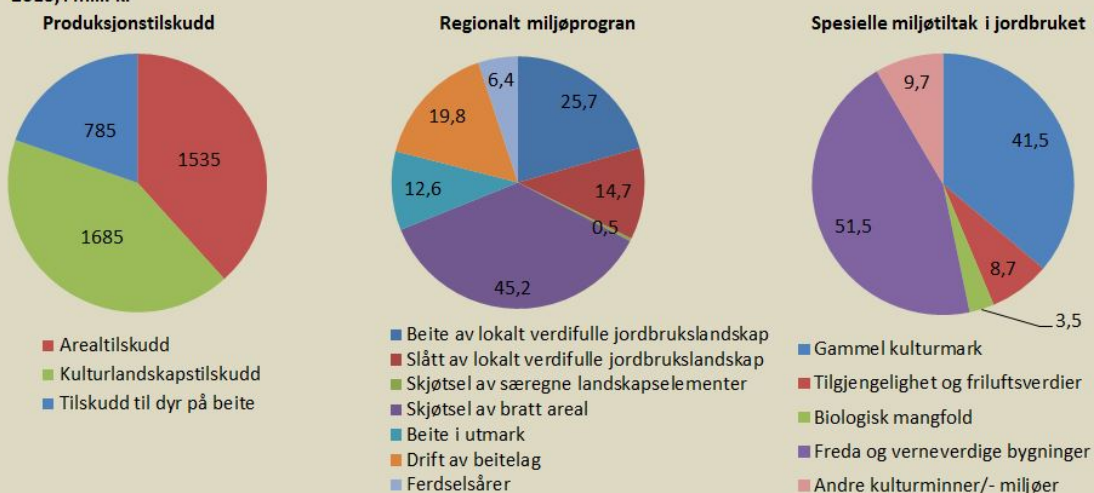
Figurene 16-19 nedenfor viser omfanget og fordelingen av nasjonale, regionale og lokale tilskudd fordelt på ulike miljøtema og tiltak. Beskrivelsen baserer seg på statistikk fra søknader i 2013 og rapporten *Miljøstatus i landbruket for 2013* med enkelte tilpasninger i figurene²⁶.

Som nevnt i kapittel 3, er miljøtema kulturlandskap ment å favne tiltak som opprettholder helheten i det åpne landskapet generelt (brede ordninger), mens de spesifikke miljøverdiene i kulturlandskapet (spissede ordninger) dekkes av miljøtema knyttet til biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer og friluftsliv og tilgjengelighet. Både innen SMIL og RMP finnes rapportering spesifikt for hvert miljøtema. Detaljeringsgraden på rapportering for tiltak innenfor SMIL er imidlertid noe mer begrenset, derfor viser vi alle kulturlandskapsrelaterte SMIL-tiltak samlet i Figur 16. Det samme har vi gjort med RMP-tilskudd til friluftsliv og tilgjengelighet, siden dette formålet har lite omfang.

Ordninger av mindre omfang er ikke synliggjort i figurene nedenfor. Under miljøtema biologisk mangfold ble det utbetalt 4,97 mill. kroner i nasjonale tilskudd til bevaringsverdige storferaser. Under miljøtema utslipp til luft i RMP ble det utbetalt 27,7 mill. kroner til miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel mens det under miljøtema plantevernmidler ble utbetalt 3,55 mill. kroner

Midler til kulturlandskap

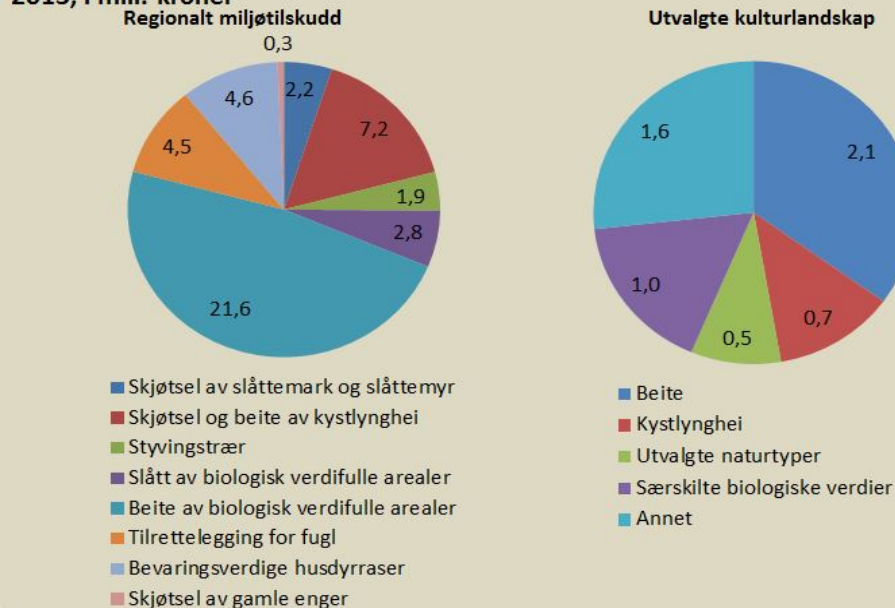
2013, i mill. kr



Figur 16: Fordeling av midler brukt på kulturlandskapstiltak i produksjonstilskudd, RMP og SMIL i 2013. Totalt beløp for tilskudd til kulturlandskap i PT er 4 003 mill. kroner, for RMP 125 mill. kroner og for SMIL 115 mill. kroner.

Tilskudd til biologisk mangfold

2013, i mill. kroner

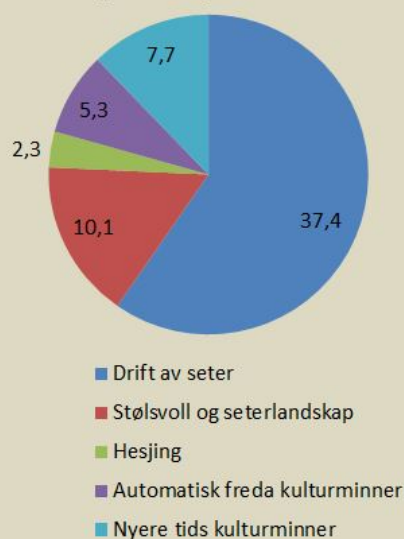


Figur 17: Tilskudd til biologisk mangfold for ordningene RMP og Utvalgte kulturlandskap i jordbruket. Totalt beløp for tilskudd til biologisk mangfold i RMP er 45,2 mill. kroner og for Utvalgte kulturlandskap 6 mill. kroner. Se figur 13 for tilskudd over SMIL.

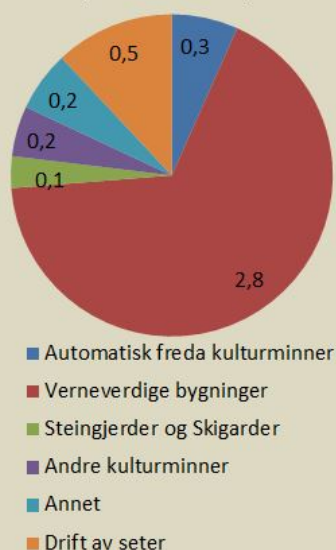
Kulturminner, bygninger og kulturmiljøer

2013, i mill. kroner

Regionalt miljøtilskudd



Utvalgte kulturlandskap

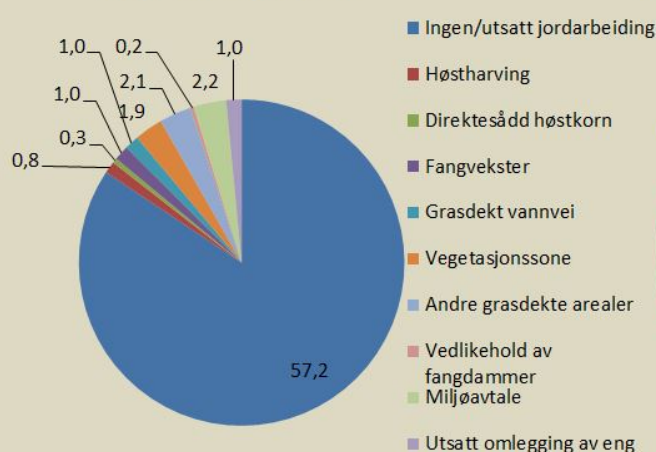


Figur 18: Tilskudd til kulturminner og kulturmiljøer for ordningene RMP og Utvalgte kulturlandskap i jordbruket. Totalt beløp for tilskudd til kulturminner i RMP er 62,7 mill. kroner og for Utvalgte kulturlandskap 4,1 mill. kroner. Se figur 13 for tilskudd over SMIL.

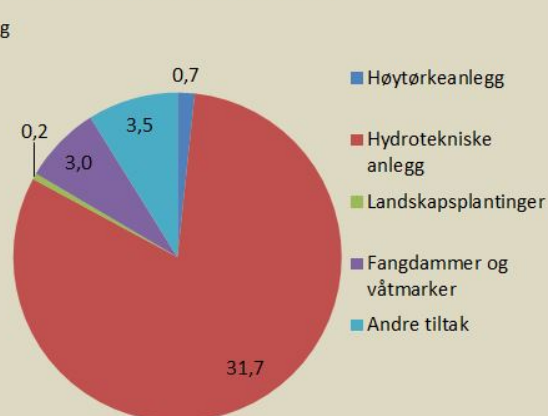
Tilskudd til vanntiltak

2013, i mill. kr

Regionalt miljøtilskudd

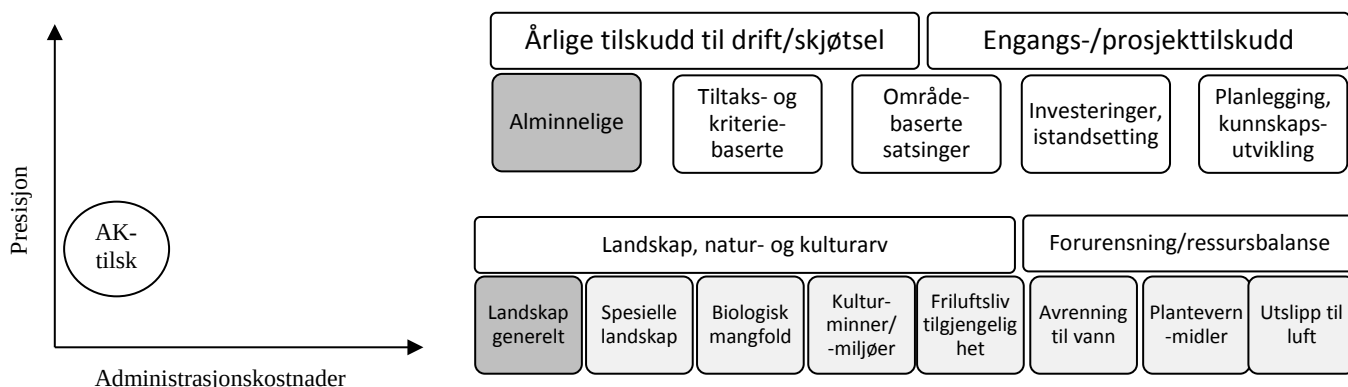


Spesielle miljøtiltak i jordbruket



Figur 19: Fordeling av tilskudd til tiltak for å hindre avrenning fra jordbruk i ordningene RMP og SMIL i 2013. Totalt beløp for tilskudd til vanntiltak er i RMP 163 mill. kroner og i SMIL 39 mill. kroner.

4.3.2 Areal- og kulturlandskapstilskudd



Areal- og kulturlandskapstilskudd er landsdekkende tilskuddsordninger. De to ordningene har noe ulikt formål, men forvaltes likt og omtales felles som AK-tilskudd. AK-tilskuddet er produksjonsuavhengig og gis for alt areal som blir høstet eller beitet minst en gang i løpet av vekstsesongen.

Formålet med arealtilskudd er blant annet å bidra til et aktivt jordbruk over hele landet. Tilskuddet skal medvirke til å styrke og jevne ut inntektene mellom ulike produksjoner og distrikt innenfor planteproduksjon og grovfôrbasert husdyrproduksjon.

Formålet med tilskudd til kulturlandskap er å medvirke til skjøtsel, vedlikehold og utvikling av kulturlandskap gjennom aktiv drift, samt holde jordbruksareal i drift i samsvar med gjeldende landbrukspolitiske mål.

Arealtilskuddet blir utregnet på grunnlag av dekar jordbruksareal i drift, og satsene er differensiert mellom vekster og distrikt. Kulturlandskapstilskuddet blir beregnet på samme grunnlag, med lik sats for hele landet.

AK-tilskuddet forvaltes som del av produksjonstilskudd i jordbruket. Det følger av *forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket*, § 4, at det kan ikke gis tilskudd dersom det foretas inngrep som forringer kulturlandskapet eller dersom det ikke er etablert vegetasjonssoner mot vassdrag med årssikker vannføring. Vegetasjonssoner kan ikke jordarbeides. I områder med erosjonsfare og innenfor nedbørsfelt til sårbare vassdrag eller kystområder, kan fylkesmannen i egen forskrift bestemme at foretaket må følge bestemte jordarbeidingsrutiner eller gjennomføre lignende tiltak. Brudd på disse kravene kan medføre bortfall av AK-tilskudd.

Foretakene har også krav om å ha gjødselplan og sprøytejournal og må følge krav i annet regelverk for jordbruksvirksomhet. Ved brudd på disse bestemmelsene kan kommunen vedta å avkorte eller holde tilbake hele eller deler av produksjonstilskuddet.

Landbruksdirektoratet forvalter ordningene, men kommunen fører tilsyn og fatter vedtak om tilskudd. I AK-tilskudd ble det i 2013 utbetalt drøyt 3,2 mrd. kroner til om lag 43 000 foretak.

AK-tilskuddet er ikke systematisk evaluert.

Historikk og utvikling

På 1980-tallet begynte effektene av 1970-tallets landbrukspolitikk å bli synlig. Beiter og mindre teiger gikk ut av drift til fordel av mer lettdrevne arealer. Nullbeiting var effektivt og hadde til dels erstattet

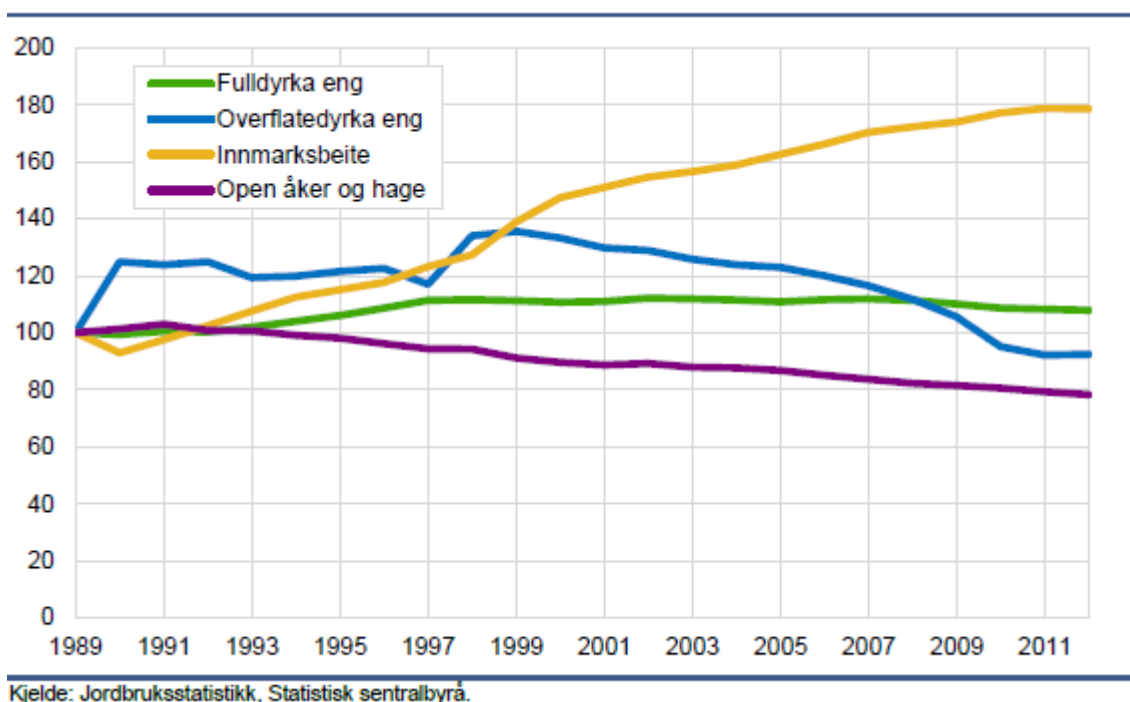
bruken av beiter. I tillegg var det ubalanse i markedet med overproduksjon av jordbruksvarer. På 90-tallet startet en omlegging med reduksjon i målpriser for korn og i produksjonsavhengige pristilskudd. Samtidig har vi hatt en økning i de direkte tilskuddene. AK-tilskuddet ble innført i 1989. Utover på 1990-tallet ble større arealer igjen holdt åpne til eng og beite, først og fremst gjaldt det innmarksbeitearealer.

Ordningen var komplisert, med forskrifter og soneinndelinger for hver vekstgruppe, ulike faktorer for avgrensning ved for intensiv og for svak drift, og en form for dobbel struktur differensiering gjennom en årsverksberegning. Den ble justert og forenklet flere ganger på 1990-tallet. Frem til 1998 ble også tilskudd for dyr på beite godtgjort ved at utmarksbeitet ble omregnet til AK-tilskudd. Se mer om dette under nasjonalt beitetilskudd.

Basert på tilrådinger i *FOLA-utredningen*²⁷ ble AK-tilskuddet i 2004 delt i to. Kulturlandskapstilskuddet skulle betale for kollektive goder, med en lik tilskuddssats per dekar for all fulldyrka og overflatedyrka jord, mens arealtilskuddet skulle ivareta distriktsprofil og utjevningseffekt.

Rapporten *Utmåling av arealtilskudd* var resultatet av en partssammensatt arbeidsgruppe i 2010 som vurderte arealtilskudd til korn og gras²⁸. Flere endringer ble vurdert, men den største endringen som er gjennomført de siste årene er at struktur differensieringen for små og store arealer ble fjernet ved jordbruksoppgjøret i 2014.

Figuren nedenfor viser arealutviklingen for areal som mottar AK-tilskudd. Som det fremgår har det vært en økning av innmarksbeitearealer og en nedgang i åkerarealer.



Figur 20: Indeks for utvikling av jordbruksareal

Rapporten *Økt norsk kornproduksjon* fra 2013 tok blant annet for seg nedgangen i kornareal²⁹. Ekspertgruppen som leverte rapporten mente at innretningen på AK-tilskuddet var en viktig faktor for å forklare at kornarealet øker og grovfôrarealet reduseres i Trøndelag, mens det motsatte skjer på Østlandet.

Miljøkrav knyttet til AK-tilskuddet er utviklet gradvis. Bestemmelser mot inngrep i kulturlandskapet var inne nesten fra starten, mens bestemmelsen om vegetasjonssone mot vassdrag ble innført sent på 90-tallet. Frem til 2014 har det vært krav til miljøplan for å få fullt produksjonstilskudd, se kapittel 4.3.11.

AK-tilskuddet er et viktig inntektsvirkemiddel og utgjør en sentral del av inntektsdannelsen i norsk jordbruk. I 2013 utgjorde AK-tilskuddet 26 prosent av totalt vederlag til arbeid og kapital i jordbruket, og vel 67 000 kroner per årsverk.

Vurdering av ordningen

AK-tilskuddet skal ivareta en kombinasjon av formål, noe som kompliserer en vurdering av målretting og formålseffektivitet. Blant miljøprogrammålene er det tydeligst rettet mot målet om å ta vare på og utvikle jordbrukets kulturlandskap og at ingen vannforekomster i jordbruksdominerte områder skal nedklassifiseres. Miljøkravene skal sørge for et generelt minimumsnivå på miljøhensyn i jordbruket. Dette danner fundament for mer spesielle virkemidler rettet mot å sikre eller bedre status for mer spesifikke miljøverdier som kulturminner, biologisk mangfold og tilgjengelighet, samt å redusere miljøbelastninger eksempelvis i utsatte områder. AK-tilskuddet må derfor vurderes i kombinasjon med andre virkemidler.

Statistikken viser at det totale jordbruksarealet her i landet er like stort i dag som for 50 år siden, mens det utpå 1990-tallet var noe høyere. I utgangspunktet kan det være mest lønnsomt for foretaket å holde dyrene inne og kun nytte høstet fôr, eller å drive deler av arealet svært intensivt, mens mer tungdrevet areal tas ut av drift. AK-tilskuddet bidrar til at det likevel er lønnsomt for foretakene å ta i bruk alt areal foretaket disponerer. AK-tilskuddet med miljøkrav medvirker dermed til at jordbruksarealer holdes i hevd, til at miljøverdier i kulturlandskapet ikke fjernes og at miljøbelastning fra jordbruket ikke øker. Til tross for dette registreres en nedgang i forekomst av linjeelementer og åkerholmer i kulturlandskapet³.

Noen av miljøkravene kan være kostnadsdrivende. Det diskuteres i hvilken grad AK-tilskuddet fungerer som kompensasjon for dette. Det varierer i hvilken grad foretakene opplever miljøkravene som ulempe og det finnes lite kunnskap om størrelsen på AK-tilskuddet står i forhold til ulempene. Det kan få store økonomiske konsekvenser for foretaket dersom det blir avdekket brudd på noen av kravene.

Den geografiske differensieringen av arealtilskuddet skal bidra til å opprettholde kulturlandskap over hele landet, også i marginale områder der det ellers hadde vært vanskelig å opprettholde jordbruksdriften. Tabell 1 viser likevel en nedgang i jordbruksareal i drift siden 1999, og jordstykkene i drift blir større og færre. Figur 1a antyder at nedgangen er størst i marginale områder.

FOLA-utredningen i 2002 pekte på at spesialisering mellom regioner også skaper utfordringer, med ensretting av landskapet og redusert naturmangfold. Areal som ut fra erosjonsrisiko burde vært grasdekt, blir brukt til kornproduksjon, og det tidligere beitelandskapet i kornområdene gror igjen. Det oppstår næringsubalanse, med underskudd i de husdyrfattige kornområdene og overskudd der dyretettheten er høy. Det er uklart i hvilken grad dette skyldes AK-tilskuddet. Spesialiseringen er også del av villet politikk for å ivareta marginale områder.

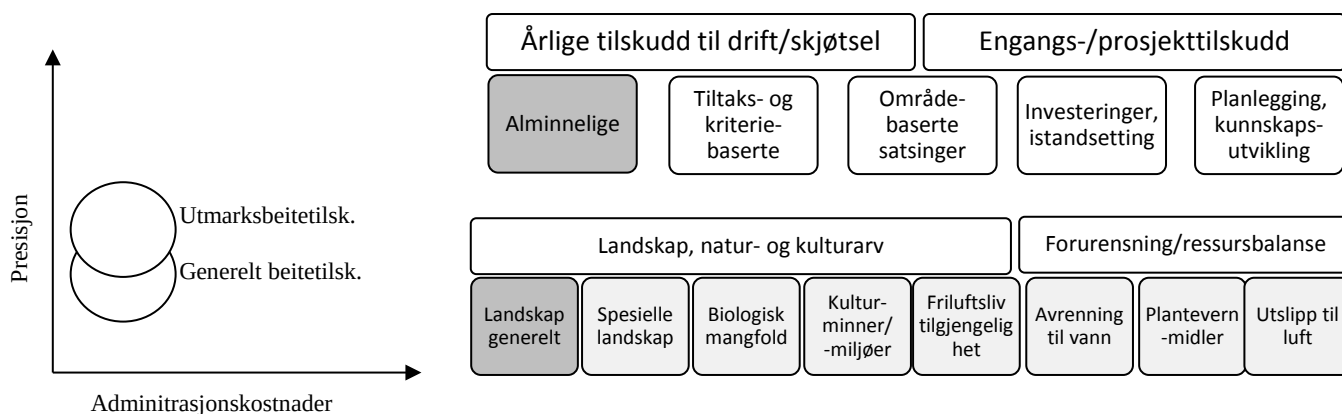
AK-tilskuddet er enkelt å forvalte og har lave administrasjonskostnader. I 2002 ble disse beregnet til å være knapt 1 prosent av tilskuddet³⁰. Samme forskrift gjelder for hele landet. Informasjon og system for søknad og søknadsbehandling utarbeides og styres sentralt. Alle søknadene blir kontrollert maskinelt mot hverandre og mot Landbruksregisteret. Kommunen får rapporter som viser om det er funnet feil som de må følge opp. I tillegg skal kommunen kontrollere minimum 5 prosent av søkerne ved stedlig kontroll. Dersom kommunen finner at omsøkt areal ikke blir skjøttet slik regelverket

krever, må de fatte vedtak om reduksjon og eventuelt avkorting av tilskuddet. I senere tid er det særlig slike unntakstilfeller som har skapt utfordringer for forvaltningen.

Landbruksdirektoratet betaler ut tilskuddet på grunnlag av vedtak fra kommunen. Selv om kommunene legger ned betydelig arbeid for å følge opp produksjonstilskudd, er det så mange søkere og så store beløp at administrasjonskostnadene likevel blir små målt per søknad. Forvaltningens tidsbruk med produksjonstilskudd ble i 2010 beregnet til 54 årsverk per år. Over 85 prosent av søkerne leverer søknad om produksjonstilskudd elektronisk. I gjennomsnitt oppgir søkerne å bruke 20 minutter på å fylle ut søknaden, og ytterligere 20 minutter på å finne frem de opplysninger som trengs.

AK-tilskuddet er et innarbeidet tilskudd som i dag må regnes som enkelt å forstå og følge opp for søker og forvaltning. Imidlertid kan man stille spørsmål om oppfølgingen av eksempelvis miljøkravene er tilfredsstillende. I dag foreligger ingen rapportering om dette, som gir belegg for å vurdere situasjonen. Generelt er det grunn til å anta at næringsutøverne har kjennskap og lojalitet til disse bestemmelsene. Det er imidlertid ønskelig å holde bedre øye med miljøkravene, skaffe bedre kunnskap om praksis, og vurdere forholdsmessigheten mellom miljøeffekt, ulempe og tilskudd.

4.3.3 Nasjonale beitetilskudd



Det er i dag to landsdekkende ordninger for dyr på beite. Et generelt beitetilskudd til dyr på beite (innmark og/eller utmark) og utmarksbeitetilskudd til dyr på utmarksbeite. Formålet med ordningene er å holde kulturlandskapet i hevd gjennom å få mange dyr ut på beite, samt å utnytte utmarksbeiteressursene.

Landbruksdirektoratet forvalter tilskuddene, mens kommunen fører kontroll og fatter vedtak om tilskudd. Totalt ble det i 2013 utbetalt 371 mill. kroner i utmarksbeitetilskudd til snaut 20 000 foretak. Det ble utbetalt om lag 400 mill. kroner i generelt beitetilskudd til drøyt 27 000 foretak.

De nasjonale beitetilskuddene virker bredt og skal ivareta en kombinasjon av formål. Miljøeffektene oppstår ved å spre positive effekter av beitedyr, samtidig som man sprer ressursutnyttelsen og dermed også eventuelle negative belastninger av jordbruk. Beitebruk er viktig for å nå en rekke miljømål, særlig for kulturlandskap og biologisk mangfold.

Historikk og utvikling

Frem til 1998 ble støtte til dyr på beite utbetalt som en del av AK-tilskuddet. Innmarks- og utmarksbeite ble omregnet til normert areal, etter bestemte omregningstall basert på dyretall. Tilskudd

til dyr på utmarksbeite ble innført i 1998 som følge av anbefalinger fra en partssammensatt arbeidsgruppe, satt ned etter i jordbruksoppgjøret 1993.

Tilskudd til beiting ble også vurdert i *FOLA-utredningen* i 2002²⁷, der de påpekte at innmarksbeitearealet økte uten tilsvarende økning i antall dyr på beite. Dette ble fulgt opp av en arbeidsgruppe i 2005. Gruppen konkluderte med at tilskuddet for innmarksbeitearealer burde beholdes som del av AK-tilskuddet, blant annet på grunn av at slike arealer preger landskapet sterkt.

I 2006 ble det innført et generelt beitetilskudd til dyr på som går minst 12 uker på beite (16 uker i visse geografiske soner). Tilskuddet er uavhengig av om beiting skjer på innmark eller utmark, og kommer i tillegg til tilskuddet til dyr på utmarksbeite, men med høyere krav til beitetid. Det er altså mulig å få tilskudd fra begge ordningene for de samme dyrene.

En evaluering av beiteordningene utført av NILF i 2012³¹ konkluderte med at de fleste sau blir sendt på (utmarks)beite, men fant ikke holdepunkter for at det kan tilskrives beitetilskuddene. Blant storfe fant man at beitingen har avtatt noe siden 2000. Det gjelder fremfor alt mjølkeku, noe som henger sammen med høyere krav til avdrått og fôring, lavere dyretall, samt innføring av melkerobot som kan dempe muligheter for beiting. Nedgangen dempes av økende ammekuproduksjon som oftest foregår med utstrakt beitebruk. For å oppnå mer beiting innenfor et gitt dyretall skisseres forslag om å differensiere beitetilskudd etter beiteperiode, og stimulere til kastrering av okser for å kunne slippe dem på beite. Utredningen påpekte at kombinasjonen av AK-tilskudd, husdyrtilskudd og beitetilskudd gir god balanse, og anbefalte å øke beitetilskudd på bekostning av husdyrtilskudd.

Vurdering av ordningene

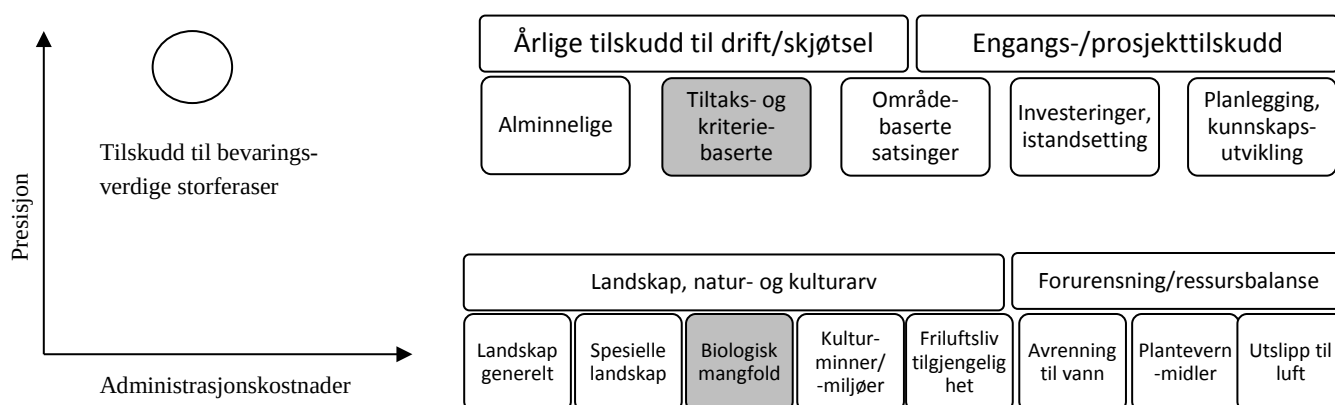
Beitetilskuddene er rettet mot mål om å ta vare på og utvikle jordbrukets kulturlandskap. En rekke arter og noen naturtyper er avhengige av beite og i flere områder er arter og naturtyper truet grunnet opphør av beite. Setermiljøer og kulturminner som bufarveier og gjerder har sitt opphav i beitebruk, og beite kan være viktig for skjøtsel eller tilgang til gravminner, rydningsrøyser og andre kulturminner. Friluftslivet begunstiges av beitebruk både gjennom opplevelser og økt tilgjengelighet i landskapet. Beitebruk innebærer en spredning av ressursutnyttelsen, noe som kan dempe belastninger på vannmiljø. Det medvirker til lavere ammoniakktlapp fordi gjødsla havner rett i jorden. Beitebruk kan også bidra til å holde uønskede arter nede, uten bruk av kjemisk plantevern.

Ifølge evalueringen bidrar beitetilskuddene til mer beiting, men effekten er liten særlig for sau og lam. Rapporten sier videre at det er tvilsomt om ordningene er nok målrettet. Den fant at de politiske dokumentene ikke har en klar prioritering mellom beite generelt, beite i utmark eller beite på spesielle arealer, men at utviklingen de siste årene har trukket mot beiting generelt fremfor utmarksbeite spesielt. Rapporten regnet blant annet på styrken i tilskuddene ved bruk av beiteressurser på innmark kontra utmark. Den fant at samlet tilskudd man mottar ved bruk av innmarksbeite, dvs. *AK-tilskudd og generelt beitetilskudd*, er noe høyere målt per fôrenhet enn hva man mottar ved utmarksbeiting. Rapporten konkluderte med at det kan påvirke forholdet mellom beiting på innmark og utmark. Rapporten påpekte også at for å nå spesifikke mål, er det nødvendig å stille visse krav i kombinasjon med tilskudd for å påvirke beitingen. Det peker i så fall mot den type beitetilskudd som foreligger i RMP.

Generelt er det vanskelig å vurdere hvorvidt omfanget av beitebruk er en effekt av tilskuddene, men vi kan anta at tilskudd som forutsetter beiting, motvirker andre drivere i landbruket. Det kan tenkes at uten stimuleringen til beite, ville flere satset på andre saueraser med høyere kraftfôrbruk og mer beiting på innmark (inkl. fulldyrka og overflatedyrka), på bekostning av andre husdyr eller måter å drive arealene på. Slike effekter er svært vanskelige å beregne. Det finnes også drivere som kan svekke muligheter for beitebruk.

Administrasjonskostnadene for de nasjonale beiteordningene er lave, tilskuddene behandles i samme system som øvrige produksjonstilskudd og krever ikke nevneverdig merarbeid. Forvaltning av beitetilskudd er i stor grad basert på tillit, da ordningene er vanskelige å kontrollere. Kommunen har ikke en søknad å kontrollere mot når dyrene slippes på beite, og å telle dyr som er på utmarksbeite vil være nær umulig. I enkelte områder opplever kommunene at det er vanskelig å avgjøre om beitearealet kvalifiserer for *utmarksbeitetilskudd*. Ordningene er enkle å forstå og søke på for næringsutøverne.

4.3.4 Tilskudd til bevaringsverdige storferaser



Formålet med tilskudd til bevaringsverdige storferaser er å støtte husdyrhold med storferaser som er definert som bevaringsverdige (østlandsk rødkolle, dølafe, vestlandsk raudkoll, vestlandsk fjordfe, telemarkfe og sidet trønder- og nordlandsfe). Tilskuddet blir beregnet på grunnlag av antall kyr eller okser av bevaringsverdig rase.

Tilskudd til bevaringsverdige storferaser ble etablert som en nasjonal ordning i 2000. Landbruksdirektoratet forvalter ordningen gjennom søknad om produksjonstilskudd, mens kommunen er vedtaksinstans. Bevilgningen for 2013 var på 5,4 mill kroner.

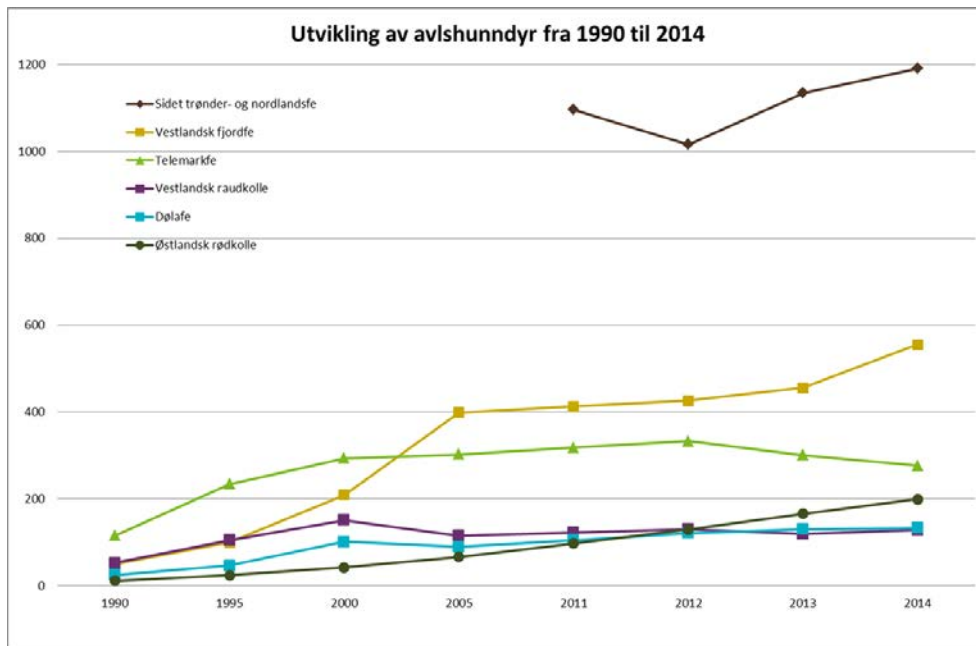
Vurdering av ordningen

Tilskudd til bevaringsverdige storferaser er spesifikt rettet mot målet om økt bruk og vern av landbrukets genetiske ressurser. Genetiske ressurser er en vesentlig del av det biologiske grunnlaget for matvaresikkerheten i verden. For å sikre tilgang til funksjonelle husdyr til klimasoner og produksjonsformer i dag og i fremtiden, er det viktig å ta vare på stor variasjon innenfor og mellom husdyrraser og husdyrarter.

Hvilke raser som kvalifiserer for tilskudd er godt faglig forankret. Da tilskuddet ble etablert i 2000, ble det gitt tilskudd til nær 1 500 kyr og 140 okser. Dyretallet har økt jevnt, og i 2012 ble det gitt tilskudd til 2 800 kyr og 400 okser av bevaringsverdige raser.

Tilskudd til bevaringsverdig storfe ble delvis utredet i 2010 og ordningen ble også kommentert i *FOLA-utredningen* i 2002²⁷. Begge rapporter vektla hvordan tilskuddet medvirker til å ivareta en viktig del av vår natur- og kulturarv som en ressurs for fremtiden. Tilskuddet har ifølge Norsk genressurssenter avgjørende betydning for fortsatt drift på foretak med bevaringsverdig storfe og dermed også for formidling av produkter fra disse.

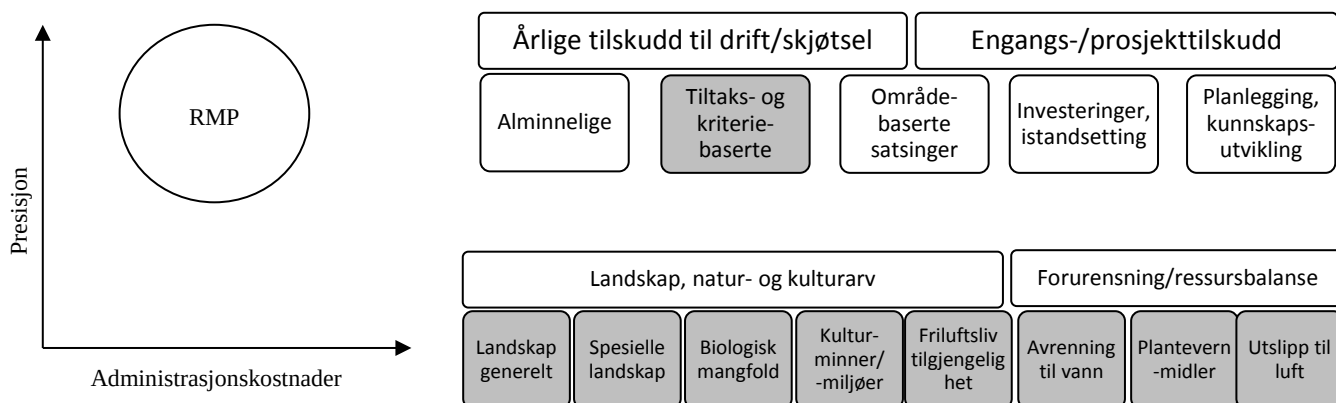
Figuren under tyder på at tilskuddet bidrar til å bevare og øke antallet bevaringsverdige storfe. Likevel er situasjonen kritisk for de fire minste populasjonene der dyretallet har hatt en svak utvikling og til dels er redusert de senere årene.



Figur 21 Utvikling i antall bevaringsverdige storferaser 1990-2014. Kilde: Norsk genressurssenter

Tilskuddet er enkelt å forvalte. Landbruksdirektoratet utfører maskinell kontroll av omsøkte bevaringsverdige storfe mot Norsk genressurssenter. Kontrollen er både enkel og effektiv, men fordi ordningen er liten i omfang, øker administrasjonskostnadene. Det gis tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser i RMP, og det kan være grunn til å se disse tilskuddene i sammenheng.

4.3.5 Regionale miljøtilskudd til miljøvennlig drift – RMP



Regionale miljøtilskudd gis som støtte til ulike typer driftspraksis som opprettholder verdier i kulturlandskapet og reduserer forurensning fra jordbruket. De regionale tilskuddene og hvilke mål de er rettet mot, fremgår i den miljøtematiske oversikten nedenfor.

Fylkesmannen fastsetter regionale forskrifter og vedtak fattes av kommunen. Budsjett i 2014 er på 436,5 mill. kroner. Rundt 23 000 foretak mottok tilskudd i 2013.

Historikk og utvikling

RMP ble innført i 2004 som en oppfølging av *FOLA-utredningen* i 2002²⁷, som ledd i den nye miljøprogram-satsingen i jordbruket. Omleggingen innebar at prioriteringen av miljøtilskudd i stor grad ble delegert til regionalt nivå. Målet var å målrette og forankre miljøtilskuddene og synliggjøre resultater bedre enn det man oppnådde med nasjonale ordninger.

Nasjonalt og regionale miljøprogram vedtas for 4-årsperioder, og programmene ble rullert i 2008/09 og i 2012/13. Som grunnlag for rulleringen er det foretatt flere evalueringer. RMP ble evaluert i 2008 etter to års virketid³² og avrenningstiltakene ble evaluert på nytt i 2012³³. Hovedkonklusjonen var at RMP har virket etter hensikten og har utfylt øvrige landbrukspolitiske virkemidler. Evalueringene viste at tilskuddene er blitt mer målrettet. Desentraliseringen har medført økte administrasjonskostnader, men disse oppveies av fordelene som er oppnådd gjennom økt målretting.

Evalueringen pekte på at noen av RMP-ordningene av mer generell karakter og med en bred målgruppe kunne ivaretas og administreres mer effektivt sentralt (lavere administrative kostnader), mens formåleffektiviteten (målretting, presisjon) ville kunne bli svekket.

For RMP-ordninger som er spisset mot spesielle regionale miljøutfordringer ble det pekt på at en sentral løsning kunne gi mindre effektiv forvaltning i tillegg til svekket målretting. Arbeid med avgrensning, prioriteringer og utmålingskriterier ville bli vanskelig med sentraliserte ordninger. Evalueringen viste imidlertid også eksempler på at desentraliseringen har medført uønsket forskjellsbehandling som ikke bunner i målretting, eksempelvis forskjell i utmåling av tilskudd til like typer tiltak.

På bakgrunn av erfaringer fra de første programperiodene er RMP blitt endret. Det er gjennomført en ytterligere målretting av tiltakene, forvaltningen er effektivisert og resultatrapporteringen er forbedret. Enkelte ordninger innen kulturlandskap og biologisk mangfold er ytterligere spisset, med tydeligere kriterier og sterkere differensiering av satser etter type skjøtsel. Ikke minst er det vektlagt å målrette avrenningstiltakene ut fra ny kunnskap om tilstand og påvirkninger i de enkelte vannforekomster,

såkalt resipientorientering. RMP er således vektlagt som det sentrale virkemiddelet for å ivareta jordbrukets oppgaver i vannforvaltningsarbeidet.

Fylkene stod tidligere fritt til å innrette tilskuddene slik de fant mest tjenlig, men i Nasjonalt miljøprogram 2012⁷ ble det innført en nasjonal meny for tiltak. Menyen tok sikte på å harmonisere – og til en viss grad målrette – tiltak på tvers av fylker, men innebar også noe snevrere handlingsrom regionalt. Harmonisering av tilskuddene var en forutsetning for det elektroniske søknads- og saksbehandlingssystemet eStil, som ble tatt i bruk i 2013. eStil er koblet til en kartløsning der tiltakene blir stedfestet. Dette var arbeidskrevende i innføringsåret, men den gir nå bedre informasjon til søkeren, enklere saksbehandling og mer effektiv kontroll. Tiltaksmenyen og kartløsningen gir også bedre resultatrapportering.

Det har skjedd mye læring og utvikling av RMP, og forvaltningen er i dag godt rustet til å rapportere og synliggjøre aktivitetene. Kunnskap om den konkrete miljøeffekten varierer imidlertid. Enkelte tiltak, blant annet knyttet til friluftsliv og plantevernmidler, gir nokså konkrete og umiddelbare resultat. Tilsvarende må man forvente for faglig baserte skjøtselstiltak for biologisk mangfold og kulturminner. For tiltak innen avrenning er det relativt god kunnskap om tiltakenes kostnadseffektivitet.

I vedlegg 3 vises menyen for regionale miljøtilskudd, omfang av tiltak og fordeling av midler.

Vurdering av tiltak innen ulike miljøtema i RMP

Kulturlandskap

RMP-tiltak innen miljøtema kulturlandskap skal bidra til skjøtsel i form av slått eller beite som viderefører tradisjonell drift og ivaretar landskapets verdier. Tilskuddene er rettet mot målet om å ta vare på variasjonen i jordbrukets prioriterte kulturlandskap som er arealer i områder av særlig verdi og interesse. Totalt 118,4 mill. kroner gikk i 2013 til dette formålet.

Tiltak er basert på kriterier oppstilt av fylkesmannen, om hvilke arealer som skal tilgodeses, og hvilken skjøtsel som er hensiktsmessig.

I menyen er det skilt mellom to aktivitetsområder. Aktivitetsområdet *regionalt prioriterte kulturlandskap* gjelder arealer av særlig verdi, og som kan være sårbare for forfall og gjengroing, som verneområder, øyer, holmer og veiløse områder, og andre arealer med særskilte kvaliteter. Tilskuddet kommer i tillegg til nasjonale areal- og beitetilskudd. I 2013 ble det tildelt 14 mill. kroner for slått av totalt 75 000 dekar av slike arealer, mens det ble tildelt ca. 25 mill. kroner for beiting. I tillegg gis tilskudd til skjøtsel av særegne landskapselementer. I 2013 ble det gitt tilskudd på totalt 440 000 kroner for skjøtsel av 1 500 åkerholmer, gårdsdammer og store trær.

I noen tilfeller kan det være mangelfullt faggrunnlag for å bestemme nedslagsfelt for slike RMP-ordninger. Det kan være områder som tilgodeses hvor det ikke foreligger dokumentasjon av verdier, mens andre områder med dokumentert verdi ikke er dekket. På 1990-tallet ble det utpekt nasjonalt verdifulle kulturlandskap, som har stor verdi både for kulturminner, biologisk mangfold og landskap. Ikke alle fylker prioriterer disse i sin RMP-forvaltning.

Aktivitetsområdet *oppretholde kulturlandskapet* har bredere nedslagsfelt, og skal stimulere landskapsskjøtsel mer allment. Det går også klart mest midler til dette området (totalt 77,65 mill. kroner). Aktivitetsområdet omfatter tre typer tiltak; skjøtsel av bratt areal, drift av beitelag og beite i utmark. De to førstnevnte er en videreføring av nasjonale ordninger forut for RMP, hvor nå fylkene prioriterer og ev. målretter med særskilte vilkår til tilskuddet. Tilskudd til drift av beitelag skal medvirke til bedre samarbeid i utnyttelsen av utmarksbeite, og er fortsatt nærmest landsdekkende.

Ordningen bidrar også til å sikre miljøverdier som biologisk mangfold, kulturminner- og kulturmiljøer. Alle tre tiltakstypene utfyller nasjonale tilskuddsordninger (AK- og beitetilskudd), ved å stimulere til areal og beitebruk som ikke er tilstrekkelig lønnsom gjennom nasjonale ordninger alene.

Evalueringen av beiteordningene fra 2012³¹ tok opp spørsmål om beitetilskuddene generelt er nok målrettet, jf. kap 4.3.3. Imidlertid slo man fast at beitetilskudd under RMP varierte innbyrdes mellom fylkene i tråd med at de har forskjellige beite- og kulturlandskapsutfordringer. Det er i tråd med forutsetninger for RMP. Samtidig pekte evalueringen på et behov for å klargjøre om beiting i RMP-sammenheng er et mål eller middel. Gjeldende RMP-meny kan bringe noe klarhet i dette, ved at beiteordninger innen aktivitetsområdet *opprettholde kulturlandskapet* retter seg mot beiting. Øvrige beiteordninger innen miljøtema *kulturlandskap, biologisk mangfold og kulturmiljøer og kulturminner* er mer spesifikt rettet mot gjengroing.

Biologisk mangfold

Tilskudd innen dette miljøtema er knyttet til mål om restaurering og vedlikehold av naturtyper, bedre status for truede arter i jordbruket og økt bruk og vern av landbrukets genetiske ressurser. Totalt 46,9 mill. kroner gikk til dette formålet i 2013. Det største tiltaket er beite av biologisk verdifulle arealer, som utgjør nær halvparten av utbetalingene på formålet, i alle fylker.

Tilskuddene til skjøtsel av arealer og naturtyper er stort sett forbeholdt arealer av dokumentert verdi for plante- og dyrelivet. Dels gjelder dette utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven (2,37 mill. kroner), dels er de identifisert av kommunen og registrert i Miljødirektoratets Naturbase ut fra metodikk i *DN-håndbok 13*³⁴. Dokumentasjonen av verdier gir grunnlag for å vurdere rett skjøtsel og forankre dette i en skjøtelsesplan som vilkår for tilskudd. Aktuelle skjøtselstiltak for å ivareta høyt biologisk mangfold kan være å unnlate gjødsling, slått til riktig tid, riktig beiting o.l. Tiltakene bidrar i tillegg til varierte landskap og videreføring av tradisjonskunnskap og tilhørende driftsmåter. To eksempler er vist i boksen nedenfor.

I 2011 innhentet Fylkesmannen i Oppland en evaluering av tilskudd for å bevare og utvikle naturkvaliteter på innmark³⁵. Tilskuddene gjaldt arealer med naturbeitemark, hagemark og slåttemark med A- eller B-klassifisering etter *DN-håndbok 13*. Evalueringen vurderte blant annet om utviklingen hadde vært positiv eller negativ sammenliknet med referansesituasjonen. Evalueringen påpekte at skjøtselen i mange tilfeller ikke var optimal. Anbefalingen var å øke beitetrykket og supplere med flere dyreslag. Man påpekte behov for bedre oppfølging fra kommunen, og at bidrag fra fagpersoner er nødvendig for måloppnåelse.

En særlig variant av tilskudd gjelder stimulans eller kompensasjon for driftstilpasninger i møte med sårbare/prioriterte arter. Tilskudd til *friarealer for gås* er forbeholdt områder i Nord-Trøndelag og Nordland, som videreføring av en tidligere selvstendig ordning. Den skal dekke ulempe for jordbruksdrift når bestander av hvitkinngås og kortnebbgås (prioritert i Bern-konvensjonen) slår seg ned på jordbruksareal. Bestanden av de aktuelle gåseartene er i vekst. I Finnmark ytes et tilsvarende tilskudd i forbindelse med beskyttelse av sædgås (truet art) og dverggås (prioritert art etter naturmangfoldloven) gjennom RMP-tiltaket *tilrettelegging av fuglebiotoper*.

En tredje variant av tilskudd gjelder sortsmangfold, husdyrraser og genressurser. Tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser er forbeholdt nasjonale raser som er truet eller kritisk truet, identifisert av Norsk genressurssenter. På linje med den nasjonale ordningen for bevaringsverdige storferaser, omtalt tidligere, kan også slikt RMP-tilskudd skilte med konkrete resultater med stor betydning for foretak med slike besetninger. I tillegg gis det tilskudd til sårbare og bevaringsverdige småferaser og hest. I 2013 gikk RMP-tilskudd til om lag 2270 storfe, 8000 sau (især rasene gammelnorsk sau og gammelnorsk spælsau), 500 geiter og 600 hester.

RMP-tilskudd til biologisk mangfold



Strandtorn på Haugestranda, Lista. Landbruksforetaket mottar RMP-tilskudd til beite av biologisk verdifulle areal og Tilskudd til tiltak for den prioriterte arten strandtorn. Til sammen dekker tilskuddene fra landbruk og miljø kostnaden ved ikke å gjødsle beitet. Overvåkning viser at denne bestanden av strandtorn klarer seg bedre enn de andre bestandene av arten på Lista. Kilde: Oddvar Pedersen, UiO, upublisert rapport til Fylkesmannen i Vest-Agder 2014. Foto Lise Hatten.



I et større område med slåttemark og beitemark på Juvo i Bykle ble det gitt SMIL-midler til rydding av gjengrodd beitemark med spredte forekomster av den nær trua arten Solblom i 2006. Området brukes til et kortvarig vårbeite og lengre høstbeite for sau. Tilgrensende slåttemark slås med tilskudd fra RMP, som toppes med Tilskudd til utvalgte naturtyper. Solblom har respondert positivt på gjenåpningen av arealet ved at antall rosetter av arten har økt gradvis siden ryddingen. Kilde: Svalheim in prep. Foto: Ellen Svalheim, Bioforsk.

Kulturminner og kulturmiljøer

Tilskuddene er rettet mot målet om at tilstanden for kulturminner og kulturmiljøer i jordbruket skal bedres innen 2020. Totalt 63,5 mill. kroner gikk til dette formålet i 2013.

Den klart største andelen av de årlige tilskuddene til kulturminner og kulturmiljøer i RMP går til drift av setre med mjølkeproduksjon. Gjennom RMP ble det i 2013 gitt tilskudd til drift på om lag 1000 setre og fellesetere med mjølkeproduksjon. Tilskuddet gjelder i 12 fylker. I tillegg til ivaretagelse av kulturelle verdier, medvirker tilskuddet til å opprettholde storfebeiting i fjellområder. I tilknytning til seterdrift gis også tilskudd til skjøtsel av stølsvoller, i 2013 141 000 dekar. Tilskudd til seterdrift var tidligere en nasjonal ordning. Det regionale tilskuddet er differensiert mht. antall uker seterdrift og om det drives videreføring.

Gjennom RMP gis også tilskudd til skjøtsel ved gravminner, gravfelt og andre automatisk fredete og verneverdige kulturminner gjennom slått eller beiting. Formålet er å medvirke til skånsom drift, hindre gjengroing og synliggjøre kulturminnene. Erfaringer innhentet fra regional kulturminneforvaltning viser at særlig det årlige tilskuddet til skjøtsel av automatisk fredete kulturminner fungerer meget bra og at skjøtselstilskuddet oppleves som en positiv, økonomisk verdi på gården. Tilsvarende ordninger finnes ikke i miljøforvaltningen.

Friluftsliv og tilgjengelighet

Tilskuddet er rettet mot mål om å bedre allmennhetens tilgang til jordbrukets kulturlandskap. Det er kun en tiltakstype: Tilskudd for å vedlikeholde stier og andre ferdselsårer i jordbrukslandskapet der det er utbetalt tilskudd til over 1000 km. Tabell 10 viser fordeling mellom fylkene i 2013.

Tabell 10: Ferdselsårer i jordbrukslandskapet som er skjøttet med midler fra regionale miljøprogram

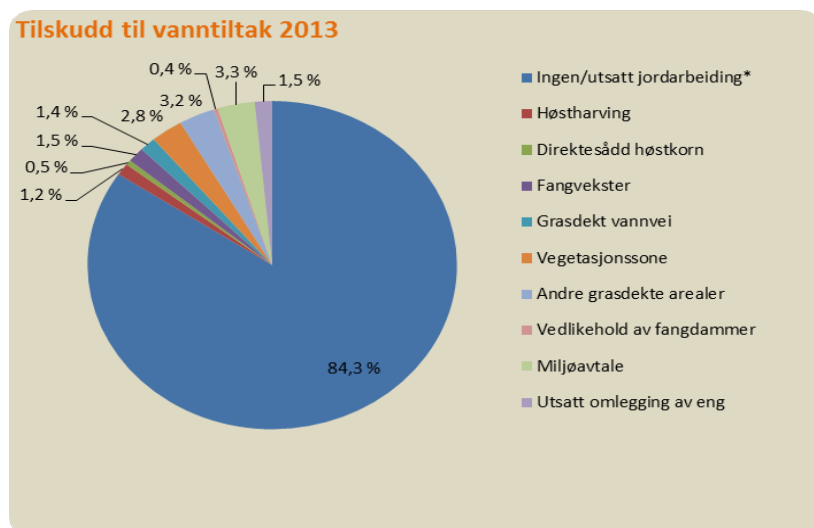
FYLKER	TILSKUDD (KRONER)	ANTALL METER
Østfold	82 152	27 384
Oslo og Akershus	32 8020	46 860
Vestfold	223 296	22 434
Telemark	82 240	8 224
Aust-Agder	34 535	13 395
Vest-Agder	37 670	14 919
Rogaland	4 736 308	746 898
Møre og Romsdal	2 240	320
Sør-Trøndelag	235 965	47 193
Troms	522 555	127 008
Finnmark	70 056	11 626
Totalt	6 355 037	1 066 261

Avrenning til vassdrag og kyst

Tilskuddene er rettet mot mål om at ingen vannforekomster i jordbruksdominerte områder skal nedklassifiseres og de mest utsatte vannforekomstene skal ha bedret status innen 2021.

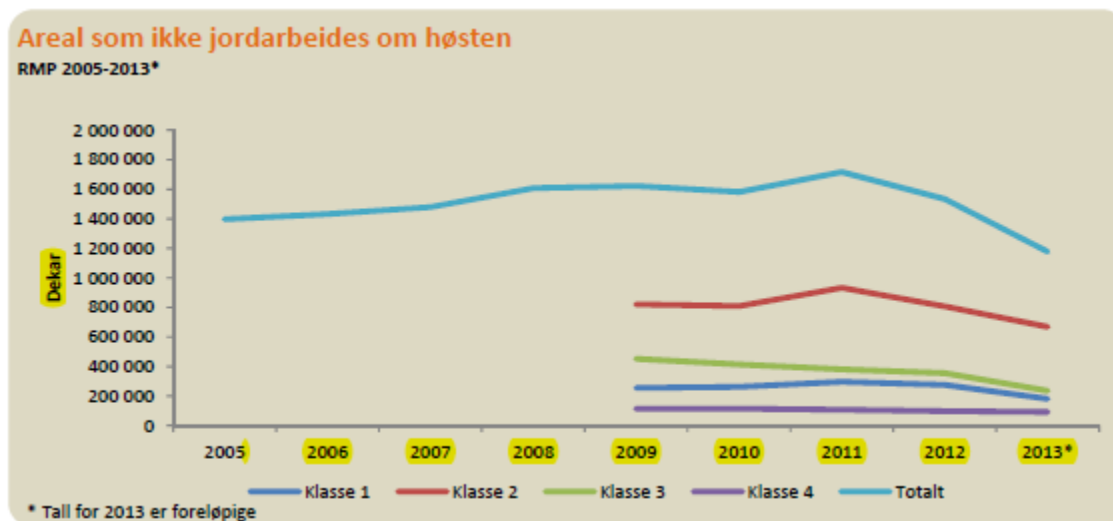
Avrenningstiltak retter seg både mot jordarbeiding (transportfaktoren), til en viss grad gjødsling (kildefaktoren), og mot avbøtende tiltak hvor avrenningen fanges i buffer- og vegetasjonssoner før den havner i vassdragene. Tiltak rettet mot kildefaktoren gjelder især miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel som er omtalt under utslipp til luft, men som også motvirker avrenning til vassdragene. I tillegg har Rogaland og Østfold en ordning med miljøavtaler der jordbruksforetak i belastede vannforekomster inngår avtaler om mer helhetlige driftstilpasninger og tiltak for å redusere tilførselene av næringssalter og jordpartikler.

RMP-tilskudd rettet mot avrenning viderefører tilskudd som forelå før innføring av RMP. En stor andel av RMP-midlene, mer enn 40 prosent på nasjonal basis, går til slike tiltak. I enkelte fylker med mye korn/åpen åker går det aller meste av RMP-midlene til avrenningstiltak, eksempelvis nær 85 prosent i Østfold og Akershus. Figur 22 viser fordelingen av RMP-tilskudd på ulike vanntiltak i 2013.



Figur 22: Fordeling av RMP-midler mellom ulike typer vanntiltak

Det dominerende tiltaket for å redusere erosjon i kornområdene er redusert jordarbeiding om høsten. Figur 23 viser utviklingen i stubbarealene siden 2005.



Figur 23: Areal med RMP-tilskudd for åker i stubb fra 2005-2013. Erosjonsklasseinndelingen ble registrert først fra 2009.

Bioforsk evaluerte i 2008 ordningene i RMP for avrenning til vassdrag og plantevernmidler³⁶. Evalueringen viste at etter innføring av RMP har det blitt en strammere prioritering mellom erosjonsutsatte og mindre erosjonsutsatte arealer. Dette er gjort ved at tilskuddssatsene er hevet for de mest utsatte arealene eller ved at satsene er redusert eller tilskuddet helt fjernet for lavere erosjonsrisikoklasser. I tillegg er det introdusert nye ordninger og tiltak. Etter innføring av RMP er det blitt større variasjon mellom fylkene i vilkårene for tilskuddet, for eksempel datokrav til når pløying er tillatt. Bioforsk pekte ellers på at det i en rekke utsatte vassdrag vil være behov for mer omfattende tiltakspakker, som innebærer å kombinere flere tiltak i samme område for å få tilstrekkelig effekt i vannforekomstene (resipientorientering).

Ved evalueringen i 2011/2012 fant Bioforsk at totaleffekten av alle jordarbeidingstiltakene var opprettholdt eller økt i alle fylker fra sesongene 2006 til 2010³³. Samlet for arealene som mottok tilskudd i 2010, fant Bioforsk at erosjonen var redusert med 10 prosent sammenliknet med situasjonen i 2006. Det har dels sammenheng med økende oppslutning om slike tiltak. Åker i stubb er det enkelttiltaket som bidrar mest til redusert erosjon, både fordi tiltaket er effektivt og fordi det har høy oppslutning. Enkelte fylker stimulerer til omlegging fra korn til gras i arealer med høy erosjons- og flomrisiko. Dette har gitt en betydelig mereffekt i de fylkene som har spesielt erosjonsutsatte arealer.

Miljømessig kan det oppstå et dilemma mellom tradisjonell jordarbeiding som effektiv smittesanering og økt behov for soppmidler i vekstsesongen. I følge forskningen er plogfri jordarbeiding nærmest utenkelig uten bruk av plantevernmidler som glyfosat. Tendensen viser økt bruk av soppmidler i kornområder, og det er indikasjon på økt bruk av glyfosat (JOVA).

Det totale stubbarealet har gått ned noe de siste årene, men tiltakene er i økende grad blir gjennomført på de utsatte arealene og i utsatte områder. Andelen av totalt stubbareal som ligger i erosjonsrisikoklasse fire har økt med 11 prosent fra 2009 til 2013. En skal også være oppmerksom på at det er en del stubbareal som det ikke søkes tilskudd til og som dermed ikke omfattes av statistikken.

Utover tiltak for mer miljøtilpasset gjødsling og jordarbeiding, har RMP tiltak med formål å holde tilbake og rense avrenning før den kommer til vassdragene. I så måte er grasdekte vannveier, vegetasjonssoner, andre grasdekte arealer og buffersoner særlig effektive. Omfanget av slike tiltak tilsvarer 7,5 prosent av midlene til vannmiljøtiltak. Selv om vi mangler eksakte tall, er erfaringen at omfanget av slike tiltak har økt de siste årene, i tråd med faglige anbefalinger bl.a. fra Bioforsk. Disse tiltakene gjennomføres først og fremst i nedbørsfeltet til utsatte vannforekomster. Radkulturer som poteter og grønnsaker innebærer særlig blottlegging av jorden. Her finnes tilskudd for isåing av fangvekster som kan beskytte jorda under og etter vekstsesongen.

Sårbare vannforekomster kan ha behov for kombinasjoner av flere tiltak utover dem som finnes i RMP-menyen under *avrenning til vassdrag*. Eksempel på slike tiltak er redusert gjødsling ved høye fosfornivå i jorden, og bedre disponering av husdyrgjødsel.

Utslipp til luft

Tiltak i RMP for å redusere utslipp av klimagasser til luft gjelder især miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel. Tilskuddene er rettet inn mot å bedre utnytting av næringsstoffer i husdyrgjødsel, og redusere utslipp av ammoniakk tilsvarende 8 prosent innen 2020. Totalt 27,8 mill. kroner gikk til dette formålet i 2013.

Tiltakene *nedlegging/nedfelling* og *spredning med rask nedmolding* innebærer at gjødsla føres raskt ned på eller i jorden. Dette motvirker at nitrogen unnslipper som ammoniakk. En negativ effekt av nedfelling er at det krever tungt utstyr, noe som kan gi økt jordpakking og dermed dannelse av lystgass. Man kan derfor i tillegg få støtte for bruk av tilførselsslanger ut til sprederen, noe som reduserer tyngden på utstyret, og dermed jordpakkingen. I noen fylker gis også tilskudd til areal som tilføres husdyrgjødsel utelukkende gjennom våren og i vekstsesongen, ikke om høsten. Det bidrar til at næringsstoffene går til plantevekst, og reduserer utslipp til luft og vann. Sistnevnte tilskudd utgjør over halvparten av utbetalingene.

Disse tiltakene bygger på pilotordningen for miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel som ble gjennomført i 2008 – 2012. Pilotordningen ble evaluert med tanke på miljøeffekt og kostnadseffektivitet i 2011 – 2012³⁷. Man fant at metodene som mottar tilskudd generelt har god miljøeffekt, især for ammoniakk. Totalvirkningen på ammoniakk, lystgass, avrenning og øvrige miljøforhold avhenger imidlertid også av andre faktorer, som vær og kjørbarehet. Det finnes samtidig innvendinger mot tilskuddet ved at det kan oppfattes som en uheldig vektlegging av nytt utstyr, mens andre nyttige tilpasninger kan havne i skyggen. Det er også et problem for forvaltningen å etterprøve om spredemetodene og vilkårene er gjennomført i praksis.

Ved rulleringen av RMP i 2012 ble fylkene på Sør- og Sørvestlandet tilgodesett med ekstra budsjetttramme for å innføre tilskudd til miljøvennlig spredning for å målrette tilskuddet mot regioner hvor tålegrenser for ammoniakk overskrides.

Tilskudd til redusert jordarbeiding kan virke positivt for binding av karbon i jord.

Plantevernmidler

Tilskuddene er rettet mot mål om redusert helse- og miljørisiko ved bruk av plantevernmidler innen 2021. Mål og tiltak er i stor grad en oppfølging av *Handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler*²⁰, som ikke omfattes av denne utredningen. Areal som drives økologisk utgjør de største arealene der det ikke nyttes plantevernmidler. Økologisk landbruk omfattes heller ikke av utredningen.

Tilskudd i RMP som støtter alternativer til kjemisk plantevern kan generelt anses å gi konkrete miljøeffekter. I tillegg til tiltakene innen miljøtema *plantevernmidler* er det et vilkår for tilskudd innen mange andre miljøtema at man ikke benytter kjemisk bekjemping.

Tiltak med flammings, radrensing og ugrasharving ble innlemmet i RMP i 2005 og har et totalt omfang på ca. 40 000 dekar og 2,58 mill. kroner siste år. Tiltaket ugrasharving var del av RMP-evalueringen i 2008³⁶, men erfaringsgrunnlaget var da for svakt til å gjøre omfattende vurderinger. Det ble imidlertid avdekket at fylkene hadde gjort ulike prioriteringer med tanke på tilskuddssats og hvor tiltaket gjennomføres.

JOVA-programmet overvåker rester av plantevernmidler, som omtalt i kapittel 3.7.2. Det gjøres mange funn av rester av plantevernmidler, også noen funn over miljøfarlighetsgrensen. Tendensen er bl.a. økt funn av soppmidler i kornområder, og indikasjon på økt bruk av glyfosat.

Vurdering av RMP-ordningen

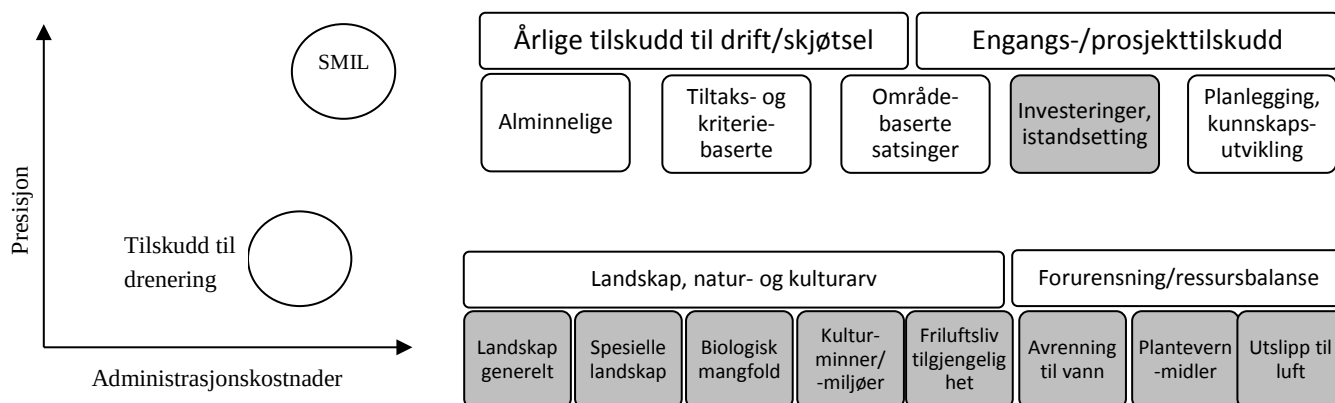
RMP er utformet for å ivareta spesifikke miljøhensyn og -verdier innen en rekke tema. Det kan være krevende å oppnå riktig tiltak på rett sted. Sammenliknet med AK-tilskuddet er det derfor en mer forvaltningsintensiv ordning. Den gradvis økte målrettingen som har skjedd ved revidering av RMP har ført til at den er sentral for måloppnåelse innen alle miljøtemaene.

På lik linje med produksjonstilskudd er tilskudd innen RMP utformet med automatisert utmåling. Innføringen av elektronisk saksbehandling gir arbeidsbesparelser fordi man kan gjenbruke informasjon fra tidligere år. Det gir også bedre rapportering som grunnlag for videre arbeid med sikte på målretting og formåleffektivitet.

Systemet gjør administrasjonskostnadene relativt lave. Fylkesmannen har administrasjonskostnader knyttet til arbeid med å oppdatere miljøprogram, egne forskrifter og eget veiledningsmaterieill i hvert fylke. Dette er det mest arbeid med hvert fjerde år i forbindelse med rullering. I tillegg kommer faglig og administrativ oppfølging både overfor kommuner, søkere og andre samarbeidspartnere. Kommunene har arbeid med oppfølging av søknader og kontroll. Landbruksdirektoratet har arbeid med drift av saksbehandlingssystemet og utbetaling. Ressursbruk og utfordringer med kontroll varierer mye mellom ulike tiltak. For en del tiltak kan søknadsopplysninger enkelt kontrolleres maskinelt eller mot kartinformasjon, mens en del tiltak er vanskelig å kontrollere, også ved stedlig kontroll.

I en utredning gjort av SLF til jordbruksoppgjøret i 2010 om innføring av elektronisk søknads- og saksbehandlingssystem for RMP ble det beregnet at forvaltning av RMP den gang beløp seg til 31 årsverk, der kommunene sto for over halvparten av arbeidet. Til sammenlikning ble produksjonstilskudd beregnet til 54 årsverk per år. Det er ikke gjennomført egne undersøkelser på arbeidsbesparelser for forvaltning og søkere etter innføring av eStil, men tilbakemeldinger fra forvaltning og næring etter andre søknadssår med eStil i 2014, er at det er oppnådd effektivisering for forvaltningen i kommunene. Det er også oppnådd forenkling for søkerne ved elektronisk søknad og at data fra fjorårets søknad kan gjenbrukes. Ved søknadsomgangen i 2014 har om lag 75 prosent av foretakene levert elektronisk søknad.

4.3.6 SMIL - Lokale miljøtilskudd til investeringer og tilskudd til drenering



Formålet med SMIL er å sikre natur- og kulturminneverdier i jordbrukets kulturlandskap og redusere forurensningen fra jordbruket utover det som kan forventes ved vanlig jordbruksdrift. Tilskudd til drenering inngår også i SMIL-ordningen, og har som formål å øke produktiviteten av arealene og å redusere faren for erosjon og overflateavrenning.

SMIL er et søknadsbasert investeringstilskudd som kan brukes på tre typer tiltak: kulturlandskapstiltak, forurensningstiltak og planleggings- og tilretteleggingsprosjekter med sikte på å få gjennomført konkrete miljøtiltak. Det utfyller de øvrige nasjonale og regionale miljøvirkemidlene som er rettet mot årlig drift og skjøtsel.

SMIL hadde en total ramme på 225 mill. kroner i 2014, av dette var 100 mill. kroner avsatt til dreneringstilskudd. I 2015 er rammen, eksklusive dreneringstilskudd, redusert med 30 mill. kroner. I 2013 ble det gitt nesten 4000 tilsagn under denne ordningen.

SMIL-tiltak er rettet mot konkrete miljøutfordringer og -verdier. De skal virke med både umiddelbar og varig miljøeffekt. Dette er imidlertid et til dels ressurskrevende tiltak.

Historikk og utvikling

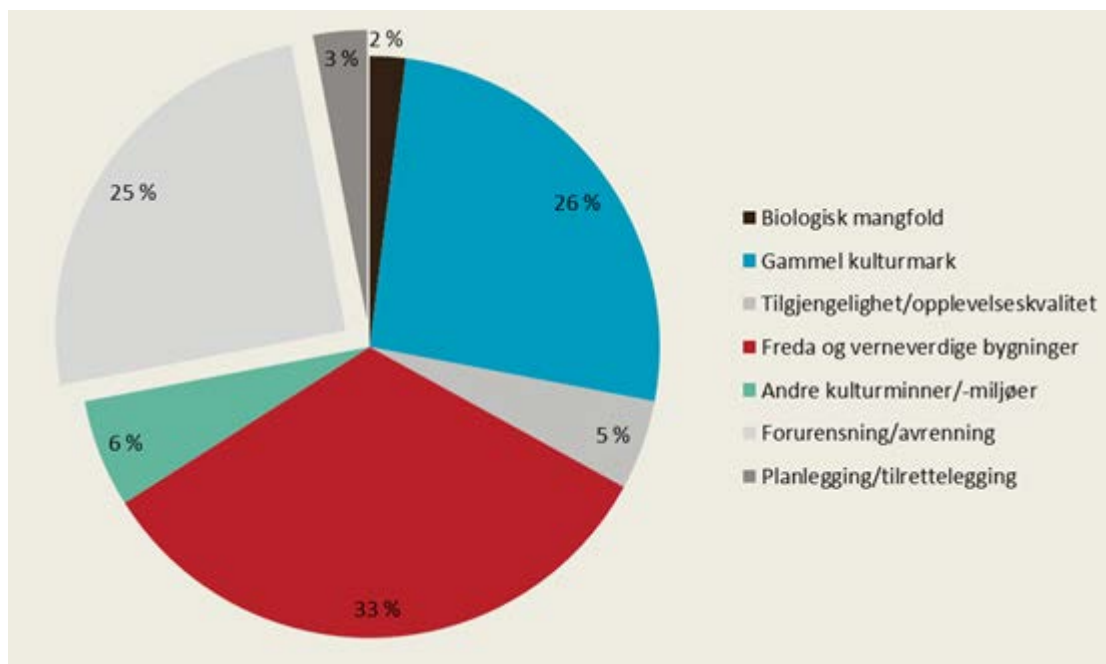
SMIL-ordningen ble etablert i 2004 etter en sammenslåing av flere tidligere støtteordninger som omfattet *Spesielle miljøtiltak i landbrukets kulturlandskap* (STILK), *Investeringstøtte for miljøtiltak* (IMT), *Miljørettet omlegging i kornområder* (MOMLE) og *Områdetiltak* som en del av miljøprogramsatsingen. Noen av disse ordningene hadde eksistert siden 1991. I 2013 ble også dreneringstilskudd en del av SMIL, men med egen forskrift. Slik har man kombinert tilskuddsordninger for ulike formål inn i samme forvaltningsmodell.

Forvaltningen av SMIL-ordningen ble i 2004 lagt til kommunene, mens den tidligere ble forvaltet av fylkesmannen. På bakgrunn av målene i miljøprogram og lokale forhold skal kommunene utarbeide tiltaksstrategier, som igjen gir grunnlag for å prioritere midler og behandle søknader. Kommunale tiltaksstrategier, størrelsen på jordbruksareal, antall grunneiere, aktivitet m.m. avgjør innbyrdes fordeling av SMIL-midler mellom kommuner i det enkelte fylke. SMIL-ordningen ble fra 2015 avgrenset til foretak som er berettiget produksjonstilskudd. Tidligere var ordningen åpen for andre søkere, gitt at tiltaket ble gjennomført på landbrukseiendom.

Vurdering av ordningen

Som RMP dekker SMIL, inklusive tilskudd til drenering, alle miljømålene i miljøprogram.

Figur 24 viser fordeling av SMIL-tilsagn mellom formålene i 2013:



Figur 24: Fordeling av SMIL-midler mellom aktuelle miljøformål i 2013.

Kulturlandskapstiltakene retter seg mot utfordringer knyttet til gjengroing, tap av biologisk mangfold og kulturminner og istandsetting av eldre bygninger og andre kulturminner. De største tiltakstypene er eldre bygninger, gammel kulturmark brukt til beite og redusert forurensning/avrenning. Sistnevnte omfatter bl.a. etablering og utbedring av hydrotekniske anlegg (lukkinger, grøfting, nedløpskummer, utløp) og det gis tilskudd til etablering av fangdammer som rensetiltak og gjenåpning av bekkelukkinger som er skadet.

Tilskudd til drenering gis til systematisk grøfting, profilering eller omgraving av tidligere grøftet jordbruksareal. Tilskudd til drenering må primært betraktes til å være et produktivitetsfremmende virkemiddel, men en positiv tilleggseffekt er at godt drenert jord med optimale forhold for plantevekst reduserer risikoen for tap av næringsstoffer og partikler fra overflaten og gjennom grøftevannet. Optimalt drenert jord er også mindre utsatt for lystgasstap. Drenering innebærer imidlertid potensiale for konflikt med særlig arkeologiske kulturminner under markoverflaten. I forskriften for tilskuddsordningen er dette ivarettatt ved at kommunene skal vurdere om søknadene kan berøre automatisk fredete kulturminner, noe som i så fall innebærer at regional kulturminneforvaltning skal involveres.

Det er store geografiske forskjeller når det gjelder hvilke tiltak som blir prioritert. I Østfold, Oslo/Akershus og Vestfold gikk ca. 65 prosent av tilskuddene i 2013 til forurensnings/avrenningstiltak. I Oppland gikk 62 prosent av tilskuddene til fredete og verneverdige bygninger, og kun 2 prosent til forurensning/avrenningstiltak. Dette er uttrykk for ulike regionale prioriteringer og behov pga. ulike regionale miljøutfordringer.

Det er gjennomført flere evalueringer og gjennomganger av SMIL samt av andre ordninger av relevans for SMIL. SMIL ble sist evaluert i 2009³⁸. Evalueringen konkluderte med at SMIL-tilskudd har utløst miljøtiltak som høyst sannsynlig ellers ikke ville ha blitt gjennomført. Evalueringen forteller at tiltak rettet mot det biologiske mangfoldet i dammer treffer godt og gir god miljøeffekt. For

tiltakstypene biologisk mangfold og gamle kulturmarker er det imidlertid ikke så godt samsvar mellom de mest verdifulle arealene og de som får tilskudd.

Videre viser evalueringen at for vannmiljø har blant annet tiltak med fangdammer som rensetiltak god miljøeffekt, men dette forutsetter at tiltakene virker sammen med andre forurensningstiltak.. I arbeidet med vannforvaltningsplaner etter vannforskriften er SMIL fremhevet som et sentralt virkemiddel. Gjennom dette arbeidet foreligger også et godt grunnlag for å prioritere ressursene ut fra behov. SMIL oppfattes av forvaltningen som en formålseffektiv ordning i vannmiljøarbeidet, hvor innsatsen er rettet direkte mot problemene.

Fangdammer er et viktig SMIL-tiltak



Frodig våtmarksfilter i en 30 år gammel fangdam i Våler, Østfold (begge foto: Helga Gunnarsdottir)



Nyanlagt fangdam med beplantning i en sidebekk til Kråkstadelva i Ski, Akershus

Fangdammer eller renseparker anlegges som regel i små bekker som drenerer jordbruksområder. De er økologiske rensetiltak som fanger opp jordpartikler og næringsstoffer før disse havner ute i en større elv eller en innsjø. Hvis de er riktig konstruert kan de holde tilbake inntil 70% av jordpartiklene, 40 % av fosforet og ca. 15 % av nitrogenet. Fangdammene beriker kulturlandskapet og er også tilholdssted for en rekke dyr og planter, flere av disse rødlistearter. Siden starten i 1994 er det anlagt over 1000 fangdammer, de fleste av disse på Jæren og i vannregionene Glomma og Vest-Viken. Nåverdien til fangdammene kan anslås til 100-200 millioner. 70 % av kostnaden finansieres over SMIL. Beregninger viser at fangdammer er kostnadseffektive vannmiljøtiltak som også har en rekke tilleggseffekter som økt biologisk mangfold, flomdemping og vakrere kulturlandskap.

Særlig for fredete og verneverdige bygninger fremstår SMIL som et sentralt virkemiddel som utgjør stor forskjell. SMIL er et av de viktigste økonomiske virkemidlene for å ta vare på landets bygningsarv. Bygningstiltakene er kostnadskrevende og samfinansiering, egen kapital og stor dugnadsinnsats er ofte nødvendig for å få gjennomført dem.

Evalueringen viste at for fredete og verneverdige bygninger og andre kulturminner treffer SMIL godt med tiltak som gir god miljøeffekt. Midlene går til bygningstyper som er utsatt for tap og trusler, og 84 prosent av kommunene oppga at kulturminnene ikke hadde blitt vedlikeholdt uten SMIL. Det finnes mange eksempler på at bygningstiltak finansiert over SMIL har bidratt til langsiktig næringsgrunnlag og inntjening.

SMIL-tiltak på verneverdige bygninger



Reinforsmoen, Hemnes i Nordland. Småskala landbruksdrift i viktig kulturlandskap. Driftsbygningen brukes til lagring av høy til sau.



Horne gård, Stange i Hedmark, drift med storfe og korn. En av Hedmarks største driftsbygninger, viktig som del av tun og landskap.



Søndre Ryen, Notodden i Telemark, sett fra Heddal stavkirke. Reisverkslåve tilpasset bruk i moderne jordbruksdrift. Fasaden er intakt.



Veslegard, Al i Buskerud. Låve- og fjøsbygning r i helhetlig tun, løsning tilpasset både fortsatt drift (sauehold) og kulturhistoriske verdier.

SMIL-tilskudd til verneverdige bygninger gir gode resultater. Det finnes mange eksempler på gode løsninger som kombinerer bevaring og næring. Resultatene er godt synlige og miljøeffekten enkel å måle. SMIL-midlene krever samfinansiering. Alle eksemplene over er gjennomført med samfinansiering med Kulturminnefondet. Dette gir en ekstra kvalitetssikring av tiltaket. SMIL fyller et behov som ikke dekkes av andre, uten krevende søknadsprosess. Små midler utløser motivasjon og stor egeninnsats.

God kvalitet på kulturminnetiltak er avhengig av faglig bistand til planlegging/søknad og gjennomføring. Felles informasjonsark for søkere og kommuner utarbeidet av Landbruksdirektoratet og Kulturminnefondet i 2014 er et viktig bidrag her³⁹.

Evalueringen pekte på at koblingen mellom SMIL og RMP burde styrkes og anbefalte at fylkesmannen skulle godkjenne de kommunale tiltaksstrategiene som ligger til grunn for SMIL-prioriteringene.

Kunnskap om resultatene tilsier at SMIL lever opp til forutsetningene, med målrettede tiltak, konkrete miljøeffekter og gode resultater. Et kontinuerlig spørsmål er imidlertid om det er de riktige miljøutfordringene og tiltakene som blir prioritert i kommunene. I tillegg til noe variasjon mellom tema, fant evalueringen også variasjon mellom kommuner.

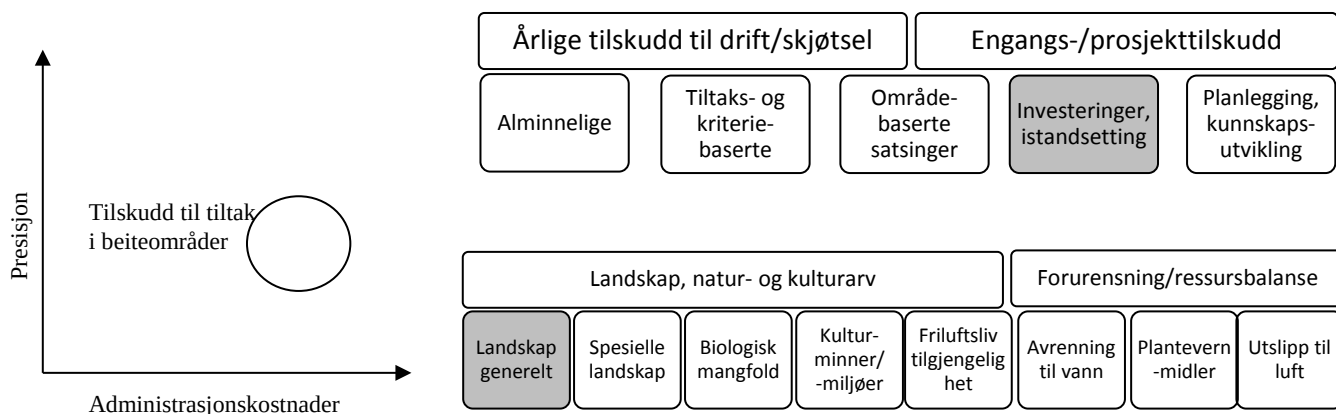
Kommunens prioriteringer gjøres i to steg, gjennom tiltaksstrategier i forkant, og påfølgende søknadsbehandling. Generelt er budsjetter og tilsagn stramme, men enkelte tiltak ligger nok likevel i en gråson mellom hva som gjelder ekstra miljøinnsats og ordinær næringsdrift.

En grunn til ulik forvaltningspraksis kan være at regelverket er uklart og samler så vidt forskjellige miljøformål i én ordning, noe som kan gi ulik forståelse i de ulike kommunene. Det er behov for å oppdatere regelverket slik at det blir tydeligere for både søker og forvaltning.

SMIL-rammen varierer mye mellom kommunene. Mange kommuner og fylkesmenn har gitt uttrykk for at arbeidet med tiltaksstrategier er ressurskrevende. Kommunen har en rolle både som rådgiver, søknadsbehandler og kontrollør, og noen kommuner opplever det som utfordrende å veilede søkere, når de senere skal behandle søknaden. Saksbehandlingen og kontrollrutiner av SMIL-ordningen kan gjøres mer kostnads- og forvaltningseffektiv ved å oppdatere forvaltnings- og saksbehandlingsverktøy.

SMIL gir tydelige bidrag innen alle miljøtema. Evalueringer har spesielt pekt på behov for bedre sikring av at tiltak treffer på rett sted og blir utført slik at verdiene ivaretas. De har videre vektlagt behovet for å styrke kompetanse og veiledning i kommunene.

4.3.7 Tilskudd til tiltak i beiteområder



Formålet med tilskuddet er å legge til rette for best mulig utnyttelse av beite i utmark, redusere tap av dyr på utmarksbeite og fremme fellestiltak i beiteområdene. Dette angår næring og dyrevelferd, men tilskuddet har indirekte også stor miljømessig betydning for kulturlandskap (gjengroing), biologisk mangfold og friluftsliv/tilgjengelighet.

Det gis tilskudd til investeringer i faste infrastrukturtiltak på utmarksbeite, som sperregjerder, ferister, bruer og sanke- og skilleanlegg mv., samt til elektronisk overvåkingsutstyr for beitedyr (radiobjeller) og ulike typer planleggings- og tilretteleggingsprosjekter. Tilskuddet gis primært til beitelag (fellestiltak), men kan også gis til enkeltprodusenter.

Tilskuddet forvaltes av fylkesmannen. Rammen for ordningen er i 2014 11 mill. kroner. Samlet antall søknader årlig for alle fylker er omkring 200.

Historikk

Tilskuddet ble innført i 1974 som del av den nyetablerte ordningen med tilskudd til organisert beitebruk som også omfattet driftstilskudd til beitelag (nå i RMP). Tilskudd til organisert beitebruk ble innført som det viktigste virkemiddelet i det målrettede arbeidet for organisering av beitebruken og bedre utnyttelse av beiteressursene i fjellet som hadde pågått i flere tiår før dette. Etter innføring av ordningen fikk det organiserte samarbeidet raskt økende tilslutning. Ved jordbruksoppgjøret i 1989 ble tilskuddet fjernet og rammen overført til produksjonstilskudd. Året etter ble tilskuddet gjeninnført. I

tillegg til tilskuddets effekter for næring og miljø ble det pekt på den betydningen beitelag og organisert beitebruk hadde i arbeidet med skadebegrensende tiltak etter Tsjernobylyulykken i 1986.

Fra 2005 ble tilskuddet splittet opp i investeringstilskudd, som ble lagt til SMIL, og driftstilskudd til beitelag som ble lagt til RMP. Forvaltningen av investeringstilskuddet ble da overført fra fylkesmannen til kommunen. I jordbruksoppgjøret 2009 ble det vedtatt å gjenopprette investeringstilskuddet som egen ordning og flytte forvaltningsansvaret tilbake til fylkesnivå. Bakgrunnen for dette var å oppnå en bedre prioritering av tiltakene som blir innvilget tilskudd.

Vurdering av ordningen

Tilskudd til tiltak i beiteområder er først og fremst en ordning for å opprettholde beitebruk. Den er indirekte rettet mot mål om å ta vare på og utvikle jordbrukets kulturlandskap.

Tilskuddet er ikke evaluert siden det ble opprettet. Antall sau på utmarksbeite for hele landet er i dag relativt høyt sammenliknet med historiske tall. Av totalt ca. 1,9 mill. sau og lam slippes i dag ca. 78 prosent på utmarksbeite gjennom organisert beitebruk. Det har imidlertid vært en betydelig omfordeling av saueholdet mellom regioner, med stor reduksjon i enkelte områder og økning i andre områder, noe som gjenspeiler seg i utmarksbeitingen. Det er også andre faktorer som er driver for disse endringene, men det er rimelig å anta at kombinasjonen av tilskudd til organisert beitebruk har hatt betydning for fortsatt satsing på beiting som driftsform i deler av landet og gjenopptak av beiting i områder av spesiell verdi.

Tilskuddet gir konkrete resultater i form av sperregjerder, bruer, ferister mv. og indirekte resultater i form av de tilleggseffektene utmarksbeiting bidrar til når det gjelder landskap og naturmangfold. Det henger også sammen med rammevilkår for beitebruk for øvrig, herunder øvrige beitetilskudd. Konkret har ordningen bl.a. blitt brukt som medfinansieringskilde til gjerdeprosjekter for beiting i kystlynghei.

Infrastrukturtiltak og hjelpemidler knyttet til utmarksbeiting er i noen tilfeller en betingelse for å ha dyr på beite i utmark, i andre tilfeller bidrar tiltakene til redusert arbeidsbehov i forbindelse med tilsyn og sanking. Fylkesmennene legger vekt på at dette er en ordning som gir store effekter for beskjedne midler. Tilskuddet stimulerer til samarbeid i næringen, mellom næringen og lokalsamfunnet, og bidrar også til økt tilgjengelighet til utmark for allmenheten.

Hoveddelen av tiltakene er fellestiltak. Godt samarbeid og organisering av utmarksbeitingen er i mange områder fremdeles en betingelse for å opprettholde bruk av beiteområder. Samtidig har strukturendringer ført til at det i enkelte områder kan være få beitebrukere igjen og at grunnlaget for samarbeid blir borte. Forskriften for ordningen åpner nå for at også enkeltprodusenter kan søke.

På grunn av strukturendringene står utmarksbeitingen generelt overfor store utfordringer knyttet til organisering, praktisk gjennomføring og beitedyr som kommer inn på innmark, ut på trafikkert vei og inn i boligområder. Det er også utfordringer i forhold til andre brukerinteresser i utmark, herunder rammebetingelser som rovdyrpolitikken setter. På grunn av dette er planleggings- og tilretteleggingsprosjekter nå i større grad vektlagt i forskrift og retningslinjer for ordningen.

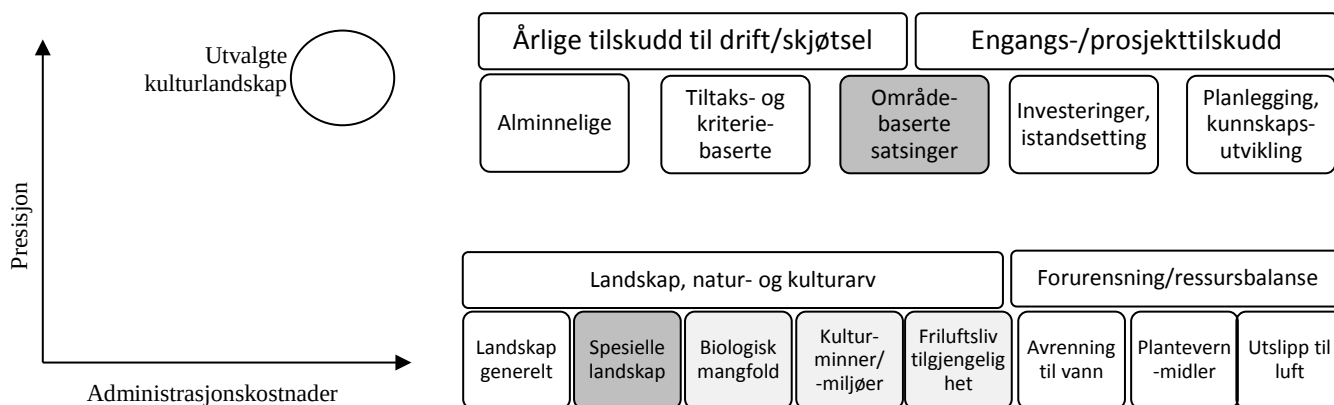
Søknadene om tilskudd sendes kommunen som avgir uttalelse og ev. anbefaling av tiltaket. Fylkesmannen vurderer og prioriterer søknadene. I mange fylker ses midlene til dels i sammenheng med søknader om forebyggende og konfliktdempende tiltak (FKT) fra miljøforvaltningen.

I fylkene med flest søknader – Sogn og Fjordane og Oppland med henholdsvis om lag 90 og 50 søknader i 2014 – oppgir fylkesmannen at det brukes 3-4 uker på saksbehandlingen. I tillegg kommer de ressursene kommunene bruker på sin uttalelse i hver enkelt sak. Nevnte fylkesmenn vurderer

ordningen som lite til middels ressurskrevende for egen del. I fylker med færre søknader er det på denne bakgrunnen rimelig å vurdere ordningen som lite ressurskrevende på fylkesnivå.

Tiltak i beiteområder kan bidra til måloppnåelse innen kulturlandskap og biologisk mangfold. Det er mulig å målrette tilskuddsordningen mer spesifikt mot miljø, men det må vurderes opp mot øvrige formål som skal ivaretas.

4.3.8 Utvalgte kulturlandskap i jordbruket



Utvalgte kulturlandskap i jordbruket er en satsing for å ivareta et representativt utvalg av verdifulle norske jordbrukslandskap. 22 områder har i dag status som utvalgte kulturlandskap.

Landbruksdirektoratet koordinerer arbeidet, i nært samarbeid med Miljødirektoratet og Riksantikvaren og med regional landbruks-, natur- og kulturminneforvaltning, kommunen, grunneiere og landbruksforetak.

Budsjett i 2015 er 12 mill. kroner, der 6 mill. kroner kommer fra LMD og 6 mill. kroner fra KLD. Tall fra årsrapporten for 2012 viser at ordningen berører totalt omkring 950 grunneiere/drivere, av disse er 478 betegnet som aktive (inngår avtaler, utfører tiltak). Grunneiere og forvaltning møtes jevnlig til nettverkssamlinger og bruker ulike kanaler for intern kommunikasjon.

Historikk

Utvelgelsesprosessen startet i 2008. Bakgrunnen for satsingen var en oppfølging av det nasjonale målet om at spesielt verdifulle kulturlandskap skal være dokumentert og fått en særskilt forvaltning innen 2010 (LMDs St.prp. nr. 1 (2005-2006)).

Vurdering av ordningen

Satsingen på Utvalgte kulturlandskap er rettet mot målene om å ta vare på variasjonen i jordbrukets prioriterte kulturlandskap, om biologisk mangfold (restaurering, vedlikehold og bedre status) og bedre status for kulturminner og kulturmiljøer. Grunnleggende for valg av områder er at de i størst mulig grad omfatter jordbrukslandskap med både svært store biologiske verdier og kulturhistoriske verdier. En forutsetning er også at det er realistisk å få til langsiktig drift i områdene. Frivillige avtaler er et sentralt virkemiddel for å nå målene i satsingen. Avtalene skal sikre istandsetting/vedlikehold/drift/skjøtsel av områdene på lang sikt. Det gis tilskudd til grunneier/driver for å gjennomføre de avtalte skjøtselsoppgavene.

Utvalgte kulturlandskap i jordbruket ble evaluert i 2013⁴⁰. Hovedvekten av evalueringen ble lagt på forvaltningsmodell, forvaltningseffektivitet og kostnadseffektivitet. Det var for tidlig å evaluere miljøresultater og miljøeffekter av satsingen, men problemstillingene ble likevel i begrenset grad inkludert. Hovedkonklusjonen i evalueringen er at berørte parter, inkludert grunneiere, offentlig forvaltning og næringsorganisasjoner, er fornøyd med forvaltning, prosesser, tilskuddsnivå og effekter av satsingen.

Videre viste evalueringen at Utvalgte kulturlandskap i jordbruket bidrar til å oppfylle nasjonale mål om ivaretagelse av jordbrukets kulturlandskap. Tilskudd fra satsingen er av stor betydning for at miljøtiltak i områdene blir gjennomført. I følge evalueringen kan ikke andre virkemidler på nåværende tidspunkt erstatte Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og den helhetlige områdetilnærmingen som ligger i satsingen. Funn fra forskningsprosjektet *Grønt Partnerskap* underbygger også at Utvalgte kulturlandskap i jordbruket er egnet til å fremme helhetsbevaring, herunder samordne natur- og kulturminnevern.

Satsingen har et vidt spekter av effekter, der noen kan observeres på kort sikt, for eksempel ryddete arealer og istandsatte kulturminner, andre er først mulige å identifisere på lengre sikt slik, for eksempel økt arts mangfold. I tillegg bidrar ordningen til videreutvikling av jordbruket og annen næringsutvikling i området.

Systematisk fotodokumentasjon er også hittil gjennomført i 12 områder.

I årsrapporteringen for 2012 melder fylkene at i 19 av områdene blir verdiene som lå til grunn for utvelgelsen godt ivarettatt, men bare delvis i tre områder. Rapporteringen er forbedret ved bruk av miljøindikatorer.

I 2013 er det utarbeidet 25 nye planer, registreringer eller tilstandsvurderinger for kulturminnetiltak. Istandsetting har pågått for 40 bygninger og ca. 1200 løpemeter med steingjerder/skigarder. Det er gjort en rekke tiltak for å skjøtte arealer der det ligger gravhauger, hustufter og andre kulturminner. For biologisk mangfold er det utarbeidet 16 nye eller reviderte skjøtselsplaner eller registreringer og det ble gjennomført restaurering og/eller skjøtsel av 42 000 dekar med registrert biologisk mangfold, som for eksempel slåttemark og kystlynghei.

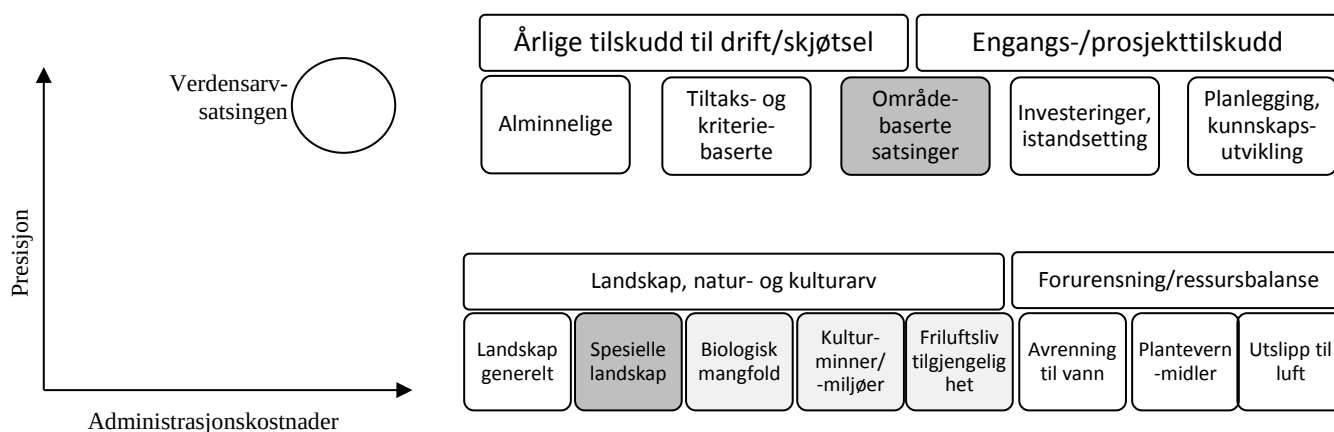
Omkring 700 dekar gjengrodde arealer som ikke er direkte koblet til spesielt verdifulle biologiske eller kulturhistoriske forekomster er ryddet. Ryddingen har ulike formål, fra rydding langs stier og veier for bedre utsikt og fremkommelighet til rydding av beiter og av landskapsestetiske hensyn. I de utvalgte områdene er det til sammen minst 15 500 dyr på beite.

Forankring i frivillighet og avtaler er mer ressurskrevende enn mer strømlinjeformet tilskuddsforvaltning, men evalueringen viser at det er en god ordning for forvaltning av sektorovergripende tiltak.

I mange områder er det ønske om å gjennomføre flere tiltak enn det er midler til. Forvaltningsplan, diskusjoner i eventuelle samarbeidsorgan og mellom kommune og fylke blir avgjørende for prioriteringen.

Utvalgte kulturlandskap i jordbruket er en arbeidsintensiv tilskuddsordning, og det forventes stort personlig engasjement og ekstra ressursinnsats fra de involverte. Ordningen er relativt arbeidskrevende for forvaltningen. I 2014 blir den faglige årsrapporteringen forenklet, men satsingen vil fortsatt kreve relativt mye oppfølging, knyttet til planlegging, budsjett og rapportering. Ordningen er imidlertid spisset og målrettet. Tett oppfølging bidrar til god måloppnåelse for ordningen og til å ivareta noen av de mest verdifulle kulturlandskapene vi har.

4.3.9 Verdensarvsatsingen



Formålet med satsingen er å bidra til å styrke landbruket i verdensarvområder på UNESCOs liste, blant annet gjennom tiltak som ivaretar kulturlandskapsverdier. Verdensarvsatsingen omfatter alle verdensarvområdene i Norge, men midler innen miljøprogram i jordbruket gjelder to verdensarvområder hvor jordbruk spiller vesentlig rolle, Vestnorsk fjordlandskap og Vegaøyen.

Budsjett for satsingen for 2015 er 3 mill. kroner fra LMD og 3 mill. kroner fra KLD. Ca. 100 foretak har mottatt tilskudd gjennom satsingen.

Midlene skal gå til tiltak for å sikre fortsatt drift og skjøtsel av områdene. Det gis areal- og beitetilskudd, tilskudd til etableringskostnader, tilskudd til skjøtelsplaner og vegetasjonskartlegging.

Tilskuddsmidlene skal gå til grunneiere og eventuelt andre organiserte tiltak i verdensarvområdene som bidrar til at de særegne kulturlandskapsverdiene opprettholdes. De er dels avtalebasert og dels søknadsbasert. Området som tiltakene skal utføres i er forhåndsutpekt, og alle tiltak som kan bidra til å nå målene i tiltaksplanene er søkegode. Forvaltningen av tilskudd varierer mellom områdene.

Historikk

Verdensarvsatsingen ble etablert i 2008. Verdensarvstatusen og -verdiene er knyttet til aktive og varierte kulturlandskap og er avhengig av at det finnes aktiv jordbruksdrift i områdene. Fylkesmannen inngår avtaler med berørte grunneiere om skjøtsel i tråd med tiltaksplanen for områdene. Tiltaksplanene er blitt til etter samarbeid mellom flere departementer. Det forutsettes at midlene ses i sammenheng med virkemidler fra Miljødirektoratet, Riksantikvaren, fylkesmannen og fylkeskommunen, og at det er et tett og godt samarbeid med andre involverte parter i verdensarvarbeidet.

Vurdering av ordningen

Det er et mål å stimulere til drift og utvikling i områdene slik at kulturlandskapet blir ivarettatt for fremtiden.

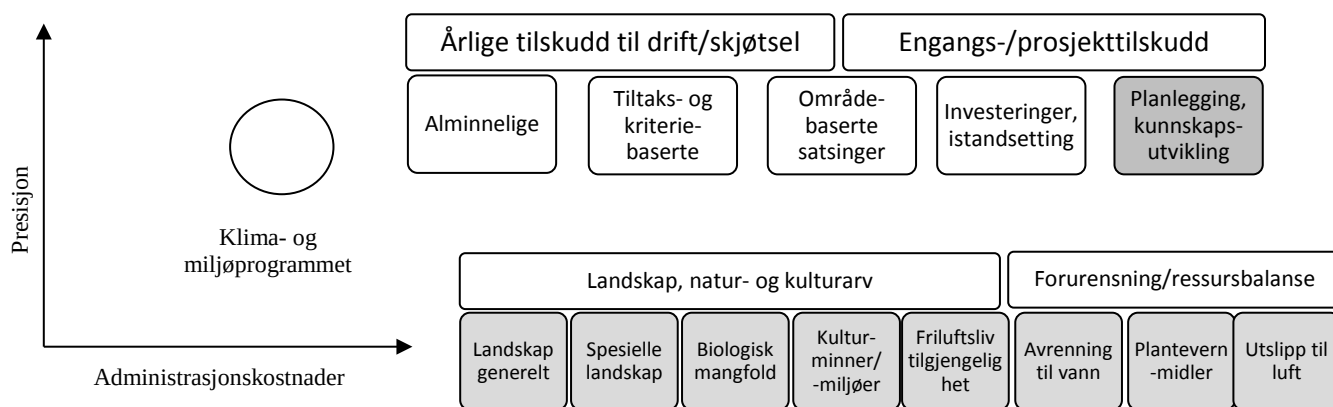
Evalueringen av Verdensarvsatsingen som ble gjennomført i 2010 viser at bruken av verdensarvmidlene er å være målrettet og fungerer etter hensikten⁴¹. Det samla slåttearealet og det samla antallet sau og storfe på beite har de tre siste årene vært forholdsvis stabilt, og verdifulle areal og kulturlandskap holdes i hevd. Flere nye foretak er interessert i å inngå avtale om skjøtsel, men i dag er dette ikke mulig fordi den økonomiske rammen er for liten.

Konkret har støtteordningene innen områdesatsingen medvirket til å få beitedyr dit de ellers ikke ville vært. Både beiting og slått har hatt positive effekter for biologisk mangfold og kulturarv i landskapet.

Midlene oppleves lokalt som et positivt og nødvendig tiltak på et kritisk tidspunkt for å beholde aktive bønder. Det er trolig avgjørende for fremtidig drift i verdensarvområdene at tilskuddsordningene er forutsigbare og langsiktige. Det er få bønder igjen i verdensarvområdene, landbruket er dermed svært sårbart for nedlegging av gårdsbruk. LMDs og deler av KLD virkemidler går til samme formål; beite- og arealbidrag, og det er fornuftig å samkjøre midlene i begge områdene.

Evalueringen fra 2010 viser at forvaltningen fungerer godt og er tilpasset lokale utfordringer. Forvaltningen er oversiktlig både for mottakere og de som jobber med midlene. Satsingen følges opp av fylkesmannen og krever bredt samarbeid på tvers i forvaltningen.

4.3.10 Klima- og miljøprogrammet



Formålet for jordbrukets klima- og miljøprogram (KMP) er å bidra til å nå landbrukspolitikkenes målsettinger innenfor klima- og miljø. KMP skal bidra til å øke kunnskap om klimatilpasning og ulike miljøtiltak i jordbruket og sikre at kunnskap om klimatilpasning og ulike miljøtiltak blir gjort lett tilgjengelige for målgruppene; primært rådgivere og bønder, men også forvaltningen.

Programmet forvaltes av Landbruksdirektoratet, som tildeler midler til nasjonale tiltak, og fylkesmannen, som forvalter midler til regionale tiltak. Budsjettet i 2014 var på 18 mill. kroner, fordelt på 12 mill. kroner til sentrale tiltak og 6 mill. kroner til regionale tiltak. De regionale midlene skal gi muligheter for regional tilpasning til ulike problemstillinger og regionale behov.

Historikk

KMP ble etablert i jordbruksoppgjøret 2012 og iverksatt fra og med 2013. Forløpere til KMP var *Nasjonalt utviklingsprogram for klimatiltak i jordbruket* (2008-2012) og *Midler til informasjons- og utviklingstiltak* innen miljø som har vært en ordning innenfor Landbrukets utviklingsfond (LUF) gjennom mange år.

Vurdering av ordningen

Klima- og miljøprogrammet er rettet mot alle miljømålene i miljøprogram, med unntak av mål for økologisk landbruk.

Programmet har eksistert i to år og er ikke evaluert. Ved avslutning av *Nasjonalt utviklingsprogram for klimatiltak i jordbruket* ble erfaringene med dette programmet oppsummert i et notat til

avtalepartene. Her ble det pekt på at programmet har oppnådd gode resultater i form av økt kunnskap om klimatiltak og formidling av resultatene til målgruppene. Hvilke resultater som faktisk er oppnådd i form av iverksatte klimatiltak i det praktiske jordbruket er ikke nærmere vurdert.

KMP har generelt god oppslutning. I 2014 fikk programmet 51 søknader om sentrale tiltak, hvorav 25 ble tildelt støtte. Prosjektene er omtalt på Landbruksdirektoratets nettside. Tilsagnene for tidsrommet 2013-2015 fordeler seg slik på ulike temaer: Tematisk fordeler prosjektene seg slik: Klimatilpasning 4,06 mill. kroner, klimagassutslipp og karbonbinding 6,34 mill. kroner, naturmangfold og kulturlandskap 1,98 mill. kroner og forurensning 16,97 mill. kroner.

Det er ikke samlet oversikt over antall tiltak regionalt.

Prosjekter for kunnskapsutvikling er kortvarige og overveiende med sterk praktisk innretning. En viktig effekt av prosjektene er at de skaffer til veie anvendt kunnskap som raskt kan implementeres i praksis.

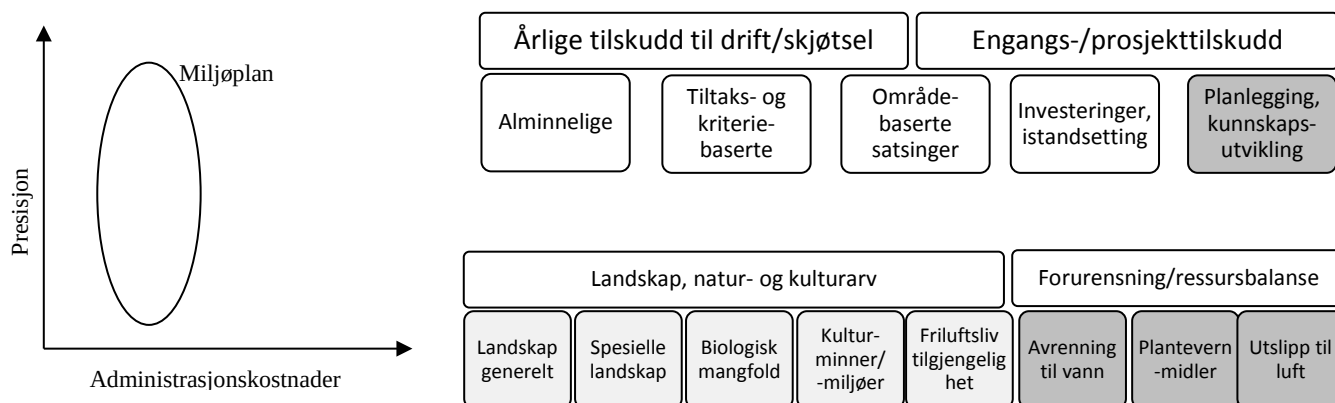
Prosjektene fyller delvis et tomrom mellom forskning og det praktiske jordbruket. Mange prosjekter er relevante for utforming og videreutvikling av virkemidler og for praktisk utøvelse av miljøtiltak i driften. I en del tilfeller bygger prosjektene på utførte forskningsprosjekter eller inngår som supplement i pågående forskning.

Videre bidrar KMP til formidling av resultater fra forskningsprosjekter, og i noen utstrekning til utvikling av kartleggings- og overvåkingsmetodikk for rapportering av jordbrukets miljøinnsats og miljøstatus opp mot myndighetene.

Hvorvidt programmet faktisk bidrar positivt på klima- og miljøsidene i praktisk jordbruk er vanskelig å gi noen konkret vurdering av, men det er rimelig å anta at aktivitetene i programmet bidrar til å sette søkelys på klima- og miljøutfordringene og muligheter for gode tiltak og løsninger. En kontinuerlig utfordring for klima- og miljøprogrammet er å spre den kunnskapen som blir utviklet og motivere til å ta den i bruk. Ut fra prosjektaktiviteten hos blant annet Norsk Landbruksrådgiving er det imidlertid grunn til å anta at programmet fører ut i praksis.

Programmet har ikke spesielt høye administrasjonskostnader. Denne type ordninger generelt krever noe mer administrasjon ettersom hver enkelt søknad må vurderes for seg. I Landbruksdirektoratet brukes ca. 0,7 årsverk på oppfølging av programmet. Det er ikke innhentet arbeidsforbruk fra regionalt nivå. Generelt medfører fordeling av regionale og nasjonale midler noe høyere administrasjonskostnader, men sett i sammenheng med at flere miljøtiltak krever regional kunnskap og oppfølging, må ordningen regnes som rimelig kostnadseffektiv.

4.3.11 Miljøplan og gjødslingsplan



I jordbruksoppgjøret 2014 ble det bestemt å utvikle forskrift om miljøplan fra 2015. Imidlertid skal formålet med miljøplan videreføres ved å innlemme vilkår om gjødslingsplan og sprøytejournal i forskrift om produksjonstilskudd, mens internkontrollen for miljømessige forhold knyttet til jordbruksdriften skulle ivaretas gjennom KSL (Kvalitetssystemet i landbruket).

Historikk

Forskrift om miljøplan ble innført i 2003 med to hovedformål, å redusere miljøulempen og ivareta miljøverdier som jordbruksdriften bidrar til. I jordbruksoppgjøret 2012 ble det bestemt å evaluere forskrift om miljøplan. Evalueringen som ble gjennomført i 2013 – 2014 avdekket svakheter i gjennomføring og forvaltning av miljøplan og foreslo mulige forbedringer for å ivareta miljøformålet⁴². Miljøplan ble besluttet utviklet for blant annet å oppnå forenkling for næring og forvaltning.

Evalueringen og erfaringer fra miljøplan er imidlertid fortsatt relevant. I Prop. 106 S (2013–2014) heter det: «Elementene som har inngått i miljøplan og miljøkravene i produksjonstilskuddsforskriften vil inngå i en helhetlig utredning av miljøvirkemidlene».

Gjødslingsplanen og sprøytejournalen fungerer etter samme prinsipper som miljøplanen og er videreført som miljøvilkår for å motta AK-tilskudd.

Vurdering av ordningen

Kravene i miljøplan trinn 1 har vært at foretaket har gjødslingsplan, sprøytejournal, kart over eiendommen der spesielle miljøverdier og -utfordringer er registrert, sjekklister for internkontroll med miljømessige forhold i jordbruksdriften og ev. en oppfølgingsplan ved behov. Dette har dannet vilkår for tilskudd innen produksjonstilskudd, RMP og SMIL. Miljøplan trinn 2 har vært en løsning for å planlegge og dokumentere særskilt miljøinnsats som grunnlag for å motta SMIL-tilskudd samt for noen RMP-ordninger.

Det er vanskelig å påvise miljøeffekter av miljøplan, inkl. gjødslingsplan og sprøytejournal, isolert fra andre prosesser og påvirkninger. Dette er verktøy for næringsutøverne til hjelp for å planlegge, gjennomføre og dokumentere tiltak som kan påvirke miljøet positivt eller negativt. Virkningen for miljøet er indirekte, gjennom bevisstgjøring og beslutningsstøtte. Miljøplan-evalueringen viste variasjoner i gjennomføring og forvaltning. Gjødslingsplanen var den deloppgaven som hadde best gjennomføring, og det var også innen gjødslingspraksis samt avfallshåndtering flest gårdbrukere oppga at miljøplan gir en positiv effekt. Likevel har gjennomføring av gjødslingsplan sviktet i mange tilfeller, og forvaltningens oppfølging har variert.

Et ankepunkt både for miljøplan som helhet og for enkeltoppgaver som gjødslingsplan og sprøytejournal er at oppgavene har hatt preg av papirarbeid, mens konkret miljøarbeid var det egentlige formålet. Evalueringen fant at tidsbruk med miljøplan var moderat, både blant næringsutøvere og forvaltning. Forvaltningen har hatt utfordringer med å forvalte miljøplan riktig.

Snarere enn å bestå som en helhet blir deloppgavene videreført sak for sak. Sjekklistene og oppfølgingsplaner har preg av internkontroll og opprydding rundt krav som uansett gjelder. Dette blir overlatt til KSL (Kvalitetssystem i landbruket) som har et apparat for å bistå foretaket med slik internkontroll og opprydding. Myndighetsutøvelse omkring slike krav er forutsatt å foregå uavhengig av dette.

Gjødslingsplanen og sprøytejournalen blir videreført gjennom særskilte regelverk og dokumentasjonen skal fortsatt danne forutsetning for tilskudd. Evalueringen viser at det har vært vanskelig for næringsutøvere og forvaltning å avklare hva som er en tilfredsstillende miljøplan og gjødslingsplan.

Løsninger for å sette tiltak i sammenheng: kombinasjoner, avtalebaserte løsninger og områdetilnærminger

Som nevnt i kapittel 3 er det ønskelig at tiltak inngår i en helhet. Det finnes flere tilnærminger til dette i virkemiddelsystemet:

- Alle tilskudd stiller noen vilkår som må oppfylles, for slik å ivareta flere hensyn på samme tid.
- I RMP finnes tilfeller hvor man mottar ekstratilskudd ved å bygge på med ytterligere tiltak.
- Avtalebaserte ordninger med gjensidig forpliktende avtale.
- Ordninger med områdetilnærming, for at flere skal gjøre felles sak.

Noen ganger foregår dette i kombinasjon, eksempelvis bruk av miljøavtaler i RMP som er avgrenset til særskilte vannområder. Områdesatsingene i Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og verdensarvområdene bygger også på avtaler med grunneierne. For prosjekt- og investeringsvirkemidler som SMIL vil søknad og tildelingsbrev fungere på samme måte, som en kontrakt mellom den private og det offentlige.

Miljøavtaler i RMP: tiltakskombinasjoner for vannmiljø

I evalueringen av vannmiljøtiltak i RMP³³ pekte Bioforsk på behov for tiltakspakker i utsatte vassdrag, som innebærer å kombinere flere tiltak i samme område for å få tilstrekkelig effekt i vannforekomstene. Slik kombinasjon kan være ønskelig både innen og mellom foretak. Forslaget var basert på erfaringer som var høstet med dette blant annet i Vansjø-området i Østfold. Ideen bak slike kombinasjoner er altså å målrette og styrke innsatsen for bedre å ivareta behovet.

Miljøavtaler i RMP er ikke skreddersydd ned til det enkelte bruk. Snarere må foretakene følge en og samme oppskrift, som kvalifiserer for ett og samme tilskudd. Det er derfor mindre individuell tilpasning enn eksempelvis ved SMIL-tilskudd. Oftest foregår nokså tett oppfølging av de enkelte foretak for å skaffe god nok oppslutning.

I dag er miljøavtaler benyttet i fire fylker. I Østfold videreføres miljøavtaler i Vestre Vansjø. Disse omfatter en kombinasjon av miljøtilpasset gjødsling, jordarbeiding, samt fangdammer der det ligger til rette. I Rogaland og Hordaland dreier miljøavtalene seg primært om mer miljøtilpasset gjødsling i sårbare vannområder, i Hordaland gjelder det vassdrag med elvemusling. I Buskerud finnes en enklere variant med miljøavtaler for de som doserer gjødsel med basis i nitrogensensorutstyr.

Tilskudd forankret i skjøtselsplaner

Innen RMP vil noen typer tilskudd blant annet innen miljøtema *biologisk mangfold* forutsette en skjøtselsplan. Skjøtselsplanen gir oppskrift for rett kombinasjon og balanse av tiltak for å ivareta aktuelle miljøverdier.

Avtaler i områdesatsningene

De særskilte områdesatsningene i Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og verdensarvområdene er et samarbeid mellom grunneiere og forvaltning. Tilskudd vil oftast bygge på en avtale med den enkelte grunneier, og det kan være en forutsetning at tiltak er forankret i en skjøtselsplan.

4.4 Erfaringer med virkemidlene i sammenheng

Miljøutfordringene i jordbruket er sammensatt, og virkemidlene fungerer ikke isolert, men i sammenheng ved at de bygger på, utfyller og balanserer hverandre. I dette avsnittet gjennomgår vi miljøprogram-satsingen som helhet, hvordan arbeidsdelingen fungerer, og hvor godt virkemidlene samlet sett kommer i møte med miljøutfordringene. Teksten nedenfor åpner med noen samlebetragtninger om utvikling og forvaltning av virkemidlene. Deretter gjennomgår vi nåsituasjonen tematisk; først det som berører miljøverdier fra jordbruk (kulturlandskapsverdier), og deretter de som berører miljøbelastninger fra jordbruksdrift (forurensning).

Historikk

En utfordring i en slik vurdering er at miljøprogram som helhet ikke er systematisk evaluert. Imidlertid er det foretatt en statusgjennomgang ved oppdatering av nasjonalt miljøprogram hvert fjerde år. Dessuten er nesten alle enkeltordninger evaluert, med unntak av AK-tilskuddet, tilskudd til tiltak i beiteområder og klima- og miljøprogrammet. Disse evalueringene har også vurdert ordningene opp mot andre og beslektede virkemidler, for å vurdere arbeidsdeling og sammenheng. Som følge av blant annet dette, har mange ordninger gjennomgått større endringer i løpet av de siste ti årene, særlig RMP. En fersk endring i miljøprogram er at miljøplan ble utviklet ved inngangen til 2015. Mens deloppgavene fra miljøplan i stor grad blir videreført sak for sak, gjenstår siktemålet om en systematisk og helhetlig miljøinnsats som en sentral problemstilling på veien videre.

Vurdering

Helhet og arbeidsdeling i gjeldende miljøprogram kan oppsummeres slik: Landsdekkende ordninger medvirker primært til å opprettholde nåværende tilstand, mens regionale og lokale virkemidler brukes der særskilt innsats er nødvendig for å nå miljømålene.

AK-tilskuddet er avgrenset til det som gjelder drift av jordbruksareal, og er ment å stimulere slik drift samtidig som det skal hindre en del negative miljøpåvirkninger gjennom miljøkrav. Beitetilskuddene utfyller ved å fremme bruk av beite- og utmarksressurser. Disse generelle virkemidlene har ikke et ensidig miljøformål, men medvirker gjennom miljøretta krav til gjensidig gode løsninger for næring og miljø.

Tilskuddene innenfor RMP medvirker til forsterket innsats ut fra ulike regionale behov og støtter opp der de generelle virkemidlene kommer til kort. Investeringsvirkemidler (SMIL, dreneringstilskudd og tilskudd til tiltak i beiteområder) utløser enkelttiltak av mer varig virkning. Det er vektlagt å følge opp med RMP-midler der man først har bidratt til istandsetting gjennom SMIL. Områdesatsingene i verdensarvområdene og Utvalgte kulturlandskap i jordbruket innebærer felles løft i områder. Klima- og miljøprogrammet bidrar til praktisk rettet kunnskap om miljøtiltak og -virkemidler.

Mer tematisk er det RMP og SMIL som dekker flest miljøformål, og disse ordningene er derfor både brede og spisse. Tilskudd over RMP gjelder separate tiltak, og en problemstilling kan være å følge opp med mer helhetlig og systematisk innsats. Løsninger med skjøtselsplaner og miljøavtaler forsøker nettopp dette. En tilsvarende utfordring med SMIL og andre investeringsstilskudd kan være å følge opp i etterkant slik at varig virkning oppnås. Måloppnåelse med slike virkemidler forutsetter god planlegging, faglig oppfølging og praktisk beslutningsstøtte.

I en helhetlig gjennomgang er det interessant å gå nærmere inn på grenseoppgangen mellom den ordinære og ekstraordinære innsatsen, og hvordan de totalt sett ivaretar mål som er satt for de ulike miljøtema.

Meld. St. 9 (2011-2012) påpeker at gjeldende modell med brede og spisse tilskuddsordninger, i sum gir lave administrasjonskostnader. De brede tilskuddene er enkle å forvalte, og forutsetter målrettet innsats i særskilte situasjoner.

4.4.1 Helhet av virkemidler som gjelder kulturlandskapsverdier

Alle ordninger innen miljøprogram har berøring med kulturlandskapsverdier. AK-tilskuddet og nasjonale beitetilskudd med miljøkrav skal medvirke til å ta hele landet i bruk, både innmark og utmark. AK-tilskuddet er i tillegg innrettet med miljøvilkår som beskytter mot inngrep i kulturlandskapet. Beitetilskuddene bidrar til utnyttelse av beiteressurser på en økonomisk og økologisk bærekraftig måte.

Tilskudd i RMP, SMIL og øvrige mer spesifikke satsinger innebærer en forsterket innsats der de brede ordningene kommer til kort. Her finnes tilskudd til særskilt skjøtsel av arealer som har særskilte verdier. Det er en naturlig arbeidsdeling mellom miljøvilkår for AK-tilskuddet og ekstrainsats gjennom RMP og SMIL ved at førstnevnte primært regulerer uønsket aktivitet, dvs. ved å beskytte mot inngrep. Videre gjelder AK-tilskuddet alle arealer, mens RMP gjelder prioriterte arealer eller elementer. Der det er behov for å stimulere til en bestemt aktivitet er det vanskelig å komme utenom slike mer spesielle virkemidler.

Enkelte områder med særlig verdi og status er gjenstand for særskilte satsinger, med bidrag fra både landbruks- og miljøforvaltning. Et særlig institusjonalisert samarbeid gjelder områdesatsingene Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og Verdensarvsatsingen. Også for en del tilskudd fra SMIL og RMP foregår en samfinansiering med midler over KLDs budsjetter. Dette gjelder forekomster med en formell beskyttelse i naturmangfoldloven, som utvalgte naturtyper, og det finnes også andre støtteordninger, som Norsk Kulturminnefonds tilskudd til verneverdige bygninger.

4.4.2 Sammenstilling av mål og virkemidler for landskap generelt

Nasjonalt miljøprogram har flere mål for kulturlandskapet. Målet om å ta vare på og utvikle jordbrukets kulturlandskap er generelt, og til dette hører AK-tilskuddet og de nasjonale beitetilskuddene. Også enkelte kulturlandskapsordninger innen RMP kan sortere hit, i første rekke tilskudd til skjøtsel av bratt areal, drift av beitelag og beite i utmark. Tilskudd til tiltak i beiteområder utfyller øvrige beitetilskudd, med tiltak som gir grunnlag for at man kan utnytte ressursene mer optimalt og effektivt.

Den geografiske produksjonsfordelingen er både en løsning og en utfordring for å opprettholde et åpent landskap. Slik fordeling bidrar til å spre produksjonen og til å videreføre jordbruk der naturgrunnlaget er mindre fordelaktig. Samtidig innebærer det en spesialisering av jordbruket i de enkelte regioner som gir et mer ensidig landskapsbilde. Fordelingen skyldes imidlertid andre avveininger som ligger utenfor rammen av denne utredningen, som beskrevet i kapittel 2.

Evalueringen av beitetilskuddene fra 2012³¹ tok for seg ulike tilskudd som gjelder beitebruk. Her fremgår at de ulike ordningene utfyller og balanserer hverandre, fremfor å overlappe. Man fant imidlertid at utviklingen de siste årene har trukket mot beiting generelt fremfor utmarksbeite spesielt. Beitetilskudd under RMP gjenspeiler forskjellige beite- og kulturlandskapsutfordringer fra område til område, i tråd med forutsetninger for RMP. Samtidig pekte evalueringen på et behov for å klargjøre om beiting i RMP-sammenheng er et mål eller middel. Enkelte ordninger retter seg mot å øke beitingen, andre mer spesifikt mot gjengroing.

I kapittel 2 fremgår at vi har store uutnyttede beiteressurser. Tabell 2 viser at fôropptaket (målt i fôrenheter) i utmark er mer enn halvert de siste 70 årene, samtidig som sau har overtatt for storfe som dominerende beitedyr. Både nedgangen i fôropptak og endringen i dyreslagenes andel av opptaket er med på å forklare omfattende gjengroing som vi ser i dag. Gjeldende beitetilskudd er øyensynlig ikke tilstrekkelig til å motvirke denne utviklingen. Evalueringen av beitetilskuddene fra 2012 påpekte at de fleste sau allerede blir sendt på beite. For ytterligere utnyttelse av beiteressursene gjenstår især økt beiting med storfe, hvis en legger om fra okser til kastrater. Gjeldende beitetilskudd virker i retning av en slik omlegging, mens andre rammebetingelser trekker mot intensiv oppforing.

Generell nedgang i jordbruksareal i drift, økning av størrelsen av og reduksjon i antall jordstykker og tap av linjeelementer og åkerholmer, betyr at det blir mindre mosaikkstruktur i landskapet. AK-tilskuddet bidrar til å motvirke dette, men er ikke tilstrekkelig til å oppveie den generelle tendensen med nedlegging av jordbruksareal og homogenisering av jordbrukslandskap. Vi mangler i dag oversikt over etterlevelsen av miljøkravene i AK-tilskuddene, og kommunenes dispensasjonspraksis.

Beitebruk medvirker til miljømål på flere områder. Generelt er det især ved beitebruk at dagens jordbruk i større skala viderefører kontinuitet i drift, og derfor biologiske og kulturhistoriske verdier i landskapet.

4.4.3 Sammenstilling av mål og virkemidler for kulturminner og kulturmiljøer

AK-tilskuddets betydning for kulturminner og kulturmiljøer er tydeligst ved miljøkrav som beskytter blant annet rydningsrøyser, steingjerder og ferdselsårer mot inngrep. RMP- og SMIL-tilskudd har en videre rekkevidde. Her finnes tilskudd til både årvisst skjøtsel og istandsetting av kulturhistoriske verdier. I RMP finnes tilskudd til skjøtsel av automatisk fredete kulturminner og nyere tids kulturminner gjennom beiting eller slått. Det finnes også tilskudd til å opprettholde tradisjonelle driftsformer med setring og hesjing. SMIL-ordningen skal tilsvarende medvirke til istandsetting av ulike kulturminner, og omfatter også bygninger.

Ved rullering av RMP i 2012 var det presisert at enkelte tiltak som kun gjaldt sporadisk vedlikehold, og ikke årvisst skjøtsel, nå skulle utgå fra RMP og eventuelt måtte ivaretas via SMIL. Det gjaldt først og fremst bygninger.

Også miljøforvaltningen har virkemidler for kulturminner og kulturmiljøer. Riksantikvaren har en tilskuddsordning for å ivareta automatisk fredete kulturminner, knyttet til et bevaringsprogram for øremerkete, utvalgte arkeologiske kulturminner (450 lokaliteter på landsbasis). RMP-tilskudd til skjøtsel av automatisk fredete, arkeologiske kulturminner er dermed den eneste ordningen som finnes for private eiere av slike kulturminner. Riksantikvarens bygningstilskudd er først og fremst forbeholdt fredete bygninger. Norsk Kulturminnefond har KLDs viktigste tilskuddsordning for verneverdige bygninger. Det er en utbredt oppfatning at samfinansiering gjennom SMIL og Kulturminnefondet primært er en styrke. SMIL når erfaringsmessig bredere enn Kulturminnefondet, og har en enklere søknadsprosedyre. Det er også en arbeidsdeling mellom de to ordningene, der Kulturminnefondet oftere finansierer våningshus, mens SMIL finansierer driftsbygninger og mindre bygninger som stabbur, smie, eldhus og lignende.

I kapittel 3.4 fremgår at det fortsatt er tap av kulturminner i jordbruksområdene. Dette skyldes trolig generelle utviklingstendenser. Når det gjelder motvirkning av gjengroing og forfall bidrar SMIL og RMP betydelig til istandsetting, vedlikehold og skjøtsel av kulturminner og kulturmiljøer og dermed til måloppnåelse. En forutsetning er faglig kvalitetssikring av tiltak. Det er behov for bedre kunnskap om overholdelsen av kravene i AK-tilskuddet.

4.4.4 Sammenstilling av mål og virkemidler for biologisk mangfold

AK- og beitetilskudd kan virke til fordel for biologisk mangfold på flere måter, ved å medvirke til lysåpne landskap, og variasjon både i naturtyper og leveområder. Tiltak mot avrenning og ammoniakk medvirker til å dempe overgjødning av vannmiljø og naturområder, noe som ellers er en vesentlig belastning for økosystemene.

Miljøvilkårene som kreves for å motta AK-tilskuddet sikrer i utgangspunktet blant annet kantsoner, restarealer, skogbryn og åkerholmer. Dersom disse biotopene blir færre og avstanden mellom dem større, vil mange arter få problem med å overleve i jordbrukslandskapet. Skogbryn og kantsoner mot skog og utmark er også av verdi. Mange dyr som lever i kantsoner tjener som nyttedyr, herunder pollinerende insekter og dyr som beskatter skadedyr i åkeren. Overvåking viser at til tross for miljøkravene blir det færre linjeelementer og åkerholmer i landskapet, noe som svekker måloppnåelsen for biologisk mangfold.

Innen RMP finnes tilskudd til å ivareta naturtyper, arter og genressurser som har opphav eller tilhold i jordbruket, og som påvirkes av jordbruksdrift. Tilskudd rettet mot naturtyper gjelder fremfor alt områder med godt dokumenterte verdier. Det gir grunnlag for en god faglig oppfølging, blant annet gjennom å forankre tilskuddene i en skjøtselsplan. Måloppnåelsen vil i stor grad avhenge av at det gjennomføres riktig type skjøtsel. Avgrensningen til arealer med dokumentert verdi innebærer en sikkerhet for at man treffer der behovet er, men en innvending kan være at naturmangfoldet er avhengig av øvrige funksjonsområder, tilfluktssteder og spredningskorridorer. Et spørsmål er derfor om det er for snevert å avgrense strengt til arealer med dokumentert status i dag. Tilskudd innen miljøtema *kulturlandskap* kan fungere som en slik utvidelse, men har ingen systematisk tilnærming til beste for dyr og planter. I Sveits gis ekstratilskudd dersom man opprettholder korridorer mellom arealer med særlige naturverdier, se vedlegg 7. Innen EU har man innført vilkår om å sette av arealer som *økologiske fokusområder*.

Det finnes også tilskudd rettet mot spesifikke arter og genressurser. Tilskudd for spesifikke arter der det er sammenheng med jordbruksdrift er især innført for visse fuglearter og for elvemusling. For husdyrgenetiske ressurser finnes en landsdekkende ordning rettet mot storfe, og RMP-ordninger som også åpner for andre husdyrslag. For planter vil ulike skjøtselstiltak innen RMP også ivareta plantegenetiske ressurser som har tilhold på arealene. Derimot finnes ikke noe tilsvarende tilskudd for bruk og bevaring av bevaringsverdige kulturplanter (se vedlegg 4, *tilskudd til utvikling av plantemateriale*).

RMP-tilskudd til utvalgte naturtyper utfyller tilskuddsordninger fra miljøforvaltningen. Nedenfor er en oversikt fra Møre og Romsdal som viser hvordan tilskudd til forekomster av utvalgt naturtype slåttemark fordeler seg mellom ulike finansieringskilder. Her er det potensiale for en økt samordning mellom miljø og landbruk. Totalt for miljøprogram er det relativt små midler som går til biologisk mangfold.

Ulike tilskuddsordninger til utvalgt naturtype slåttemark

	Tilskudd Utvalgte naturtyper (UN) (KLD)	RMP (LMD)	SMIL (LMD)	Utvalgte kultur- landskap (KLD og LMD)	Nasjonalt verdifulle kulturland- skap (KLD)	Verdens- arv- områder (KLD og LMD)	Skjøtsel i verne- områder (KLD og LMD)
Kr	1 246 425	214 500	110 480	11280	35000	54 400	14 000
Antall lokali- teter	111	33	11	14	1	8	1

Oversikt over ulike tilskuddsordninger benyttet til skjøtsel og restaurering av den utvalgte naturtypen slåttemark (inkl. lauveng) i Møre og Romsdal i 2014. Av de til sammen 123 lokalitetene som var under oppfølging i 2013 var det 64 lokaliteter som kun fikk UN midler, og 11 lokaliteter fikk kun landbruksmidler (RMP eller SMIL), samt en fikk bare fra miljøordningen nasjonalt verdifulle kulturlandskap. For de andre 47 var det en form for kombinasjon av virkemiddelbruk. Kilde: Miljødirektoratet/Fylkesmannen i Møre og Romsdal.

4.4.5 Sammenstilling av mål og virkemidler for nasjonalt utvalgte og regionalt prioriterte kulturlandskap

Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og Verdensarvsatsingen er nasjonale områdebaserte satsinger, der både landbruks- og miljøforvaltningen bidrar. Det finnes også ordninger innen RMP med områdetilnærming. Det samme kan gjelde innenfor SMIL, hvis kommunen prioriterer visse områder i sin tiltaksstrategi. I RMP finnes en gradient av kulturlandskapstiltak, fra brede tiltak vi har omtalt tidligere, til mer avgrensede ordninger. Avgrensninger kan gjelde et definert geografisk nedslagsfelt, arealer med bestemte arealkjennetegn eller en kombinasjon av de to. Her finner vi alt fra slått av veikanter, via øy- og holmebeiting, til skjøtsel av bratte frukthager i Hardanger.

Verdensarvsatsingen står i en særstilling fordi den gjelder områder som er gitt en særskilt status internasjonalt. Dette er en varig status, men områdene står likevel overfor trusler i form av gjengroing eller annet forfall. Nettopp derfor er den tverretatlige satsingen kommet i stand. Midler til å opprettholde tradisjonell jordbruksaktivitet i verneområder etter naturmangfoldloven – fra både RMP og miljøforvaltningen – kan vurderes litt på samme måte.

Områder utpekt som utvalgte kulturlandskap har ikke samme formelle status som verdensarvområdene, men er gitt en status av KLD og LMD. Grunnleggende for valg av disse områdene er at de omfatter landskap med både store biologiske og kulturhistoriske verdier, samt at det er realistisk å få til langsiktig jordbruksdrift i området. Videre lå kriteriene helhetlige landskap, kontinuitet og tidsdybde, representativitet eller særpreg og formidlingsverdi til grunn for utvalget. Nesten alle er områder som har vært kjent som nasjonalt verdifulle kulturlandskap siden 90-tallet. I tillegg til faglige kriterier og driftsaspektet har man vektlagt lokal forankring hos grunneiere og kommuner.

De nasjonale områdesatsingene favner en rekke behov og tiltak og dekker både istandsetting og drift. Tiltakene er forankret i forvaltningsplaner og skjøtselsplaner/tiltaksplaner. Tilskuddene gis på grunnlag av avtaler med grunneiere eller brukere, og innebærer en gjensidig forpliktelse mellom bruker og staten. Forankringen nedenfra bidrar til langsiktighet, men er også krevende for forvaltningen å administrere.

Når det gjelder RMP varierer det hvordan de ulike tiltaksklassene i aktivitetsområde *regionalt prioriterte kulturlandskap* er definert og avgrenset. Dels er det brukt geografiske kriterier, dels natur-/kulturminnefaglige, dels andre kriterier mer basert på skjønn.

Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og Verdensarvsatsingen omfatter helhetlige tilnærminger til landskap og miljøtemaer, og et gjensidig samarbeid. Det er interessant å se på om disse kan ha overføringsverdi til områdetilnærmingene i RMP, som forutsetter mer automatisert behandling.

4.4.6 Helhet av virkemidler som skal dempe miljøbelastninger av jordbruksdrift

Virkemidler som gjelder drift av jordbruksareal, er primært AK-tilskuddet og RMP-tilskudd. AK-tilskuddet skal medvirke til arealbruk, men setter samtidig restriksjoner mot inngrep i kulturlandskapet og krav om å sette igjen vegetasjonssoner mot vassdrag. Etter avvikling av miljøplan videreføres gjødslingsplanen og sprøytejournalen som vilkår for AK-tilskudd, og førstnevnte av disse viderefører noe av tankegangen ved miljøplan ved å stimulere til helhetlig utnyttelse av næringsressursene.

AK-tilskuddet er ment å gjelde all arealbasert jordbruksdrift, så sant vilkårene er oppfylt. Miljøvilkårene er i praksis ytterligere minstestandard for drift av jordbruksareal, som gjelder i tillegg til generelt regelverk. Nivået på disse vilkårene er tilpasset det samfunnet forventer av miljøhensyn ved ordinær jordbruksdrift. AK-tilskuddets innretning kan endres og få mindre eller mer miljøgevinst avhengig av politiske vedtak.

Tilskudd innen RMP gjelder frivillige tiltak utover slik minstestandard. Det er interessant å gå nærmere inn på grenseoppgangen mellom miljøkrav i AK-tilskuddene og tilskudd til frivillig innsats, og hvordan de totalt sett ivaretar mål som er satt for de ulike miljøtema.

4.4.7 Sammenstilling av mål og virkemidler for vannmiljø

I kapittel 3 fremgår et gap mellom gjeldende tilstand i mange av våre vannforekomster og miljømålene i vannforskriften. AK-tilskuddets verktøy mot avrenning er primært krav om å sette igjen en vegetasjonssone mot vassdrag. I tillegg finnes adgang for fylkesmannen – under gitte forutsetninger – til å innføre bestemmelser om jordarbeiding mv. RMP-tilskudd kan overta der slike minstestandarder kommer til kort. Her finnes tilskudd rettet mot både kildefaktoren (gjødsling og miljøavtaler), transportfaktoren (jordarbeiding og fangvekster) og for utvidet bruk av kant- og buffersoner utover krav i AK-tilskuddet. Alle tiltakene er i hovedsak rettet mot arealavrenning og diffus avrenning. SMIL utfyller disse tilskuddsordningene med støtte til utbedringer av hydrotekniske anlegg og kritiske punkter ved elvekanter m.m. samt rens tiltak som fangdammer. En slik ordning med skreddersøm tilfører fleksibilitet til å møte varierte problemstillinger lokalt og regionalt.

Pågående arbeid med vannforvaltningsplaner i henhold til EUs rammedirektiv for vann og vannforskriften innebærer at internasjonale mål for vannmiljø i senere tid er konkretisert ned til de enkelte vannområder og vannforekomster, noe som tydeliggjør oppdraget for virkemiddelbruken i jordbruket. Gjennom dette arbeidet har det fremkommet behov for forsterket innsats mot

jordbruksavrenning, især i utsatte vannområder med mye jordbruk, dersom mål om bedret tilstand i vannområdene skal nås innen 2021.

RMP og SMIL har vært vektlagt som de sentrale virkemidler for jordbrukets oppfølging av vannforskriften, og flere høringsinnspill til arbeidet med vannforvaltningsplaner har etterlyst økt innsats via RMP og SMIL. Arbeid med vannforvaltningsplaner og tiltaksprogrammer gir et stadig bedre faglig grunnlag for å gjennomføre rett tiltak på riktig sted, som især er viktig for SMIL-tiltak som er ressurskrevende og må prioriteres stramt, og behovet for utbedringer og nyinvesteringer av hydrotekniske anlegg begynner å melde seg for fullt (se omtale av SMIL i kapittel 4.3.6). Utover enkeltutfordringer finnes regionale utfordringer med høye fosfortall i jord grunnet konsentrert husdyrhold eller intensiv dyrking av radkulturer. Aktivitetstall fra RMP tilsier forholdsvis liten deltakelse fra arealer med avrenning fra radkulturer. I områder som på Jæren og rundt vestre Vansjø har det vært suksess med miljøavtaler som et felles løft for særlig sårbare vannforekomster.

4.4.8 Sammenstilling av mål og virkemidler for plantevernmidler

De store grepene for å redusere helse- og miljørisiko ved bruk av plantevernmidler, handlingsplanarbeidet, avgiftssystemet og tilskudd til økologisk jordbruksdrift, er ikke omfattet av denne utredningen. Derfor kan vi ikke gi en fyllestgjørende vurdering av måloppnåelse på dette feltet. Innen rammen av utredningen gjelder hovedsakelig kravet om å føre sprøytejournal, som danner forutsetning for AK-tilskudd, og tilskuddsordninger innen RMP for alternativer til kjemisk plantevern. I 2015 forventes at det fastsettes en ny plantevernmidelforskrift som implementerer EUs regelverk og noen rent nasjonale regler med strengere krav.

4.4.9 Sammenstilling av mål og virkemidler for utslipp til luft

Utslipp til luft kom inn som miljøtema i miljøprogram ved siste rullering i 2012, og virkemiddelbruk på dette området er under utvikling. Jordbruket har et særlig tydelig oppdrag hva gjelder ammoniakkutslipp. Norge overskrider i dag sine internasjonale forpliktelser for ammoniakk, og husdyrgjødsel i jordbruket er i dag den klart dominerende kilden til slike utslipp. Utfordringene på klimaområdet er mer sammensatt, og det er lite virkemidler som vier seg særlig til dette. Tilskudd til drenering er kanskje det fremste eksempelet, og kan medvirke dels mot klimagassutslipp og dels til klimatilpasning gjennom å sette arealene i stand til å møte endrede klimaforhold.

Begrensning av ammoniakkutslipp gjelder i stor grad å ivareta ressursene i husdyrgjødsel. Her gjelder generelt gjødselregelverk og i tillegg gjødslingsplanen som er obligatorisk som vilkår for AK-tilskuddet. Innen RMP finnes tilskudd til miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel. Også virkemidler for dyr på beite medvirker til å redusere utslipp fra gjødsel.

Ammoniakkbesparelsen gjennom de ulike virkemidlene er vanskelig å anslå, ikke minst fordi besparelser i ett ledd kan gå tapt gjennom svikt i andre ledd. De tilskuddsordninger som foreligger i RMP innebærer ulike typer utfordringer, enkelte er krevende å forvalte og kontrollere, andre oppfattes å være utstyrsbasert, mens andre gunstige tilpasninger kan havne i skyggen. Dette peker mot mer helhetlige grep.

Gjødslingsplanlegging er trolig et effektivt virkemiddel der mineralgjødsel er hovedkilde til plantenæring. Det er lite som tilsier utbredt overgjødsling i slike produksjoner. Gjødslingsplanlegging kan også medvirke til god areal- og tidsmessig utnyttelse av husdyrgjødsel. En god plan kan imidlertid ikke løse problemer som skyldes manglende lagerkapasitet, overskudd av gjødsel eller underskudd på tid.

Det finnes undersøkelser blant annet fra Møre og Romsdal hvor man har regnet på næringsbalansen hos foretak med melkeproduksjon (forholdet mellom innkjøpt næring i form av kraftfôr og mineralgjødsel, og det som føres vekk i produkter). Slike undersøkelser har funnet urimelig stort næringsoverskudd, noe som blant annet gjenfinnes som ammoniakkutslipp. Dette taler for mer effektiv virkemiddelbruk rettet mot husdyrgjødsel enn i dag.

4.4.10 Oppsummering

Utviklingen frem til gjeldende virkemidler gjenspeiler i stor grad avveininger mellom målretting og forenkling, der virkemidlene i miljøprogram er ment å utfylle og balansere hverandre. Gjennomgangen av enkeltvirkemidler viser at det er potensiale for å forenkle virkemidlene og redusere antall ordninger. Gjennomgangen av virkemidlene i sammenheng på de enkelte miljøtema viser at det kan være potensiale for økt målretting.

5 Sektoransvar jordbruk og miljø

Klima- og miljødepartementet (KLD) har det overordnede ansvaret for miljøpolitikken. Alle samfunnssektorer har imidlertid et selvstendig ansvar for miljø knyttet til egen sektor. Når det gjelder den politiske forankringen av sektoransvaret på miljø viser vi til omtalen i kapittel 2. Her beskrives den historiske utviklingen fra Brundtlandkommisjonen på slutten 1980-tallet og hvordan sektoransvaret for miljø har blitt innarbeidet i sentrale politiske dokumenter.

Hvordan sektoransvaret blir ivaretatt innenfor jordbruket fremgår av stortingsmeldinger og årlige stortingsproposisjoner knyttet til jordbruksoppkjøret. Sektoransvaret blir i dag ivaretatt med et sett av virkemidler og oppgaver som er knyttet til å begrense ulemper ved jordbruksdrift og til å ivareta miljøverdier som er skapt av jordbruksdrift i kombinasjon med naturgitte forhold.

Innledningsvis kan vi slå fast at både landbruksmyndigheter og næringen selv har et miljøansvar og at sektoransvaret er forankret i både lover, regler og politiske dokumenter. Vurdering av sektoransvar dreier seg om hvordan dette ansvaret kan bli ivaretatt på en mer målrettet og effektiv måte.

Dette kapittelet beskriver først hvordan prinsippet om sektoransvar for miljø er forankret i lover og regler, og hvordan sektoransvaret har blitt ivaretatt frem til i dag innenfor jordbruket. Deretter drøftes alternative måter å ivareta sektoransvaret på gjennom prioritering av virkemiddelbruk og hensiktsmessig ansvarsdeling i forvaltningen der både KLD og LMD har tilskuddsordninger.

5.1 Det rettslige grunnlaget for jordbrukets sektoransvar

Avsnittet omhandler det rettslige grunnlaget for landbrukets sektoransvar for miljø. Miljø omfatter klima, naturmangfold, kulturminner/kulturmiljøer, vannforvaltning/forurensning og friluftsliv. Landbruk er her definert snevert, dvs. virksomhet som utnytter dyrket jord, beitemark og utmark for husdyrhold og/eller produksjon av korn, poteter, grønnsaker mv.

5.1.1 Forvaltningens ansvar

Begrepet sektoransvar har sin bakgrunn i en rettsoppfatning om at forvaltningsorganene innen hver sektor, f.eks. landbruk, industri, energi, samferdsel osv. ikke kan bruke sin skjønnsmessige myndighet til å ivareta formål som andre organer har som særlig oppgave å ivareta («det organisatoriske spesialitetsprinsipp»). Et kjernepunkt i Brundtlandkommisjonen var at miljøhensynet skulle integreres i sektorenes beslutningsprosesser. Plikten til å integrere miljøhensyn er i dag et rettslig prinsipp, se f.eks. Grunnlovens § 112, EØS-avtalens art. 73 nr. 2 annet punktum, kulturminneloven § 1 siste ledd som pålegger alle sektorer å ta hensyn til kulturminner, og naturmangfoldloven §§ 8-12 .

Landbruksmyndighetene har m.a.o. både en myndighet (miljø er et relevant hensyn) og en plikt (miljø er et pliktig hensyn) til å ivareta miljøet i utforming av lovverk, og i sin skjønnsmessige myndighetsutøvelse i henhold til sitt lovverk. Dette må også gjelde ved utformingen og forvaltningen av indirekte virkemidler, slik som skatter og avgifter, beslutninger om virkemidler som er regulert i jordbruksavtalen, forskning osv.

5.1.2 Næringens ansvar

Den enkelte gårdbruker har som grunneier i utgangspunktet full rådighet over sin eiendom, men det er en rekke begrensninger.

For det første bygger norsk lovgivning på et overordnet prinsipp forankret i grunnloven om at naturens produksjonsevne og mangfold skal bevares. Det er et utslag av dette prinsipp at naturmangfoldloven § 6 forplikter grunneierne og andre til å «opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet». Når det gjelder jordbruket spesielt, skal driften ifølge jordloven § 1 «vera miljøforsvarleg og mellom anna ta omsyn til (...) areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter.» Dette må gjelde uansett om ansvaret medfører kostnader.

For det andre må grunneieren også i stor utstrekning tåle inngrep i sin rådighet gjennom forvaltningsvedtak hjemlet i lovgivningen, uten at han har krav på erstatning. Et eksempel er Høyesterettsdom, Rt. 1980 side 94 (Fiskumvatnet), der et fredningsvedtak stoppet grunneierens oppdyringsplaner uten at erstatning ble tilkjent. Inngrepet var ikke vesentlig, og det måtte «ses på som et ledd i det offentliges samlede arbeid med å bevare verneverdig natur». Se senest Rt. 2004 side 1092 (Sør-Senja beitedistrikt).

5.2 Forholdet mellom sektorovergripende lovverk og sektorens lovverk

Generelt

Lovverket som omhandler landbruk og miljøansvaret kan grovt deles i to grupper, sektorovergripende generelle regler, og spesielle regler for landbruket. Til de sektorovergripende reglene hører plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven, forurensningsloven og kulturminneloven. Til de spesielle reglene om landbruk hører bl.a. skogloven og jordloven. Det er særlig jordloven som hjemler en rekke forskrifter som regulerer jordbruk og miljø. Se vedlegg 6 for nærmere omtale av juridiske virkemidler.

Forholdet mellom sektorovergripende regelverk og spesielle regler om landbruk

Plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven, forurensningsloven, og kulturminneloven er sektorovergripende lover som legger klare føringer for landbruksforvaltningen når det gjelder miljø. Dette innebærer at landbruksforvaltningen ved utøving av myndighet i henhold til landbrukslovgivningen skal ivareta miljømålene i dette regelverket.

Myndighet over landbruksvirksomhet utøves i stor grad av landbruksmyndighetene med hjemmel i sektorens eget lovverk. Det er i utgangspunktet landbruksforvaltningen, med sitt særlige ansvar for landbruksnæringen, som innenfor den samlede landbrukslovgivningen skal foreta de konkrete avveiningene mellom nærings- og miljøhensyn.

5.2.1 Sektorovergripende lovverk på miljøområdet

Forurensningsloven

I utgangspunktet er all forurensning forbudt etter forurensningsloven § 7, men det følger av § 8 første ledd nr. 1 at vanlig forurensning fra jordbruk er tillatt etter loven i den utstrekning det ikke er gitt særlige forskrifter som regulerer virksomheten. Slik forskrift er gitt for forurensning fra gjødselvarer mv. av organisk opphav. I tillegg er planering av landbruksareal til maskinelt jordbruk regulert etter forurensningsforskriften kapittel. 4.

Naturmangfoldloven

Verneområder

Ca. 17 prosent av fastlands-Norge er vernet i medhold av naturmangfoldloven kapitel V som nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater og biotopvernområder. Dette omfatter områder med de aller viktigste nasjonale naturverdiene og skal også gi et representativt utvalg av norsk natur. Forskrifter etter naturmangfoldloven for det enkelte verneområdet regulerer virksomheten i verneområdene. Ved opprettelsen av verneområder er det foretatt en avveining mellom verneverdiene og andre samfunnshensyn, herunder landbruksinteresser. Myndighet til å forvalte verneforskriftene for nasjonalparkene og andre store verneområder er delegert til nasjonalpark- og verneområdestyrer som er lokalpolitisk sammensatt. Kommunene har nå også fått tilbud om å overta forvaltningsansvaret for de små verneområdene. Forvaltningsmyndigheten er ansvarlig for skjøtsel og forvaltning av verneområdene, jf. naturmangfoldloven § 47. Forvaltningsmyndigheten skal hvis mulig, inngå avtale med grunneieren om at denne utfører nærmere bestemte skjøtselstiltak. Økonomiske fordeler ved gjennomføring av skjøtselstiltak tilfaller grunneieren eller rettighetshaveren.

Verneområder vil ofte berøre landbruksinteresser. I de aller fleste tilfellene vil pågående landbruksdrift i henhold til landbrukslovgivningen kunne fortsette som før vernevedtaket. Ofte vil opprettholdelse av verneverdiene være betinget av fortsatt landbruksdrift eller skjøtsel, som f.eks. nødvendigheten av fortsatt beite i kulturlandskapsområder. I enkelte tilfeller er tiltak innenfor verneområdene avhengig av tillatelse. Dette er for at forvaltningsmyndigheten skal vurdere om tiltaket strider mot verneverdiene og verneformålet. Dersom vern medfører vanskeliggjøring av igangværende bruk har eier eller rettighetshaver krav på erstatning fra staten for økonomisk tap.

Prioriterte arter

Etter naturmangfoldloven § 23 kan nærmere angitte arter ved kgl.res. utpekes som prioriterte. Per i dag har ni arter blitt prioritert, hvorav fuglen svarthalespove og planten dragehode kan ha særlig stor betydning for landbruksvirksomhet. Det nærmere innholdet av beskyttelsen vil fremgå av forskrifter for hver enkelt art. Forskriftene fastsetter i utgangspunktet forbud mot enhver form for uttak, skade og ødeleggelse av arten eller bestemte bestander av den. Forskriften kan videre gi regler om beskyttelse av økologiske funksjonsområder. De hensyn som pålegges må imidlertid ikke medføre at igangværende bruk blir vesentlig vanskeliggjort og lider vesentlig tap. Forvaltningsmyndigheten kan kreve at den som ønsker å gjøre inngrep i et funksjonsområde klarlegger følgene av inngrepet. Det fremgår av naturmangfoldloven § 24 at offentlige tilskuddsordninger så langt det er mulig skal bidra til å sikre bevaring av en prioritert art. Svarthalespove er nå foreslått avprioritert. Det er en forutsetning for avprioritering er at det kommer på plass et eller flere andre virkemidler som kan ta vare på arten. Slike aktuelle virkemidler kan være tilskudd. En avprioritering av svarthalespove fører imidlertid til at arten ikke lenger vil ha den særskilte forrang som prioriteringen innebærer.

Utvalgte naturtyper

Etter naturmangfoldloven § 52 kan en naturtype få status som utvalgt naturtype. Hovedinnholdet i denne ordningen er etter § 53 andre ledd, at offentlige myndigheter som fatter vedtak etter annet lovverk (for eksempel etter jordloven) får en plikt til å ta særskilt hensyn til forekomster av naturtypen slik at forringelse av naturtypens utbredelse og økologiske tilstand unngås. Videre følger det av § 55 at alle jordbrukstiltak som berører forekomster av utvalgte naturtyper skal meldes til kommunen før tiltaket utføres. Finner kommunen at tiltaket kan medføre forringelse av naturtypens utbredelse og økologiske tilstand, kan kommunen nekte tiltaket eller gi nærmere pålegg om hvordan det skal gjennomføres i samsvar med forskrift etter jordloven. Plan- og bygningsloven er også et viktig verktøy for å ivareta utvalgte naturtyper.

Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk

Kapittel II i naturmangfoldloven inneholder regler om bruk av natur som gjelder for alle beslutninger som berører natur, dvs. at det er tale om en type sektorovergripende regler. Naturmangfoldloven §§ 8–12 omtales i § 7 som prinsipper for offentlig beslutningstaking. De gjelder enten en beslutning fattes

med hjemmel i naturmangfoldloven eller andre lover. De inngår i saksforberedelsen og skjønnsutøvingen når de ulike myndighetene fatter beslutninger etter eget lovverk som berører naturmangfold. Plan- og bygningsloven og andre lover legger dermed, sammen med naturmangfoldloven kapittel II, rammer for aktiviteter og tiltak som påvirker naturmangfoldet. Et grunnleggende krav i disse bestemmelsene er at alle beslutninger skal bygge på kunnskap om naturmangfoldet og hvordan et planlagt tiltak påvirker naturmangfoldet (§ 8). Ved vurderingen av om et tiltak skal tillates eller ikke, skal disse prinsippene i §§ 8-12 legges til grunn som retningslinjer ved skjønnsutøvingen, jf. § 7. Det skal gjøres en vurdering av den samlede belastningen som naturmangfoldet blir, eller vil bli, utsatt for (§ 10). Kostnadene ved miljøforringelse som tiltaket innebærer, skal bæres av tiltakshaver (§ 11). Det skal legges vekt på miljøforsvarlige driftsmetoder, teknikker og lokalisering (§ 12). Vet man lite om virkningene av tiltaket, skal føre-var-prinsippet tillegges stor vekt i saken (§ 9).

Kulturminneloven

Kulturminner og kulturmiljøer kan fredes ved vedtak etter kulturminneloven. Kulturminner kan også være automatisk fredet. Som hovedregel gjelder dette kulturminner før 1537 og samiske kulturminner eldre enn 100 år. Kulturminneforvaltningen (Riksantikvaren og regional kulturminnemyndighet (fylkeskommunen og Sametinget)) forbereder og fatter vedtak i fredningssaker, er dispensasjonsmyndighet og ansvarlig for forvaltningen og skjøtsel av automatisk fredete kulturminner og kulturmiljøer. For kulturminner i områder der det fortsatt skal drives aktivt landbruk forvaltes området sammen med landbruksmyndighetene.

Kulturminneloven § 3 annet ledd fastsetter at dersom marken over et automatisk fredet kulturminne med sikringssone tidligere er nyttet til beite eller innmark, kan den fortsatt nyttes slik dersom ikke kulturminnemyndighetene bestemmer noe annet. Pløying og annet jordarbeid dypere enn tidligere krever tillatelse. Tiltak som nydyrking, landbruksveier og drenering er inntil et visst omfang unntatt fra undersøkelsesplikten i kulturminneloven § 9 jf. § 10.

5.2.2 Landbrukslovgivning som regulerer miljø i jordbruket

Kravet i jordloven om miljøforsvarlig drift

Jordloven har til formål å sørge for at jordviddene i landet med skog og fjell og alt som hører til (arealressursene) blir brukt på en måte som er gagnlig for samfunnet og de som har sitt yrke i landbruket (§ 1). Jordloven av 1995 innførte nye regler om miljø som ikke hadde noe motstykke i 1955-loven. Det heter nå i formålsparagrafen at forvaltningen av arealressursene skal være «miljøforsvarleg» og «ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter». Med den nye jordloven fikk landbruksforvaltningsorganene etablert et viktig virkemiddel for å ivareta landbrukets sektoransvar for miljøet og kulturlandskapet i jordbruket.

Særlig jordloven § 11 gir vide fullmakter til å regulere jordbruket med forskrifter om miljø. Forarbeidene sier at «føresegnene mellom anna kan ta sikte på å hindre erosjon og forureining og regulere bruken og lagring av gjødsel og andre innsatsvarer i produksjonen». (Ot.prp. nr. 72 (1993-94), side 83). Ved vedtakelsen av naturmangfoldloven i 2009 ble hjemmelen også utvidet til forskrifter om særlige naturverdier. Dersom det blir aktuelt at en naturtype i jordbrukslandskapet får status som utvalgt etter naturmangfoldloven, bør det ifølge lovgiver kunne gis særskilte bestemmelser med hjemmel i § 11 slik at hensynet til den utvalgte naturtypen innarbeides i forskriften.

Det er vedtatt tre forskrifter med hjemmel i bestemmelsen. Disse gjelder landbruksveier, nydyrking og gjødselhåndtering.

Regelverk om miljø hjemlet i matloven

Matloven gir hjemmelsgrunnlag til å regulere alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeiding og distribusjon av næringsmidler og fôr. Et av formålene i loven er å ivareta miljøvennlig produksjon i hele verdikjeden fra jord til bord (se § 1). Det kan f.eks. med hjemmel i matloven utarbeides forskrifter som stiller krav om informasjon til forbruker om varens produksjonsmåte og dennes virkning på miljøet.

Matloven har i liten grad blitt nyttet til å stille krav til miljøvennlig produksjon av mat. Det er imidlertid gitt en omfattende forskrift om bruk av plantevernmidler. Virkninger på miljø er et av hensynene det skal legges vekt på ved godkjenning av bruk av plantevernmidler. I tillegg er forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav blant annet hjemlet i matloven.

5.3 Ivaretagelse av jordbrukets sektoransvar i dag

Nedenfor er det listet opp ulike oppgaver som er vanlig å knytte til oppfølging av sektoransvaret generelt, hentet fra *Landbruksdepartementets miljøhandlingsplan 2001-2004*⁴³, fulgt av noen eksempler på hvordan jordbruket følger opp disse oppgavene spesielt.

Sørge for å ha virkemidler og gjennomføre tiltak innenfor eget ansvarsområde som er nødvendige for at målene i miljøvernpolitikken skal nås.

Eksempel fra jordbruket er satsingen på miljøprogram som er innrettet mot målene i miljøvernpolitikken (se kapittel 3 og 4). I tillegg er det som nevnt i kapittel 5.1 en rekke juridiske virkemidler som regulerer at jordbruksdriften skal drives på en bærekraftig måte.

Samarbeide og medvirke aktivt til gjennomføringen av tiltak, der ansvaret er delt på flere sektorer.

Eksempel fra jordbruket er oppfølgingen av vanndirektivet og vannforskriften. KLD er ansvarlig myndighet, men gjennomføringen skjer i samarbeid med landbrukssektoren og øvrige sektormyndigheter. Blant annet deltar landbruksmyndighetene aktivt i samarbeidet både nasjonalt og regionalt om oppfølging av vannforvaltningsplaner og tiltaksprogram. I tillegg er mål og tiltak innenfor RMP i dag innrettet mot oppfølging av vannforskriften. Et annet eksempel er samarbeid omkring Utvalgte kulturlandskap i jordbruket, der det blant annet gis egne tilskudd for å opprettholde aktiv jordbruksdrift i disse områdene.

KLD har ansvaret for en rekke internasjonale avtaler, men er avhengig av medvirkning fra sektorene for å overholde rettslig bindende forpliktelser. Eksempler er Kyotoprotokollen, Konvensjonen om biologisk mangfold, Nagoya-protokollen om genressurser og Gøteborgprotokollen om ammoniakk.

Ha oversikt over hvordan aktiviteten i sektoren påvirker miljøet.

Eksempel fra jordbruket er at det er egne overvåkingsprogrammer for kulturlandskapet (3Q) og jord og vann (JOVA).

Rapportere om miljøutviklingen i sektoren, effekter og kostnader av virkemiddelbruk og gjennomførte miljøtiltak

Eksempel fra jordbruket er at det er systematisk rapportering av resultater fra overvåkingsprogrammer, og rapportering og statistikk av tilskuddsordninger, inkludert evalueringer (se kapittel 4).

Være pådriver for forskning og utvikling og tilrettelegging innenfor prioriterte miljøområder

Eksempel fra jordbruket er Klima- og miljøprogrammet (se kapittel 4.3.10), forskningsmidler over jordbruksavtalen og forskningsprogrammer i regi av Forskningsrådet, der også bærekraftig jordbruk er en integrert del (se egen omtale i vedlegg 4).

Denne utredningen omhandler økonomiske virkemidler over jordbruksavtalen og videre vurdering av sektoransvaret er derfor hovedsakelig viet dette.

5.4 Skillelinjer mellom bruk av krav og/eller tilskudd

Landbruksmyndighetene bruker stor grad av tilskudd og noe krav – i særskilt regelverk eller knyttet til tilskudd – samt informative virkemidler.

Hvor langt man skal gå i å pålegge næringen plikter til å ta miljøhensyn og/eller bruke positive virkemidler for å ivareta og utvikle de positive miljøverdiene som følger av jordbruksdrift, er et politisk spørsmål. Ansvar, og dermed også initiativet til å vurdere dette spørsmålet, ligger i utgangspunktet hos landbruksmyndighetene selv.

Som beskrevet innledningsvis i kapittelet har landbruksmyndighetene både plikt og adgang til å regulere landbruksvirksomhet ut fra miljøhensyn. Hvor langt hjemmelen til å gjøre inngrep (uten kompensasjon) i næringen rekker, kan tolkes i lys av hvilket selvstendig ansvar næringen har for miljøhensynet. Næringen har utvilsomt et slikt selvstendig ansvar. Dersom man sammenlikner med andre sektorer (typisk industri, energi, samferdsel), har landbruksmyndighetene relativt sett i mindre grad benyttet seg av hjemmelsgrunnlaget som foreligger til å pålegge næringen plikter begrunnet i miljøhensynet. Samtidig har jordbruksnæringen i mindre grad muligheter for å skyve økte kostnader over på forbrukerne. I den utstrekning slike plikter er pålagt næringen, ledsages disse som regel av økonomiske kompensasjonsordninger, noe som i realiteten innebærer at samfunnet betaler kostnadene som næringen egentlig er forpliktet til å bære. Dette må ses i sammenheng med hvordan landbrukspolitikken er utformet i Norge, bl.a. WTO-hensyn. Inntektsutviklingen i jordbruket utformes i stor grad gjennom forhandlinger mellom næring og myndigheter, der også næringens kostnader knyttet til å ta miljøhensyn inngår. Andre sider av landbruket, som forvaltningen av mattrygghet og delvis også forvaltning av skogbruket, har gått lenger i å pålegge plikter til å ta hensyn til helse og miljø uten økonomisk å kompensere for dette. Dette tilsier at det kan overveies å benytte juridiske virkemidler i større utstrekning til å nå de miljømål som er satt for landbruket.

5.4.1 Hensyn som bør balanseres

Hvorvidt bruk av krav og/eller tilskudd er hensiktsmessig virkemiddelbruk bør vurderes opp mot flere forhold, bl.a.:

Hvilke miljømål som skal nås

Generelt bør bruk av krav/tilskudd/andre virkemidler tilpasses gapet mellom mål og virkelighet, jf. kapittel 3. Jordbruket har som tidligere nevnt både et ansvar for å redusere miljøbelastninger som følger av jordbruksdrift og et ansvar for å ivareta og utvikle miljøverdiene som følger av jordbruksdrift. Dette er også årsakene til at det innen jordbruket brukes både krav og frivillighet (tilskudd) for å oppnå mål. Hvordan krav og tilskudd skal kombineres bør derfor balanseres i forhold til hvilke miljømål som skal nås. Kombinasjonen mellom bruk av krav og/eller tilskudd vil også avhenge av kostnadene for næringen knyttet til å ta miljøhensyn. Mål som er knyttet til å avstå fra visse miljøbelastende handlinger (f.eks. ikke forurense eller ødelegge natur- og kulturverdier) er i

utgangspunktet bedre egnet å følge opp som krav, sammenlignet med mål som er knyttet til bestemte handlinger for miljøet som gjerne krever spesiell kompetanse eller innsats. For eksempel er det uhensiktsmessig å pålegge jordbruksforetak at de skal istandsette verdifulle bygninger eller at de skal opprettholde drift på arealer med særskilte landskapsverdier som er tungdrevne.

Miljøtilstanden

Tilstanden i økosystemene bestemmer hvilke økosystemtjenester de kan levere og kvaliteten på disse tjenestene. De viktigste overordnede påvirkningsfaktorene på økosystemer er arealendringer, overhøsting, forurensning, klimaendringer og fremmede organismer. Påvirkningsfaktorene kan virke sammen. For kulturminner og kulturlandskap er bærekraftig bruk av kulturminner og kulturlandskap viktig for å forhindre at de forfaller eller gror igjen. Kunnskap om miljøtilstanden i økosystemene er sentral for riktig virkemiddelbruk. Overvåkingssystemer som 3Q er et verktøy for slik kunnskap. Virkemiddelbruken må tilpasses eventuelle tilstandsmål.

Hvordan næringen og landbrukspolitikken for øvrig utvikler seg

Det er politisk mål å øke den norske matproduksjonen fremover. Dette vil i mange tilfeller tilsi en mer intensivt drevet matproduksjon, særlig i områder hvor det ligger til rette for dette. Samtidig skal miljøverdiene ivaretas.

Mer intensivt drevet matproduksjon kan øke risikoen for miljøbelastninger og for at positive miljøverdier går tapt. I husdyrholdet kan en se for seg større enheter, dvs. flere dyr og mer husdyrgjødning. I korndyrking er det usikkert hvor mye mer intensivering som er mulig sammenlignet med dagens situasjon, men en kan se for seg større arealer per foretak. Innen grønnsaksdyrking kan endrede dyrkingsmåter medføre økt risiko for avrenning.

Gjennom mer optimal bruk av ressursene kan det være mulig å oppnå økt matproduksjon uten at den totale miljøbelastningen (utslipp) per produsert enhet øker. Spredemetoder eller andre tiltak som gir bedre utnytting av husdyrgjødsel, samt bedre utnytting av beiteressursene i utmarka, er eksempler på tiltak. Det er samtidig behov for å se på hvordan eksisterende miljøverdier som biologisk mangfold og kulturminner kan ivaretas i områder med mer intensivt matproduksjon. Samtidig må det ses på hvordan miljøverdier kan ivaretas i områder der det ikke nødvendigvis ligger til rette for økt intensivering.

Hvilke type virkemidler passer til målgruppen

Næringsutøverne i jordbruket har selv interesse av å drive arealene på en bærekraftig måte for å opprettholde eller øke matproduksjon og økonomi over tid. De vil for eksempel ha egeninteresse av å finne riktig balanse mellom bruk av gjødning og avling, ta vare på matjordarealene og holde jorden i god hevd, samt ta vare på kulturminner for eget bruk, eller til bruk i alternativ næring. Interessen for å drive arealene på en bærekraftig måte er nært knyttet til langsiktighet. En utfordring i dag er at matproduksjonen i økende grad drives på leiejord. På leiejord vil hensynet til å holde arealressursene i god hevd ha et mer kortsiktig perspektiv og i større grad være knyttet til kun de mest lønnsomme matproduksjonsarealene, sammenlignet med tidligere tider der perspektivet i større grad var over generasjoner og knyttet til hele landbrukseieendommen, som for eksempel åkerholmer, kantsoner og mer marginale arealer. Kombinasjonen mellom bruk av krav og/eller tilskudd bør balanseres i forhold til hva næringsutøverne selv vil være motivert til å gjennomføre av miljøtiltak.

5.5 Gjeldende ansvarsdeling i forvaltning av tilskudd

LMDs tilskudd over jordbruksavtalen er i hovedsak rettet mot aktive jordbruksforetak som er berettiget produksjonstilskudd. Fra 2015 er dette også gjort gjeldende for SMIL-tilskudd.

KLDs tilskuddsordninger er rettet både mot både private og offentlige aktører, og prioriteres ut fra hva midlene skal brukes til, ikke hvilken tilknytning søker har til øvrig næringsvirksomhet.

I noen tilfeller kan et jordbruksforetak få tilskudd fra både miljø- og landbruksforvaltningen. Innen kulturlandskapsområdet foregår en organisert samfinansiering gjennom satsinger som Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og Verdensarvsatsingen (jf kapittel 4).

Naturmangfold

Gjennom KLDs tilskuddsordning til *tiltak for truede naturtyper* kan grunneiere, privatpersoner, frivillige organisasjoner, kommuner, virksomheter og institusjoner søke om midler til tiltak som tar vare på truede og utvalgte naturtyper og mangfoldet av arter som kjennetegner den enkelte naturtypen.

Utvalgte naturtyper er et system og regler om bærekraftig bruk av natur. Behovet for skjøtsel gjelder imidlertid uavhengig av om naturtypen har status som utvalgt eller truet. Ved tildeling av midler prioriteres behovet for skjøtsel og lokalitetens verdi for naturmangfold. I evalueringen om praktiseringen av naturmangfoldloven trekkes det frem mange positive konsekvenser av denne tilskuddsordningen. Det brukes også noe SMIL-midler til investeringstiltak i utvalgte og truede naturtyper.

Slåttemark, kystlynghei og noen andre truede naturtyper omfattes både av KLDs og LMDs tilskuddsordninger. Det kan gis tilskudd til skjøtsel og vedlikehold, tilpasset bruk på areal som inngår i driften av landbruksforetak, gjerding, kartlegging og overvåking i tilknytning til tiltak, utarbeiding av skjøtsels- eller tiltaksplan, nødvendig utstyr og informasjon om naturtypene. Slått og beite bidrar også til føropptak på disse arealene og RMP-midler går til årlig skjøtsel og drift i utvalgte og truede naturtyper.

Av prioriterte arter er det kun svarthalespove som det ytes tilskudd til for å ivareta (RMP Rogaland). En avprioritering av svarthalespove fører imidlertid til at arten ikke lenger vil ha den særskilte forrang som prioriteringen innebærer. Den vil dermed ved søknader om tilskudd over KLDs budsjettpost for truede arter og naturtyper bli behandlet som andre truede arter. Det bør derfor også vurderes bruk av andre virkemidler deriblant andre virkemidler enn dem som hører inn under miljøforvaltningen.

Som tidligere nevnt vil økonomiske fordeler ved gjennomføring av skjøtselstiltak i verneområder tilfalle grunneieren eller rettighetshaveren. Det gis hovedsakelig støtte fra KLD. I tillegg fordeles generelle beitetilskudd og noe midler til beite i verneområder gjennom RMP fra LMD. I verneområder er tilskudd fra LMD knyttet til ordinær jordbruksdrift i disse områdene og dette endres ikke av vernevedtaket. Særlig i landskapsvernområder opprettholdes verneverdiene ofte av jordbruksdriften og det er derfor viktig at slik drift fortsetter, men det er ikke landbruksmyndighetenes ansvar for å opprettholde verneverdiene.

Kulturminner og kulturmiljøer

Riksantikvaren har tilskuddsordninger til fredete kulturminner i privat eie, kulturmiljøer og kulturlandskap, til samisk kulturminnearbeid, automatisk fredete og andre arkeologiske kulturminner, til bygninger og anlegg fra middelalderen og brannsikring, verdiskapingsarbeid på kulturminneområdet og til verdensarven. Som hovedregel sender eier søknad til regional kulturminneforvaltning (fylkeskommunen eller Sametinget), som vurderer og prioriterer og sender en oversikt til Riksantikvaren. Riksantikvaren fordeles tilskuddspott til regional kulturminneforvaltning på grunnlag av dette. Norsk Kulturminnefond gir dessuten midler til istandsetting av kulturminner. Fondets primære målgruppe er private eiere av verneverdige kulturminner og kulturmiljøer. For verneverdige bygninger i landbruket er Kulturminnefondet KLDs viktigste ordning.

Eiere av aktive jordbruksforetak vil både kunne søke støtte hos miljøforvaltningen og hos landbruksforvaltningen via SMIL og RMP. SMIL-tilskudd til fredete og verneverdige bygninger og andre kulturminner overlapper i noen grad med tilskuddsordninger fra kulturminneforvaltningen. Fredete bygninger er ivaretatt av støtteordninger fra Riksantikvaren, noe som kan være et argument for å kutte ut SMIL-midler til dette formålet. For verneverdige bygninger oppfatter arbeidsgruppen at SMIL og Kulturminnefondets ordninger utfyller hverandre og virker sammen på en god måte, dels ved samfinansiering og kvalitetssikring, dels ved en «arbeidsdeling» mellom ulike bygningstyper. SMIL når dessuten en større målgruppe og er en enklere ordning enn Kulturminnefondet. Ordningen for årviss skjøtsel av automatisk fredete og andre kulturminner i RMP er den eneste i sitt slag.

Friluftsliv

Tiltak knyttet til friluftsliv har primært betydning for allmennheten, men kan også ha betydning for landbruksdriften. Tilrettelegging av rasteplasser skiller seg blant annet fra tilrettelegging av ferdsel gjennom eller utenom beiteområder. KLD bruker i utgangspunktet ikke tilskuddsmidler til friluftslivstiltak i landbruksområder. Det er imidlertid noen unntak fra dette. For eksempel kan midlene til tilrettelegging av statlig sikrede friluftslivsområder bli brukt til å kanalisere ferdsel gjennom innmark. Enkelte unntak finnes også innenfor Skjærgårdstjenesten som bistår til at beitedyr kan bli fraktet ut til øyer som er statlig sikrede friluftslivsområder, for at disse kan beites/skjøtte vegetasjonen.

Det hender også en sjelden gang av beitedyr leies inn for å beite ned vegetasjonen i andre statlig sikrede friluftslivsområder.

I tillegg til midlene fra miljøforvaltningen finnes det midler fra jordbrukets tilskuddsordninger som kan brukes til friluftslivstiltak. Foretak/eiere av landbrukseiendommer kan søke om SMIL-tilskudd til tiltak som legger til rette for tilgang og opplevelser i landskapet, og som holder verdifulle landskap åpne. Dette kan for eksempel være tilrettelegging for ferdsel til fots på stier/veier eller forenklet atkomst til utmark og strandsoner. Jordbruksforetak kan også i enkelte fylker søke om tilskudd fra RMP til vedlikehold av ferdselsårer i jordbrukslandskapet.

SMIL er allerede innskjerpet til kun å gjelde for aktive jordbruksforetak fra 2015, noe som mest sannsynlig bidrar til at næringshensynet vil bli bedre ivaretatt fremover.

5.6 Alternative måter å ivareta sektoransvaret på

Det er mulig å se på andre måter å ivareta sektoransvaret på gjennom nye prioriteringer for bruk av ulike virkemidler og ny ansvarsdeling i oppgaver der både KLD og LMD er involvert.

5.6.1 Prioriteringer i bruk av virkemidler

Hvor langt myndighetene skal gå i å pålegge næringen plikter til å ta miljøhensyn og i hvilken grad en ønsker å gi kompensasjon for å ta miljøhensyn og positive virkemidler for å ivareta miljøverdier, er i stor grad et politisk spørsmål, særlig dersom det også er fravær av rettslig bindende internasjonale forpliktelser. Dette kan dreie seg om:

- Å prioritere sterkere bruk av krav. Det kan være at næringsutøverne må ta større del av kostnadene knyttet til miljøtiltak selv, dvs. økte krav, men med redusert kompensasjon.
- Å innskrenke (eller utvide) virkeområde for tilskudd til miljøtiltak. Det kan være at næringsutøvere ikke kan få miljøstøtte til enkelte tiltak. Det kan også være at enkelte tiltak blir

innskrenket eller utvidet i noen områder fremfor andre. Dette har først og fremst politiske dimensjoner, men kan også ha praktiske følger.

- Å bruke andre type virkemidler enn krav og tilskudd kan også være aktuelt, som for eksempel skatte- og avgiftssystemet for å stimulere til bruk av miljøvennlige innsatsfaktorer eller til det jevne vedlikeholdet av fredete og verneverdige bygninger. Økt bruk av informative virkemidler (kunnskap og kompetanse) kan også være aktuelt.

Sentralt i gjeldende virkemiddelbruk er at rådgighetsbegrensninger som legges på næringen blir kompensert med tilskudd (ikke erstatning). Tilskuddene skal i all hovedsak kompensere for kostnadsulemper (redusert matproduksjon, økt arbeidsinnsats), men de skal også motivere til gjennomføring av miljøtiltaket. Virkemidlene er i hovedsak innrettet mot alle relevante miljømål og fanger opp regionale variasjoner i miljøutfordringer og -verdier (jf. kapittel 4). Næringen opplever at de blir positivt kompensert for rådgighetsbegrensninger og blir motivert til å gjennomføre miljøtiltak. Forvaltningen har god mulighet for å målrette og rapportere om miljøinnsats i næringen via dagens søknadssystemer, særlig for RMP. En ulempe kan være at virkemiddelsystemet blir uoversiktlig pga. mange ordninger og tiltak. Det brukes i stor grad generelle tilskudd som innvilges dersom gitte miljøvilkår er oppfylt. Dette er enkelt å forvalte. Kontroller blir gjennomført maskinelt og på 5 prosent av foretakene ved hver søknadsomgang. Å finne riktig tilskuddsnivå kan være utfordrende.

En dreining i virkemiddelbruken kan for eksempel være å stille strengere krav til miljøhensyn rundt de mest utsatte vannområdene eller til å ta mer hensyn til områder for biologisk mangfold der det drives aktivt jordbruk. En dreining i virkemiddelbruken kan også være å redusere støtten til tiltak som er vurdert som minst målrettet, dvs. kutte enkelte formål helt eller eventuelt redusere satser eller tilskuddsandel. Eventuell reduksjon i støtte kan også vurderes mot miljøtiltakets betydning for matproduksjon.

5.6.2 Hensiktsmessig ansvarsdeling i forvaltningen av virkemidler

Vurdering av eventuell endret ansvarsdeling i forvaltningen av tilskudd bør baseres på ulike hensyn og behov. Det overordnede hensynet er at eventuelle endringer i ansvarsdeling bør kunne medføre økt målretting, bedre måloppnåelse for miljø, og forenkling:

- Næringshensyn (hensyn til jordbruksdrift)
- Miljøhensyn (hensyn til vern av miljøverdier, tilgjengelighet for allmennhet)
- Kompetanse (behov for særskilt kunnskap om hvor og hvordan tiltak skal gjennomføres)
- Brukervennlighet (behov for at forvaltningssystemet er enkelt for næring og forvaltning)
- Langsiktighet (behov for å sikre miljøverdier og jordbruksdrift over tid)

Alternativ ansvarsdeling

Innenfor gjeldende ansvarsdeling kan effektiviteten bedres ved å samordne søknadsprosessene. I Rogaland kan for eksempel grunneiere som søker RMP midler krysse av i søknadsskjema for at de også søker tilskudd fra KLDs midler til *tiltak for truede naturtyper* og for *truede arter*. Dette kan vurderes iverksatt for hele landet. Da slipper aktive bruk å forholde seg til mer enn en søknadsfrist. Andre måter å samordne søknader bør også vurderes, samt om det er mulig å ha flerårige søknader. Både skjøtsel og ryddetiltak, sviing og investeringer i gjerding oppfattes som et hensiktsmessig spleiselag mellom SMIL, RMP og KLDs tilskuddsordning.

Gjeldende ansvarsdeling baserer seg på skille mellom jordbruksforetak (LMD) og andre brukere (KLD). LMD kan derfor ikke uten videre overta hele ansvaret for tilskudd som i dag forvaltes av KLD, da store deler av midlene ikke går til jordbruksforetak og heller ikke gjelder jordbruksområder.

Motsatt kan ikke KLD uten videre overta forvaltning av midler som i dag går fra LMD til jordbruksforetak. Resultatet av denne ansvarsdelingen er at både KLD og LMD forvalter tilskudd til både restaurering/tilrettelegging, drift, og skjøtsel men av ulike hensyn. KLDs tilskuddsordninger har miljø som formål, mens for LMDs ordninger legges det også vekt på næringshensyn hvor miljøhensyn er integrert. KLD kan videreføre adgangen for jordbruksforetak til å søke via miljøforvaltningens systemer. En fordel er at miljøforvaltningen har god kompetanse på miljøverdier, istandsetting og tilrettelegging av verneverdier. Ved prioritering av tilskudd vil miljøforvaltningen vektlegge miljøverdier i større grad enn næringshensyn i prioritering av søkere.

En alternativ ansvarsdeling er at LMD tar ansvar for tilskudd til drift og skjøtsel av arealer på landbrukseiendommer, uavhengig av om søker er berettiget produksjonstilskudd eller ikke. Det vil si for tilskudd til tiltak på arealer som er underlagt jordloven. Dette vil medføre utfordringer da jordbruksavtalen er en næringsavtale.

KLD kunne ved en endret ansvarsdeling ha tatt eneansvaret for investeringstilskuddene/tilskudd til restaurering og istandsettingstiltak der det i dag ytes tilskudd både fra LMD og KLD, det vil si vedtaks- og forskriftsfredete kulturminner og verneområder, verneverdige og fredete bygninger, friluftsliv, samt utvalgte og truede naturtyper og prioriterte arter. Videre kunne LMD ved en endret ansvarsdeling gi tilskudd til beite i verneområder, drift i utvalgte og truede naturtyper osv., så lenge det er aktive jordbruksforetak som driver arealene og at det kan høstes fôr på arealene. En retningslinje kan være om tiltak som det gis tilskudd til primært har betydning for jordbruket eller for allmenne hensyn og miljø. Dette vil medføre utfordringer da KLDs tilskuddsordninger er knyttet opp til de sektorovergripende virkemidlene i naturmangfoldloven.

En eventuell endret ansvarsdeling for bruk av tilskudd vil fortsatt måtte baseres på et samarbeid mellom landbruks- og miljøforvaltningen, blant annet for å få til hensiktsmessige koblinger mellom restaurering/tilretteleggingstiltak og drift, og skjøtsel, samt sikre kompetanse om riktig skjøtsel/drift f.eks. gjennom skjøtelsplaner.

5.7 Oppsummering

Ansvar for å vurdere bruk av miljøvirkemidler i jordbruket ligger i utgangspunktet hos landbruksmyndighetene selv, men dette bildet er ikke entydig. Utgangspunktet er prinsippet om at forurensar/miljøpåvirkaren betaler. Krav/plikter kan være hensiktsmessig der næringen har et selvstendig ansvar for å redusere miljøbelastninger fra egen matproduksjon. Der en ønsker å stimulere næringen til miljøgodeproduksjon, eller bedring i miljøtilstanden som går utover det næringen har mulighet å oppnå gjennom vanlig matproduksjon, er tilskudd og frivillige ordninger som regel mer aktuelt. Bruk av krav og/eller tilskudd bør i størst mulig grad innrettes mot å stimulere til aktiviteter som mest sannsynlig ikke blir utløst på annen måte gjennom vanlig matproduksjon.

En samlet vurdering av gjeldende ansvarsdeling i forvaltningen av tilskudd fra både LMD og KLD tilsier at forvaltningsmodellen fungerer hensiktsmessig. Samtidig kan det jobbes videre med å samordne søknadsprosesser der både KLD og LMD har midler. En vurdering av ansvarsdeling peker på alternativer. Det er også pekt på muligheten for at KLD kan overta ansvar for enkelte tilskudd til restaurering og istandsettingstiltak som kan bidra til noe økt målretting.

6 Løsninger basert på gjeldende mål og virkemidler

6.1 Ulike løsninger på kort og lang sikt

Arbeidsgruppen slutter seg til at det er behov for å gjøre endringer i dagens virkemidler som vil kunne bidra til forenklinger, færre antall støtteordninger og bedre målretting. Arbeidsgruppen ser videre at det kan være nødvendig å gjøre mer omfattende endringer av gjeldende virkemiddelsystem. Omtalen av alternativer for fremtidige løsninger er delt i to kapitler. Dette kapittelet tar utgangspunkt i å bygge videre på mål og virkemidler slik de er i dag, og presenterer arbeidsgruppens forslag til hvordan dagens virkemiddelsystem kan bli bedre i et kortsiktig perspektiv.

Arbeidsgruppen mener imidlertid at man også bør se mer langsiktig på alternative måter å arbeide med miljøstatsingen i jordbruket fremover. I kapittel 7 fremstilles fire ulike alternativer for fremtidig virkemiddelsystem som er ment å belyse dette.

6.2 Gjeldende virkemiddelsystem

Kapittel 4 gir en grundig og helhetlig omtale og vurdering av de enkelte miljøvirkemidlene over jordbruksavtalen. Kapittelet viser at dagens virkemidler i stor grad gjenspeiler avveininger mellom målretting og forenkling, der virkemidlene er ment å utfylle og balansere hverandre. Gjennomgangen viste imidlertid også at det er potensiale for å gjøre forenklinger i virkemidlene og redusere antall ordninger. Videre viste gjennomgangen at det kan være potensiale for økt målretting av virkemiddelbruken.

Arbeidsgruppen har i Tabell 11 gjort en skjønnsmessig skjematisk vurdering av virkemidlene som er gjennomgått i kapittel 4.

Mandatet til arbeidsgruppen har vært å gjennomføre en utredning med sikte på bedre måloppnåelse for miljø, forenklinger for næring og forvaltning, å redusere antall støtteordninger, og å øke formåls effektiviteten ved virkemiddelbruken. Utredningen skulle vurdere og anbefale en hensiktsmessig organisering av virkemidlene, herunder grad av lokal/regional styring og forvaltning. Utredningen skulle videre belyse veivalg for fremtidig virkemiddelbruk, alternative løsninger, og konsekvenser av disse alternativene. Minst ett alternativ skulle baseres på videreføring av de nåværende miljøordningene, altså et «nær-null-alternativ». Utredningen skulle også se på landbruket sitt sektoransvar på miljøområdet.

6.3 Utgangspunkt for «nær null-alternativet»

Kriteriene i mandatet er utgangspunkt for å vurdere løsninger for eksisterende virkemidler. Som gjort rede for i kapittel 1, lar det seg ikke umiddelbart gjøre å forene kriteriene i en samlet løsning. Dette gjelder særlig kriteriene *målretting* og *forenkling*, som ofte kan være motstridende og vanskelig å oppnå samtidig. Dersom kriteriet *forenkling* blir for sterkt vektlagt, vil dette kunne komme på bekostning av måloppnåelsen til virkemiddelsystemet og målrettingen av de enkelte virkemidlene. Tilsvarende vil en sterk prioritering av kriteriet *målretting* kunne innebære en forvanskning av virkemiddelsystemet og økte administrasjonskostnader. Utfordringen for arbeidsgruppen er derfor å finne en hensiktsmessig balanse mellom de ulike kriteriene og samtidig ivareta den overordnede oppgaven om å bedre måloppnåelse for miljømålene. I forslaget nedenfor er det forsøkt å ivareta en slik balanse med utgangspunkt i dagens virkemiddelsystem.

Tabell 11: Arbeidsgruppens vurderinger av målretting og miljøeffekter for de enkelte virkemidlene.

Ordning	Vurdering av målretting	Vurdering av miljøeffekter	Begrunnelse for vurderingen	Er ordningen evaluert?
Areal- og kulturlandskapstilskuddet	+(+)	+	Formålsområdet er bredt. Ordningen har lave administrasjonskostnader.	Nei
Generelt beitetilskudd	++	++	Ikke god nok kunnskap om konkrete miljøresultater av tilskuddene. Lave administrasjonskostnader.	Ja
Utmarksbeitetilskudd	++	++	Ikke god nok kunnskap om konkrete miljøresultater av tilskuddene. Dyr på utmarksbeite vil videreføre kvaliteter opparbeidet ved tidligere beiting. Lave administrasjonskostnader.	Ja
Tilskudd til bevaringsverdige storferaser (nasjonalt)	+++	++	Gir konkrete resultater i form av å stimulere til å bevare og øke antallet bevaringsverdige storfe. Lave administrasjonskostnader.	Nei
RMP	+++	++	Målrettingen varierer noe mellom ulike tiltaksområder og ordninger. Administrasjonskostnadene varierer, men er høyere enn for de nasjonale ordningene.	Ja
SMIL	+++	+++	Målrettingen generelt god for SMIL-tiltakene. Høye administrasjonskostnader.	Ja
Tilskudd til tiltak i beiteområder	++	+	Bidrar til konkrete resultater i form av gjerder mm., men miljøeffekten er primært indirekte. Høye administrasjonskostnader.	Ja, inngikk i SMIL-evaluering 2009
Utvalgte kulturlandskap i jordbruket	+++	++	Ordningen bidrar til å oppfylle nasjonale mål. Høye administrasjonskostnader.	Ja
Verdensarvsatsingen	+++	++	Evalueringen viser at ordningen fungerer etter hensikten mht. tiltak i opprettholdelse av kulturlandskap. Høye administrasjonskostnader.	Ja
Klima- og miljøprogrammet	+++	+	Ikke god nok kunnskap om konkrete miljøeffekter, men bidrar til kunnskapsformidling om miljøvennlig drift. Administrasjonskostnadene er middels.	Nei
Miljøplan og gjødslingsplan	+(+)	+(+)	Ikke god nok kunnskap om miljøeffekter av miljøplan og gjødslingsplan, viktig redskap for beslutningsstøtte og bevisstgjøring. Varierende administrasjonskostnader. Miljøplan er avviklet.	Ja

Tegnforklaring: +++ = ordningen er i stor grad målrettet/har gode miljøeffekter, ++ = ordningen er middels målrettet/har middels miljøeffekter, ev. målretting varierer, + = ordningen er lite målrettet/har svake miljøeffekter. Det kan være regionale forskjeller i virkemidlenes målretting.

Mulige endringer som drøftes i kapittelet tar utgangspunkt i en tematisk innfallsvinkel, ved at virkemidlene som vurderes gjelder samme mål. Som hjelp til leseren vises innledningsvis under hvert tema en figur over hvilke virkemidler teksten gjelder. Dette er en kombinasjon av figurene fra kapittel 4 som viser omtrentlig hvordan virkemidlene innbyrdes fordeler seg med tanke på *presisjon* og *administrasjonskostnader*. Som i kapittel 4 er sirkelene illustrasjoner og ikke faktiske størrelser. Sirkler med heltrukken linje er selvstendige tilskuddsordninger. Sirkler/ovaler med stiplet linje representerer miljøkrav tilknyttet AK-tilskuddet/produksjonstilskudd.

6.4 Arbeidsgruppens vurderinger av gjeldende virkemiddelsystem

Denne utredningen gjelder miljøprogram, og derfor primært tilskuddsordninger med miljøkrav, men ut fra mandatet skal virkemiddelsystemet også ses opp mot juridiske virkemidler. Basert på nåsituasjonen mener arbeidsgruppen aktuelle løsninger for å målrette, forenkle, styrke effektivitet og redusere antall støtteordninger gjelder vurderinger av:

- Sammenheng og arbeidsdeling mellom krav/vilkår og tilskudd
- Forholdet mellom drifts-/aktivitetstilskudd og investeringsvirkemidler
- Hvordan enkelttiltak kan inngå i en helhet

I tillegg til faglige spørsmål finnes også mer overordnede spørsmål om effektiv forvaltning av virkemidlene, hvor arbeidsgruppen legger til grunn følgende:

- Kunnskapsbasert forvaltning
- Ønske om enkelhet for forvaltning og søkere, og redusert antall ordninger

Sammenheng og arbeidsdeling mellom krav/vilkår og tilskudd

Gjeldende virkemidler bygger på, utfyller og balanserer hverandre for å ivareta en kombinasjon av mål. De generelle miljøvirkemidlene har ikke et ensidig miljøformål, men kan medvirke til gode løsninger for både næring og miljø. Dette omfatter i hovedsak AK-tilskuddet og beitetilskuddene som er de vesentligste og generelle virkemidlene i miljøprogramsystemet. AK-tilskuddet er avgrenset til jordbruksareal i drift. Beitetilskuddene utfyller dette tilskuddet ved å fremme bruk av beite- og utmarksressurser. RMP har både bredde og dybde, og skal medvirke til en forsterket, årsviss innsats der de generelle virkemidlene kommer til kort. Investeringsvirkemidler (SMIL, dreneringstilskudd og tilskudd til tiltak i beiteområder) skal utløse enkelttiltak (investeringer). Områdesatsingene i verdensarvområdene og Utvalgte kulturlandskap i jordbruket skal innebære felles innsats i et område. Klima- og miljøprogrammet skal bidra til praktisk rettet kunnskap som kan bidra til gjensidig gode løsninger for både matproduksjon og miljø.

RMP og SMIL skal bidra til at riktig tiltak treffer på rett sted. Det skjer med bakgrunn i frivillighet, der næringsutøverne kan iverksette tiltak som treffer behov i egen drift. Disse tiltakene skal virke helhetlig, noe som blant annet løses gjennom skjøtselsplaner. SMIL og andre investeringstilskudd skal også bidra til varige eller langsiktige løsninger. Måloppnåelse med slike virkemidler forutsetter faglig oppfølging.

Administrasjonskostnadene knyttet til dagens virkemidler varierer. De landsdekkende virkemidlene har relativt lave administrasjonskostnader og er enkle å forvalte. De mer målrettede virkemidlene utfyller disse, men har samtidig høyere administrasjonskostnader. De to typene virkemidler utgjør en helhet og kan ikke vurderes opp mot hverandre.

Den innbyrdes fordelingen mellom brede og spisse virkemidler kan endres, både med tanke på formål og budsjetter. En alternativ løsning er å innrette AK-tilskuddet med andre utmålingsprinsipper og

miljøvilkår, slik at miljøprofilen styrkes og enkelte brede RMP-ordninger kan bli overflødige. Slik kan man også oppnå å forenkle og målrette RMP-menyen. Det kan imidlertid innebære forvanskning av AK-tilskuddet og ha fordelingsmessige virkninger. Motsatt kan mildt doserte miljøkrav og en svak miljøprofil for AK-tilskuddet utfylles og balanseres gjennom å omfordele midler til RMP. Løsninger med miljøvilkår egner seg erfaringsmessig best til å regulere uønsket aktivitet, og i mindre grad til å stimulere ønskede aktiviteter som ofte er nødvendige for å ivareta natur- og kulturverdier.

Forholdet mellom drifts-/aktivitetstilskudd og investeringsvirkemidler

Tilskudd til investeringer og istandsetting innrettes mot varige løsninger og forbedringer. Dette er ressurskrevende tiltak som stiller høye krav til prioritering, gjennomføring og oppfølging. Driftstilskudd brukes der det er behov for årvisst innsats. Dagens miljøprogram vektlegger å følge opp med skjøtselsmidler over RMP der man har oppnådd utbedringer gjennom investeringsmidler over SMIL.

Enkelttiltak inngår i en helhet

I mange tilfeller kan miljøeffekten avhenge av at tiltak inngår i en helhetlig sammenheng. Når det gjelder mål for kulturlandskapet er det i stor grad sammenhenger, ikke bare enkeltelementer, som er viktig: sammenhenger i tid og rom, mellom natur og kultur, mellom verdier og aktiviteter i landskapet.

Kunnskapsbasert forvaltning

Prinsipper om kunnskapsbasert forvaltning gjelder hele virkemiddelsystemet. Arbeidsgruppen mener det er viktig å sikre riktig type tiltak på rett sted og at en får synliggjort resultat av virkemiddelbruken. Prinsipper om kunnskapsbasert forvaltning gjelder blant annet:

- Faglig avgrensning av virkeområde
- Faglig oppfølging ved gjennomføring av tiltak
- Løsninger for å samle og systematisere data/kunnskap om tiltak og effekter for å synliggjøre og målrette miljøinnsatsen

Når det gjelder forslag til forenkling og reduserte antall ordninger, mener arbeidsgruppen at det primært må gjøres ut fra en vurdering av hva som gir best måloppnåelse. Dersom kunnskap om måloppnåelse mangler er det alene ikke grunnlag for å utvikle ordninger, men kan tilsa behov for forbedring av kunnskapsgrunnlaget.

Ønske om enkelhet for forvaltning og søkere, og redusert antall ordninger

Arbeidsgruppen mener mandatets oppgaver om å vurdere forenklinger og redusere antall ordninger må baseres på en rangering ut fra kriteriene i kapittel 1. Dette kan innebære å kutte ordninger som har svak miljøprofil, svak måloppnåelse og lav oppslutning. Svak måloppnåelse og oppslutning kan imidlertid ha ulike årsaker som bør vurderes nærmere før de eventuelt avvikles. At et tiltak har lite omfang er derimot ikke et godt kriterium, enkelte formål er viktig å prioritere nettopp fordi de er sjeldne, slik som truede husdyrraser, naturtyper og kulturminner.

6.4.1 Løsninger for landskap generelt

Gjeldende virkemidler for kulturlandskap omfatter både generelle og mer spissede virkemidler. De mest spissede virkemidlene er omtalt under øvrige miljøtema.

AK-tilskuddet retter seg mot bruk og beskyttelse av kulturlandskap på innmark. Nasjonale beitetilskudd utfyller ved å fremme bruk av beite- og utmarksressurser. Det finnes beslektede ordninger innen RMP, men som medvirker ytterligere der generelle ordninger kommer til kort. Investeringsordningen for tiltak i beiteområder er ment å løse særlige flaskehalser for beitebruk.

Ut fra funn i kapittel 4 og tankegang i kapittel 6.3 har arbeidsgruppen vurdert følgende:

Samordne areal- og kulturlandskapstilskudd til ett tilskudd

Det kan være mulig å målrette og forenkle AK-tilskuddet, eksempelvis ved å slå sammen Areal- og kulturlandskapsdelen, eller å endre soneinndelingen. Soneinndelingen har imidlertid også en distriktpolitisk begrunnelse som det ligger utenfor arbeidsgruppens mandat å vurdere, selv om det er et poeng at sonegrensene skaper svært absolutte skiller mellom hva som er innenfor og utenfor hver sone. Arealtilskuddet er som nevnt

differensiert i soner og vekstgrupper, mens kulturlandskapstilskuddet er et såkalt flatt tilskudd. Å slå sammen disse innebærer en revurdering av innbyrdes fordeling av tilskudd mellom soner og vekstgrupper. Digitale kartløsninger kan åpne for å erstatte sonene med gradienter, som favner både distrikts- og miljømessige hensyn. Det forutsetter en helt ny løsning og en helt ny tilnærming til utjevningsbehovet.

Administrativt forvaltes areal- og kulturlandskapstilskudd på samme måte og oppfattes nok av mange som «samme ordning». I miljøsammenheng er miljøkravene mer interessante enn om areal- og kulturlandskapstilskuddet er en eller to ordninger. Begge er i dag notifisert som grønne tilskudd og en sammenslåing får ikke konsekvenser i forhold til WTO forpliktelser.

Arbeidsgruppen anbefaler ikke en sammenslåing av tilskuddene, da det trolig er lite å hente av målretting og forenkling. Arbeidsgruppen anbefaler en evaluering av AK-tilskuddet.

Forholdet mellom AK-tilskudd og RMP-tilskudd til bratt areal

Tilskudd til skjøtsel av bratt areal har i utgangspunktet ingen sterk miljøprofil, men det varierer noe fra fylke til fylke. Tilskuddet minner for øvrig om arealtilskuddet i den forstand at begge skal utjevne for forskjeller i naturgitte vilkår. Man kan tenke seg en løsning der helningsgrad veier inn i AK-tilskuddet slik at dette ikke lenger trenger å inngå i RMP.

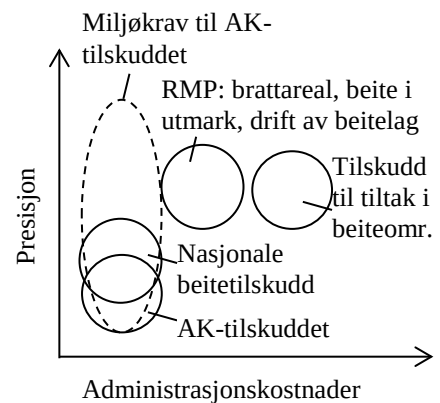
På den annen side er det gode grunner til å ha en geografisk tilnærming ved tilskudd til bratt areal. Drift av bratt areal kan være fornuftig i områder der dette bidrar til videreføring av tradisjonell arealbruk. Mange steder er dette noe av den eldste dyrkingsjorden, med lang kontinuitet i ekstensiv drift. Andre steder vil ikke drift av bratt areal være like ønskelig fordi jord, terreng og vannmiljø ikke tåler det så godt.

Arbeidsgruppen mener det kan vurderes å overføre tilskudd til bratt areal til en sentralisert forvaltning.

Å la helningsgrad veie inn i AK-tilskuddet vil innebære at AK-tilskudd og datasystemer vil bli mer komplisert enn i dag. Temaet er dels vurdert i partssammensatt utredning om driftsvansker fra 2014². Arbeidsgruppen anbefaler ikke en slik endring.

Beitetilskudd

Det finnes flere varianter av beitetilskudd både på nasjonalt og regionalt nivå, noe som gjør dem aktuelle for samordning og forenkling. Gjeldende tilskudd har imidlertid ulik innretning som gjør at de skal utfylle, fremfor å overlappe, hverandre.



Figur 25 viser virkemidler for landskap generelt, og hvordan de innbyrdes fordeler seg med tanke på presisjon og administrasjonskostnader.

Variantene av beitetilskudd innen RMP skyldes at de gjelder ulike miljøformål, som forutsetter ulike tilnærminger og vilkår. Å tilpasse disse etter én lest vil trolig gi dårligere måloppnåelse. Det skilles også mellom tilskudd som retter seg mot den enkelte beitebruker og de som retter seg mot fellestiltak.

Evalueringen av beitetilskuddene fra 2012 stilte spørsmål om ordningene er godt nok målrettet³¹. Den fant at det ikke er en klar prioritering mellom beite generelt, beite i utmark eller beite på spesielle arealer, men at utviklingen de siste årene har trukket mot beiting generelt fremfor utmarksbeite spesielt. Den fant videre at variasjon i beiteordninger under RMP gjenspeiler variasjon mellom områder, og at det neppe er hensiktsmessig å gå over til en nasjonal forvaltning av alle disse. En nasjonal ordning for slike miljøtilskudd ville mest sannsynlig føre til flere kvalifiserte søkere, uten samme grad av målretting.

I tråd med evalueringen klargjør dagens RMP-meny en forskjell der beitetilskudd innen aktivitetsområdet *opprettholde kulturlandskapet* gjelder økt utmarksbeiting, mens øvrige ordninger gjelder spesielle arealer. Førstnevnte dvs. tilskudd til *beite i utmark* og *drift av beitelag* kan anses som en forlengelse av de landsdekkende beitetilskuddene. Især drift av beitelag har imidlertid en selvstendig stilling fordi det gjelder fellestiltak og fordi deltakelse i beitelag kan styrke kontrollgrunnlaget for øvrige beitetilskudd.

Hvis en skal gjøre endringer i beiteordningene slik at en oppnår mer beiting til en lavere administrasjonskostnad, er det grunn til å vurdere om enkelte poster under RMP kan gjøres nasjonale.

Et alternativ er å differensiere de nasjonale beitetilskuddene slik at beitingen kanaliseres dit behovet er størst. Dette vil imidlertid innebære en soneinndeling av beitetilskuddene som snarere vil komplisere ordningen enn forenkle. Det medfører også en avveining om å flytte dyrene mer enn i dag, men det kan igjen reise nye utfordringer med beiterettigheter, gjerdning, sykdom, snyltere og for høyt beitepress. Det vil trolig skape ytterligere utfordringer med samarbeid i beitelag og ytterligere behov for tiltak i beiteområder. Arbeidsgruppen anbefaler ikke en slik differensiering.

Beitetilskuddene er vanskelig å kontrollere for forvaltningen, dvs. om tidsrom og sted hvor dyrene er svarer til regelverket, men det gjelder særlig beiting utenfor beitelagene. Elektronisk overvåking kan skaffe bedre dokumentasjon. Dette er imidlertid kostnadsdrivende og derfor lite trolig aktuelt overalt slik at det neppe kan erstatte dagens system.

Styrken i beitetilskuddene

I kapittel 2 fremgår at det er store uutnyttede beitearealer i utmark. Det er i dag en kombinasjon av utmarksbeitetilskudd, tilskudd til drift av beitelag og tilskudd til tiltak i beiteområder som kan stimulere til økt utmarksbeite. Avvikling av ett eller flere, uten andre erstatninger, kan medføre at flere velger bort utmarksbeite som driftsform, med flere tilfeller av for høyt dyretall i forhold til arealgrunnlaget, og ytterligere gjengroing av utmark. Prisforholdet mellom kraftfôr og grovfôr påvirker økt utnytting av beiteressursene.

Muligheter for å avvikle og forenkle ordninger

Med utgangspunkt i vurderinger knyttet til oppslutning, måloppnåelse og miljøeffekt, anbefaler arbeidsgruppen å gjennomføre følgende tiltak:

- Følge opp anbefalingene i beiteevalueringen fra 2012 og samordne nasjonale beitetilskudd og enkelte regionale beitetilskudd av nasjonal/generell art, men la tilskudd til drift av beitelag videreføres som egen ordning.
- Vurdere å overføre forvaltningen av tilskudd til bratt areal fra RMP til en sentral forvaltning knyttet til AK-/produksjonstilskudd.
- Evaluere AK-tilskuddet.

Sannsynlige konsekvenser

En bedre samordning mellom beitetilskuddene nasjonalt med de regionale beitetilskuddene av nasjonal art, vil først og fremst bidra til forenkling for forvaltningen. RMP-tiltaket beite i utmark har særlig omfang i Oppland, Hordaland og Sogn og Fjordane. Totalt var det nær 3250 søknader i 2014, og med utbetaling på om lag 12 mill. kroner.

Utbetalinger i RMP for skjøtsel av bratt areal var drøyt 44 mill. kroner i 2014. Nær halvparten av dette var i Oppland og Sogn og Fjordane.

6.4.2 Løsninger for biologisk mangfold

Totalt for miljøprogram er det relativt små midler som er spesifikt målrettet mot å ivareta biologisk mangfold. Arbeidsgruppen har vurdert følgende:

Tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser

Tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser innen RMP er dels overlappende med tilskudd til bevaringsverdige storferaser som gjelder nasjonalt. Innen RMP tilgodeses imidlertid bevaringsverdige raser av sau, geit og hest, i tillegg til storfe. Arbeidsgruppen anbefaler å samordne dette til en felles ordning på nasjonalt nivå. Det er tydelig hvem som er tilskuddsberettiget, og omkostningene er ensartet, noe som gir grunnlag for en felles nasjonal ordning.

Mange raser har en lokal forankring, som kan tale for en regional tilnærming til dette slik som i dag. En landsdekkende ordning kan medføre behov for å spre pengene tynnere ut. Det kan muligens utvane dagens arbeid, men samtidig kan en landsdekkende ordning nå bredere ut enn i dag.

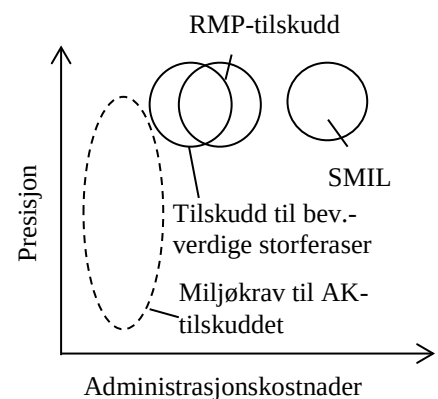
Landskapstilnærming til RMP-tiltak innen biologisk mangfold

Tilskudd for biologisk mangfold gjelder i hovedsak for å ivareta avgrensede arealer eller forekomster med dokumentert verdi. I mange tilfeller vil det være ønskelig med mer helhetlig innsats, gjennom en landskapstilnærming. Spredt og mosaikkpreget jordbruk, samt miljøkrav om kantsoner, åkerholmer mv., ivaretar til dels en slik funksjon. Det er imidlertid ikke alltid tilstrekkelig.

Arbeidsgruppen mener det er behov for å vurdere løsninger for en landskapstilnærming for tiltak for biologisk mangfold. En mulighet er å utvide virkeområdet for tiltak i dagens RMP-meny, jf. tiltakene *beite* eller *slått av andre biologisk verdifulle arealer*. Et annet alternativ er å innføre løsninger med en områdetilnærming slik man gjør med miljøavtaler for vannmiljø. Tiltak innen miljøtema *kulturlandskap* har nettopp til formål å oppnå en landskapstilnærming, men er ikke innrettet spesielt for biologisk mangfold.

Samarbeid mellom landbruk og miljø

Især RMP-tilskudd til de utvalgte naturtypene *slåttemark* og *slåttemyr* har berøring med tilskuddsordninger fra miljøforvaltningen. Samtidig er dette naturtyper som er formet av jordbruk slik at det også for fremtiden bør ses i sammenheng med jordbruksdrift. Arbeidsgruppen mener man i større grad enn i dag bør samordne saksbehandlingen for å ivareta slike naturtyper. I dag kreves to søknadsskjemaer, ofte basert på hver sine forutsetninger. Det er grunn til å se på om man kunne



Figur 26 viser virkemidler for biologisk mangfold, og hvordan de innbyrdes fordeler seg med tanke på presisjon og administrasjonskostnader.

samarbeide om felles søknad og saksbehandling. Et slikt samarbeid må sikre både effektiv søknadsprosess, saksbehandling og rapportering, samtidig som de aktuelle miljøverdiene ivaretas.

Muligheter for å avvikle og forenkle ordninger

For å forenkle ordninger anbefaler arbeidsgruppen å samordne tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser under RMP med den nasjonale ordningen med tilskudd til bevaringsverdige storferaser.

Sannsynlige konsekvenser:

Det er om lag 1000 søknader per år til formålet bevaringsverdige husdyrraser over RMP, sum tilskudd i 2014 var 4,6 mill. kroner. I 2013 var det drøyt 500 søknader til den landsdekkende ordningen med tilskudd til bevaringsverdige storferaser, og samlet tilskudd var drøyt 5 mill. kroner.

Endringen vil bidra til en forenkling i forvaltningen av tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser. En landsdekkende ordning kan medføre behov for å spre pengene tynnere ut. Det kan muligens utvanne dagens arbeid, men samtidig kan en landsdekkende ordning nå bredere ut enn i dag.

6.4.3 Løsninger for kulturminner og kulturmiljøer

Det finnes virkemidler innen AK, RMP og SMIL som ivaretar kulturminner og kulturmiljøer. Især bygningstiltak innen SMIL er ofte ressurskrevende og reiser spørsmål om effektivitet. Slike tilskudd kan utløse stor motivasjon, egeninnsats og frivillighet. Ofte vil også ny/fortsatt bruk av bygningene inngå i foretakets næringsgrunnlag.

Hvorvidt slike tiltak har god formålseffektivitet avhenger også av oppfølgingen på lengre sikt. For bygninger vil vanlig vedlikehold være tilstrekkelig. Automatisk fredete kulturminner og nyere tids kulturminner som steingjerder og rydningsrøyser trenger i større grad årviss skjøtsel. Fylkene er i dag oppfordret til å følge opp med RMP-midler der det først er gjort en innsats gjennom SMIL.

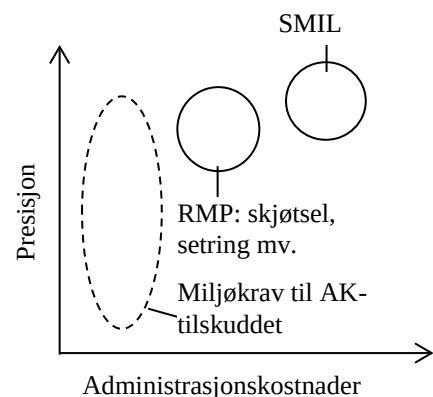
Det er mulig å tenke seg løsninger for mer forpliktende samarbeid, eksempelvis at SMIL-midler tildeles under forutsetning at man samtidig inngår en miljøavtale. Miljøavtaler skulle da primært være ønskelig der det er behov for årviss skjøtsel. Et spørsmål er om det da fortsatt skal være en engangsutbetaling.

En viktig forutsetning for å få god effekt er å sikre god prioritering og faglig kvalitet på tiltak. Samarbeid med kulturminneforvaltningen er en forutsetning. Erfaringen er at samarbeid om SMIL og RMP fungerer bra i fylkene. Faglig bistand fra regional kulturminneforvaltning fungerte imidlertid i en del fylker bedre da ordningen ble forvaltet på fylkesnivå.

Muligheter for å avvikle og forenkle ordninger

SMIL-tilskudd til fredete kulturminner overlapper i noen grad med tilskuddsordninger fra kulturminneforvaltningen. Med utgangspunkt i dette anbefaler arbeidsgruppen følgende endring:

- Avvikle tilskudd til fredete bygninger i SMIL – man vil da stå igjen med *verneverdige bygninger* i SMIL-ordningen.



Figur 27 viser virkemidler for kulturminner og kulturmiljøer, og hvordan de innbyrdes fordeler seg med tanke på presisjon og administrasjonskostnader.

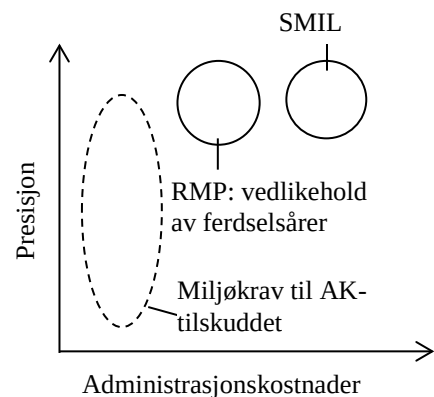
Sannsynlige konsekvenser:

Det er kun en marginal del av SMIL-midlene som går til fredete bygninger. Det vil medføre minimale konsekvenser å avvike tilskudd til dette formålet.

6.4.4 Løsninger for friluftsliv og tilgjengelighet

Det finnes virkemidler innen AK-tilskudd, RMP og SMIL for tilgjengelighets- og friluftslivsformål. Slike virkemidler kan redusere konflikt og oppnå et bedre forhold mellom jordbruksdrift og allmenhetens bruksinteresser.

Det brukes drøyt 10 mill. kroner per år til slike formål innen SMIL og RMP. Det kan nok være tilfeller innen SMIL der midlene går til tiltak som er mer perifere for næringshensyn. Endringen fra 2015 som avgrenser SMIL-ordningen til kun de som er berettiget produksjonstilskudd vil mest sannsynlig bidra til bedre målretting av SMIL-midler til dette formålet.



Figur 28 viser virkemidler for friluftsliv og tilgjengelighet, og hvordan de innbyrdes fordeler seg med tanke på presisjon og administrasjonskostnader.

6.4.5 Løsninger for nasjonalt utvalgte og regionalt prioriterte kulturlandskap

Målt ut fra indikatorer i 3Q-programmet er utviklingen i kulturlandskapet negativ. Det er krevende å snu denne trenden for landskap generelt, men spesielle satsinger kan ha betydning både isolert og gjennom overføringsverdi til andre områder. Verdensarvområdene er forankret i UNESCOs liste, og det er et nasjonalt ansvar å følge opp en langsiktig forvaltning. *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* gir mulighet til en helhetlig forvaltning som ingen andre ordninger kan erstatte. Evalueringen viser det har gitt konkrete miljøresultater og motivasjon i de 22 områdene⁴⁰.

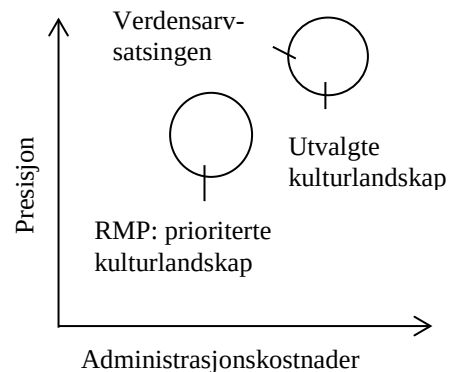
Kriterier for å velge og avgrense nedslagsfelt for områdesatsinger

En sentralt forskjell når man sammenlikner områdetilnærminger innen Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og verdensarvområdene med områdetilnærminger innenfor RMP, er hvordan man har identifisert og avgrenset arealene/områdene som skal inngå. Både Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og verdensarvområdene er valgt ut og avgrenset etter grundig og tverrfaglig arbeid. Avgrensning av nedslagsfelt for kulturlandskapstiltak innen RMP er ikke alltid basert på tilsvarende faggrunnlag.

Dersom kriteriene for utvelgelse er diffuse er det risiko for at en slik områdesatsing oppfattes som en urimelig forskjellsbehandling mellom de som er innenfor og utenfor. En slik oppfatning vil imidlertid også avhenge av størrelsen på tilskudd. Dersom tilskuddet står i godt forhold til tiltaket, så trenger ikke kriteriene for utvelgelsen å forstås like strengt.

Overføringsverdi mellom avtalebaserte ordninger

Evalueringen av Utvalgte kulturlandskapi jordbruket pekte på de frivillige avtalene som et sentralt



Figur 29 viser virkemidler for utvalgte landskap, og hvordan de innbyrdes fordeler seg med tanke på presisjon og administrasjonskostnader.

virkemiddel for å nå målene i satsingen⁴⁰. Forankring i frivillighet og avtaler er mer ressurskrevende enn annen strømlinjeformet tilskuddsforvaltning, men har vist seg å fungere godt i forvaltning av tverrfaglige, helhetlige tiltak, som Utvalgte kulturlandskap i jordbruket. Avtalene gir mulighet for å kreve gjennomføring av tiltak, samtidig er ordningen fleksibel og utløser engasjement og eierskap lokalt. Det kan være aktuelt å se på om det er overføringsverdi fra denne ordningen til tilsvarende avtale- og områdebaserte tilnærminger i RMP.

Muligheter for å utvikle og forenkle ordninger

Vurderingen av å utvikle ordninger må også omfatte områdesatsingene. Det er god erfaring og måloppnåelse med de helhetlige områdesatsingene i Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og Verdensarvsatsingen. Det mest aktuelle er derfor å se nærmere på om tilskudd med områdetilnærming innen RMP er riktig avgrenset i dag.

Arbeidsgruppen foreslår å slå sammen de to ordningene Verdensarvsatsingen og Utvalgte kulturlandskap i jordbruket som nasjonale områdesatsinger, med videreføring av formålet.

6.4.6 Løsninger for vannmiljø

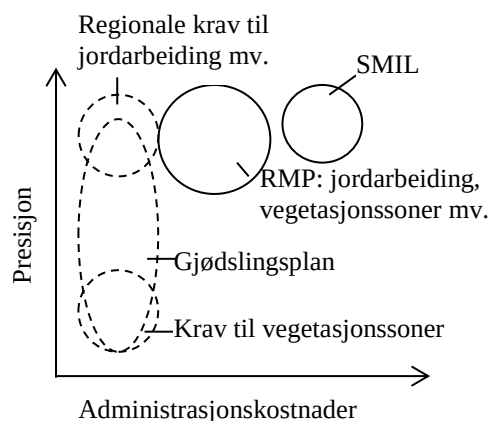
De gjeldende virkemidlene for vannmiljø utgjør en kombinasjon av spissede og generelle virkemidler. Det er stadig bedre faglig grunnlag for å målrette de mer spesielle virkemidlene, dvs. ut fra resipienttilstand, erosjonsrisiko, og helt ned til enkeltpunkter av kritisk betydning. Høringsinnspill i arbeid med vannforvaltningsplaner lanserer blant annet bruk av miljøavtaler for å oppnå en mer helhetlig innsats der utfordringen er størst.

Ut fra funn i kapittel 4 og tankegang i kapittel 6.3 mener arbeidsgruppen følgende vurderinger kan være aktuelle:

Målretting av virkemidlene; resipientorientering, kildefaktoren, transportfaktoren

Målretting og differensiering kan være et tema både for krav og tilskudd. Differensiering av krav foregår i dag primært gjennom fylkesmannens hjemmel til å innføre bestemmelser om jordarbeiding mv. Arbeidsgruppen mener det bør fremskaffes kunnskap for å vurdere om dagens praktisering av denne bestemmelsen balanserer effekt, ulempe og kompensasjon på en god måte.

Når det gjelder vannmiljøtiltak under SMIL og RMP mener arbeidsgruppen det ut fra gjeldende kunnskapsgrunnlag ikke er grunnlag for å foreslå vesentlige endringer. For RMP har man især oppnådd å målrette ut fra resipienttilstand og erosjonsrisiko. Arbeidsgruppen mener det kan være behov for enda strammere prioritering mot de mest sårbare/utsatte vannområdene. Det er også viktig å ha fleksibilitet i virkemidlene for å ta i bruk ny kunnskap. I det videre arbeidet kan det bli aktuelt å inkludere jordens fosforinnhold bedre i vurdering av viktige kilder og tiltak.



Figur 30 viser virkemidler for vannmiljø, og hvordan de innbyrdes fordeler seg med tanke på presisjon og administrasjonskostnader.

Muligheter for mer helhetlige tiltak

Fra tidligere gjennomgang fremgår at siden virkemidlene for vannmiljø innen RMP og SMIL ofte gjelder enkelttiltak er det fare for at gevinster i ett ledd går tapt gjennom svikt i andre ledd. Dette svekker altså effektiviteten av virkemidlene. Arbeidsgruppen mener mer helhetlige tilnærminger kan vurderes for å ivareta vannmiljø. En slik utvikling bidrar ikke nødvendigvis til forenkling, men kan bedre måloppnåelsen.

Muligheter for å avvikle og forenkle ordninger

Med utgangspunkt i vurderinger knyttet til oppslutning, måloppnåelse og miljøeffekt, mener arbeidsgruppen at følgende vannmiljøtiltak innenfor RMP kan avvikles:

- Tilskudd til lett høstharving
- Tilskudd til utsatt omlegging av eng
- Tilskudd til stubb i områder med jordtap
- Muligheten for tilskudd til jordarbeidingstiltak for areal i lave erosjonsrisikoklasser, innen nedbørsfelt til vassdrag som ikke er spesielt sårbare

Mulige konsekvenser av endringer

Det gis i dag tilskudd til *lett høstharving* kun i fylkene Østfold og Oslo/Akershus, og da bare i erosjonsrisikoklasse 2. I 2014 hadde tiltaket en oppslutning på 28000 dekar, og samlet tilskudd var 1,25 mill. kroner. Effekten av tiltaket varierer.

Tilskudd til *utsatt omlegging av eng* er forbeholdt prioriterte vannområder og gis i dag i 4 fylker på Østlandet. Oppslutningen i 2014 var 14000 dekar, og samlet tilskudd var 1,2 mill. kroner. Ordningen med tilskudd til stubb i områder med jordtap eksisterer kun i Nordland, med et fåtall søkere og utbetalingen var om lag 150 000 kroner.

Endringene ovenfor innebærer i så fall at siste punkt er avgrenset til tiltakene *ingen/utsatt jordarbeiding og direktesådd høstkorn*, på areal i lave erosjonsklasser i ikke-sårbare vassdrag. I 2014 hadde disse tiltakene en oppslutning på om lag 430 000 dekar av slike arealer, av dette utgjør *ingen/utsatt jordarbeiding* det aller meste. Om lag 65 prosent av arealene befant seg i erosjonsklasse 2, resten i erosjonsklasse 1. Beregnet tilskudd var om lag 34 mill. kroner, hvorav 80 prosent til tiltak i erosjonsklasse 2. Over 40 prosent av samlet tilskudd var i Hedmark.

Endringene som er nevnt over vil mest sannsynlig føre til mer høstpløying og lavere tiltaksgjennomføring på disse arealene. De foreslåtte endringene vil i hovedsak føre til en noe bedre og enklere struktur i RMP, og noe bedre målretting av virkemidlene. Det kan eventuelt frigjøre midler til forsterket innsats i de mest sårbare områdene.

6.4.7 Løsninger for plantevernmidler

Arbeidsgruppen anbefaler ikke å endre virkemidlene som gjelder plantevernmidler nå. Nytt regelverk er under innføring og man vet ikke hvilke oppgaver som vil gjenstå å løse. Arbeidsgruppen foreslår derfor ikke endringer i RMP-tilskudd rettet mot redusert bruk av plantevernmidler. Tilskuddene er ledd i å følge opp ny *Handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler*.

Arbeidsgruppen vil også fremheve at enkelte typer innsats mot avrenning kan medføre økt behov for kjemisk plantevern. Slik motstrid mellom miljøformål taler i utgangspunktet for å bruke fleksible og frivillige løsninger slik som i RMP i dag, hvor næringsutøverne mottar støtte til å treffe tiltak som er tilpasset egen drift. En slik målkonflikt kan også tale for å kutte muligheten for tilskudd til jordarbeidingstiltak i lave erosjonsrisikoklasser i vassdrag som ikke er spesielt sårbare, jf. avsnitt

6.4.6. Dilemmaet oppstår primært i korndyrking, mens det er dyrking av radkulturer og bær som i dag peker seg ut med mest intensiv bruk av plantevernmidler. Det taler for å videreføre tilskudd i RMP til *radrensing* mv. som nettopp retter seg mot slik produksjon. Tiltak med vegetasjonssoner og fangdammer medvirker positivt på begge områder.

6.4.8 Helhetlige løsninger for utslipp til luft og vann

For miljøtema *utslipp til luft* er det mest umiddelbart grunn til å vurdere virkemidler for å oppnå mer effektiv bruk av husdyrgjødsel. Denne problemstillingen gjelder utslipp til både vann og luft, noe som taler for et helhetlig virkemiddel til beste for begge deler. Det er i dag utfordringer både knyttet til tilstrekkelig lagerkapasitet og spredning, og effektiv utnyttelse.

Ut fra funn i kapittel 4 og tankegang i kapittel 6.3 mener arbeidsgruppen noen vurderinger kan være:

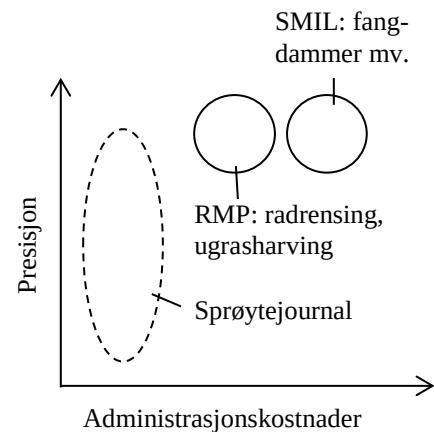
Krav kontra tilskudd for effektiv utnyttelse av husdyrgjødsel og å hindre ressurser på avveie
Effektiv utnyttelse av husdyrgjødsel gjelder både lagring og spredning. Sentrale vurderinger er:

- Lagerkapasitet og spredetidspunkt
- Dosering og næringsbalanse
- Spredemetoder og nedmoldingstid m.m.

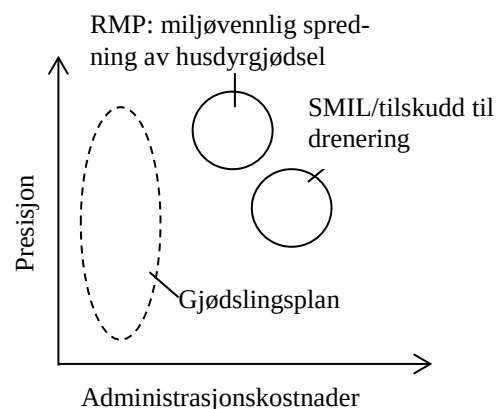
Mange forhold knyttet til effektiv bruk av husdyrgjødsel er regulert gjennom forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav. Det vil være en grenseoppgang mellom RMP-tilskudd til *miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel* og de minstekrav for gjødselspredning som er gitt i nevnte forskrift. Ettersom forskriften er under revisjon er det per i dag vanskelig å vurdere behov for endringer i virkemidlene.

Tilskuddene innenfor aktivitetsområdet *miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel* tilgodeser foretak som benytter hensiktsmessig spredeutstyr og/eller sprer gjødsla på mest hensiktsmessig tidspunkt for planter og omgivelser. Det er vanskelig for forvaltningen å føre kontroll med om spredningen foregår etter regelverket. Tiltak som gjelder *spredning i vår/vekstsesong* kan være mulig å ivareta gjennom forskriftskrav. Å vri spredning til vår/vekstsesong er i stor grad et spørsmål om tilstrekkelig lagerkapasitet. I dag stilles krav om 8 måneders lagerkapasitet, og det vil i så fall være snakk om å skjerpe inn dette kravet. Som et alternativ eller kombinasjon finnes også mulighet for tilskudd til investeringer i gjødsellager innenfor eksisterende virkemiddelsystem.

Andre tiltak innen aktivitetsområdet *miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel* gjelder spredning med definert spredeutstyr for å dempe risiko for tap av næringsstoffer til luft og vann. I Danmark løses



Figur 31 viser virkemidler for plantevernmidler, og hvordan de innbyrdes fordeler seg med tanke på presisjon og administrasjonskostnader.



Figur 32 viser virkemidler for utslipp til luft, og hvordan de innbyrdes fordeler seg med tanke på presisjon og administrasjonskostnader.

dette med forskriftskrav om å bruke definert spredeutstyr, men et slikt krav vil være kostnadsdrivende, ressurskrevende og ikke tilpasset varierende geografiske og strukturelle forhold.

I Rogaland, med mye husdyr og høye fosfortall i jorden, utgjør husdyrgjødsel en særlig utfordring for vannmiljø. Her har man tatt i bruk RMP-tilskudd for ugjødsel randsoner mot vassdrag, noe som medvirker til å skjerme vassdragene. Her kan dagens løsning med tilskudd vurderes opp mot muligheter for å ivareta samme formål gjennom krav.

Oppdatering og forbedring av gjødslingsplan

Gjødslingsplanlegging er trolig et effektivt virkemiddel hos foretak der mineralgjødsel er hovedkilde til plantenæring. Det er lite som tilsier utbredt overgjødsling i slike situasjoner. Gjødslingsplanlegging kan også medvirke til god areal- og tidsmessig utnyttelse av husdyrgjødsel. En god plan kan imidlertid ikke løse problemer som skyldes manglende lagerkapasitet, overskudd av gjødsel eller begrenset tid.

Arbeidsgruppen viser til signaler fra LMD om at forskrift om gjødslingsplanlegging skal gjennomgå og mener dette er nødvendig. Arbeidsgruppen mener videre at det er behov for å forbedre gjødslingsplanen som et brukervennlig verktøy for beslutningsstøtte.

Helhetlig tilnærming til ressursbalanse

Jordbrukets belastninger av både klima, luft og vann kommer av at ressurser ikke går til plantevekst, men havner på avveie. Det gjelder både nitrogen, karbon og fosfor, både fra jord og fra gjødsel. Det er et tap ikke bare for miljø, men også for plantevekst og produktivitet.

Det sentrale her er god agronomi, men det kan være mange hindringer i form av lagerkapasitet, arbeidspress, værforhold og dreneringstilstand. Gjennomgående er det også bruk for å utbre kunnskap og beslutningsstøtte for å komme i møte med slike utfordringer.

Muligheter for å avvike og forenkle ordninger

Man kan tenke seg at det er mulig å avvike tiltak innen aktivitetsområdet *miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel*, og overlate til næringsutøverne selv å ta ansvar.

Løsninger for utslipp til luft og vann

Om vi ser samlet på miljøtemaene er ikke virkemidlene for vannmiljø og ammoniakk gode nok i dag. Disse utfordringene henger sammen – og har også en kobling til klima. For å oppnå bedre resultater kreves trolig en kombinasjon av brede og spisse virkemidler.

Arbeidsgruppen vil især peke på behov for bedre løsninger for husdyrgjødsel. Her virker i dag både generelt regelverk, vilkår om gjødslingsplan som er tilknyttet AK-tilskuddet, og tilskudd til miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel. Forskrift om organisk gjødsel legger grunnleggende føringer for lagring og bruk av husdyrgjødsel. Regelverket blir nå gjennomgått blant annet med sikte på miljøhensyn, og det er uklart hvilke oppgaver som vil gjenstå for øvrige virkemidler. Det er også planer om å revidere forskrift om gjødslingsplanlegging. Den virker godt der man kun benytter mineralgjødsel siden det gir all grunn til å dosere etter behov. Problemet med ammoniakk og dels vannmiljø gjelder imidlertid husdyrgjødsel som ikke alltid utnyttes like godt – som følge av for mye gjødsel og for liten tid, spredeareal og lagerkapasitet.

Som økonomisk virkemiddel for husdyrgjødsel gjelder i dag tilskudd til bygningsinvesteringer innen BU-ordningen som også kan omfatte gjødsellager, og tilskudd innen RMP til miljøvennlige spredemetoder. En utfordring er at virkemidlene gjelder sak for sak som betyr at besparelser i ett ledd kan gå tapt i et annet.

6.4.9 Løsninger for kunnskapsutvikling

Midler til kunnskapsutvikling gjennom Klima- og miljøprogrammet skal fylle et behov mellom forskning og praktisk jordbruk. Mange prosjekter er relevante for utforming og videreutvikling av virkemidler og for praktisk utøvelse av miljøtiltak i jordbruksdrift. For videre utvikling av programmet kan det være behov for å tydeliggjøre formidlingsdelen. Muligheter for felles forvaltning av midler over *Handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler* (forvaltet av LMD) og Klima- og miljøprogrammet (forvaltet av Landbruksdirektoratet) kan også ses på i videre arbeid, men arbeidsgruppen har ikke vurdert dette i denne utredningen.

6.5 Oppsummering og anbefalinger av løsninger basert på dagens virkemiddelsystem

Ut fra et kortsiktig perspektiv og med utgangspunkt i gjeldende mål og virkemiddelsystem, dvs. «nær-null-alternativet», anbefaler arbeidsgruppen at en del endringer bør gjennomføres. Følgende prinsipper ligger til grunn:

- Målretting dit behovet er størst – basert på prinsipper om kunnskapsbasert forvaltning
- Å utvikle eller målrette virkemidler som har svak måloppnåelse, effektivitet eller oppslutning
- Å ivareta miljøformål bedre ved at tiltak inngår i helhetlig plan (sammenheng)
- Å bedre oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåer

Endringsforslag	Hva oppnås	Økonomisk omfang 2013
Samordne nasjonale beitetilskudd med regionale beitetilskudd av nasjonal/generell karakter.	Forenkling av virkemidler knyttet til beiting	Beite i utmark (RMP): 12 mill. kroner.
Samordne tilskudd til bevaringsverdige storferaser (nasjonalt tilskudd) med tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser (RMP) til en nasjonal ordning.	Forenkling av to ordninger med om lag samme formål	Bevaringsverdige storferaser (nasjonalt): 5 mill. kroner. Bevaringsverdige husdyrraser (RMP): 5 mill. kroner.
Uvikle tiltaket <i>lett høstharving</i> (RMP)	Forenkling av RMP	1,25 mill. kroner
Uvikle tiltaket <i>utsatt omlegging av eng</i> (RMP)	Forenkling av RMP	1,2 mill. kroner
Uvikle muligheten for tilskudd til jordarbeidingstiltak for areal i lavere erosjonsklasser innen nedbørfelt der vassdraget ikke er sårbart (RMP)	Forenkling av RMP, noe lavere oppslutning om forurensningstiltak	7 mill. kroner. for arealer i erosjonsklasse 1, 27 mill. kroner for arealer i erosjonsklasse 2.
Uvikle tiltaket <i>stubb i områder med jordtap</i> (RMP)	Forenkling av RMP	150 000 kroner.
Uvikle tilskudd til fredete bygninger (SMIL)	Forenkling av SMIL, mulighet for bedre målretting	Marginalt
Slå sammen Verdensarvsatsingen med Utvalgte kulturlandskap i jordbruket	Forenkling av satsingene	Over LMDs budsjett: 6 mill. kroner (UKL) og 3 mill. kroner (Verdensarvsatsingen)
Vurdere virkemidler for bedre utnyttelse av næringsressurser/ helhetlige løsninger for utslipp til luft og vann	Bedre måloppnåelse	-
Vurdere å utvikle tiltaket innen RMP for <i>skjøtsel av bratt areal</i> og overføre forvaltningen til AK-tilskuddet eller	Forenkling av RMP	44 mill. kroner

videreføre som egen nasjonal ordning.		
Vurdere å samordne saksbehandlingen mellom miljø- og landbruksforvaltningen for tilskudd til <i>truede</i> og <i>utvalgte naturtyper</i>	Forenkling for forvaltning og søker	-
Andre forslag		
Evaluerings av AK-tilskuddet	Behov for bedre kunnskap om miljøeffekt av ordningen	

7 Alternative løsninger til virkemiddelsystem

I dette kapittelet vurderer vi fremtidige løsninger for virkemidlene i miljøprogram på lengre sikt. Miljøvirkemidlene har siden 2004 vært strukturert etter programmer på tre ulike forvaltningsnivåer. Denne forvaltningsstrukturen har mange fordeler, herunder å ivareta både bredden i norske jordbrukslandskap og de spesifikke miljøutfordringene. Arbeidsgruppen mener likevel det er fornuftig å vurdere om endringer i forvaltningsstrukturen kan bidra ytterligere til effektivisering og målretting av virkemidlene.

7.1 Forholdet mellom gjeldende virkemidler og vurdering av eventuelle endringer

Helhet og arbeidsdeling i gjeldende miljøprogram kan oppsummeres slik: AK-tilskuddet er det dominerende og grunnleggende virkemiddelet, men er avgrenset til det som gjelder drift av jordbruksareal. Beitetilskuddene utfyller ved å fremme bruk av beite- og utmarksressurser. Disse generelle virkemidlene har ikke et ensidig miljøformål, men kan medvirke til gjensidig gode løsninger for næring og miljø.

RMP skal medvirke til forsterket innsats der de generelle virkemidlene kommer til kort. Ordningen har gjennomgått en betydelig strømlinjeforming i de ti årene ordningen har eksistert, men menyen er fortsatt omfattende. Investeringsvirkemidler (tilskudd innen SMIL, til drenering og til tiltak i beiteområder) skal utløse enkelttiltak av mer varig virkning. RMP og SMIL skal utfylle hverandre, blant annet ved at RMP-midler skal medvirke til å opprettholde verdier som er opparbeidet med bidrag fra SMIL. Områdesatsingene i verdensarvområdene og Utvalgte kulturlandskap i jordbruket innebærer felles løft i et landskapsområde fremfor enkelttiltak på enkeltbruk. Klima- og miljøprogrammet skal bidra til praktisk rettet kunnskap som kan oppnå gjensidig gode løsninger mellom matproduksjon og miljø.

Forvaltning av regionale og lokale virkemidler har høyere administrasjonskostnader enn de nasjonale virkemidlene. Dette skyldes i stor grad at tilskudd som forvaltes på regionalt og kommunalt nivå gjerne er mer spissede og krever mer ressurser per søknad enn nasjonale ordninger både for næringsutøverne og for forvaltningen. Gjennomgangen i denne rapporten viser at det er potensial for å forenkle virkemidlene, redusere antall støtteordninger og øke målrettingen innen de enkelte miljøtemaene.

Målretting kan bestå i omprioriteringer mellom eller innen miljøtema, eller det kan bestå i mer helhetlige løsninger. Eksempler på det første er å prioritere opp de mest utsatte vannforekomstene eller naturtypene. Eksempel på det siste er bruk av skjøtelsplaner og forpliktende miljøavtaler som forankrer tiltak i en helhet og innebærer et mer forpliktende samarbeid mellom foretaket og forvaltningen. Miljøutfordringene fremstår ofte slik at det er nødvendig å se tiltak i sammenheng, både for å oppnå tilstrekkelig innsats mot de enkelte problemene og for å håndtere ulike utfordringer. Dette vil gjelde innenfor geografiske områder og på det enkelte foretak. Dette hører sammen ved at forsterket innsats nettopp taler for en sterkere forankring og innsats fra forvaltningen. En spissing til områder med konsentrert jordbruk og særlige problemer for vannmiljø kan være riktig for å oppnå et bedre samspill mellom produktivitet og miljøhensyn. Økt styrke i tilskudd er ikke den eneste løsningen, man kan også vurdere bruk av krav og påbud.

For å oppnå forenklinger for næring og forvaltning kan det være aktuelt å sentralisere og samordne rutiner, regelverk mv. som gjelder for RMP-søknader og samordne det med produksjonstilskudd.

Eksempelvis kan man tenke seg felles søknadsfrist og saksbehandling der produksjons- og miljøtilskudd søkes og saksbehandles i sammenheng.

Vurdering av eventuelle endringer i RMP og SMIL

Forenkling av RMP kan bestå i ytterligere noe strømlinjeforming av menyen. I kapittel 4 har vi nevnt noen hovedtilnærminger til dette. Én mulighet er å kutte ordninger og tilpasninger som har svak miljøprofil eller dårlig oppslutning. At et tiltak har lite omfang er derimot ikke noe godt kriterium, enkelte formål er viktig å prioritere nettopp fordi de er sjeldne. Har tiltaket derimot lav eller uklar målretting og få søkere, er det grunnlag for å vurdere kutt. Særbehandling som ikke er faglig godt fundert kan også reise motstand internt blant næringsutøverne.

En annen løsning for å forenkle og målrette RMP er ved å overlate enkelte formål til andre virkemidler. Enkelte tiltak innen RMP har på papiret stort sammenfall med nasjonale tilskuddsordninger, især gjelder det tilskudd til beite i utmark, og til bevaringsverdige husdyrraser. Imidlertid kan det også her ligge særlige prioriteringer inne i utformingen av RMP.

En vurdering av SMIL (og andre investeringsvirkemidler) bør omfatte vurdering både av rett forvaltningsnivå og hvilke miljøformål ordningen skal omfatte. Målretting og formålseffektivitet for SMIL stiller store krav til prioritering, gjennomføring og oppfølging. Ressursene til dette er ikke alltid til stede i kommunene. Et alternativ er at forvaltningen legges til regionalt nivå. Om forvaltningen legges til fylkesnivå vil det gi bedre grunnlag for overordnet prioritering, og faglig oppfølging. En forutsetning for å få god effekt for tilskuddene er å sikre god faglig kvalitet på tiltak, enten det gjelder naturverdier, kulturminner eller hydrotekniske tiltak. Det er viktig å få inn fagekspertise og dette klarer man ikke alltid bra nok i dag. På fylkesnivå vil SMIL og RMP lettere kunne samordnes, både når det gjelder enkeltelementer og større, helhetlige tiltak. En revitalisering av kulturlandskapsgruppene, med deltakelse fra landbruks- miljø- og kulturminneforvaltningen, samt faglagene, kunne gi en mer målrettet og helhetlig forvaltning av SMIL og RMP. Kommunen kan likevel ha en rolle i forberedelse og anbefalinger av søknader. Forvaltning hos kommunen kan gi bedre grunnlag for prioritering og oppfølging ut fra lokale forhold, men erfaringen viser at det ikke alltid er tilfellet. En annen kommunestruktur kan tegne et annerledes bilde.

Når det gjelder hvilke miljømål ordningen skal omfatte, bør det vurderes om noen av gjeldende formål skal utgå, og dels om andre skal inngå, eksempelvis at SMIL (i større grad) samordnes med andre investeringsvirkemidler som tilskudd til drenering og at istandsetting av gamle kulturmarker samordnes med tiltak i beiteområder. De to eksemplene henger sammen fordi aktuelle kandidater for sammenslåing i dag forvaltes på ulike nivåer, derfor vil sammenslåing reise behov for å endre forvaltningsnivå for den ene eller andre ordningen.

Hvorvidt enkelttiltak gjennom SMIL har god formålseffektivitet avhenger også av oppfølgingen på sikt. I dag ligger føringer om å følge opp med RMP-midler der man først har gjort en innsats gjennom SMIL. Det er også mulig å tenke seg løsninger for mer forpliktende samarbeid. Innenfor gjeldende RMP er det etablert en løsning med miljøavtaler der det gjennomføres en helhetlig pakke av tiltak på det enkelte foretak. Innhold og bruk av slike miljøavtaler varierer. Det kan være behov for å se nærmere på hva som bør inngå i miljøavtaler for å få en mest mulig optimal sammensetning av tiltak og at slike miljøavtaler kan gjøres noenlunde lik på tvers av fylker. Eksempelvis er det i en del vannområder behov for en særskilt innsats for å ivareta målet om god vannkvalitet. Dette krever helhetlig kartlegging, planlegging og tiltaksgjennomføring innenfor et vannområde. Tilsvarende er situasjonen innenfor de særskilte satsingene Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og Verdensarvsatsingen der det er viktig å ivareta i en helhet av miljøverdier og utfordringer knyttet til landskap, kulturminner, biologisk mangfold.

Aktuelle veivalg

En aktuell løsning kan være å endre på den innbyrdes fordelingen mellom brede og spisse virkemidler. Dette er omtalt i kapittel 6.3, så vi går ikke nærmere inn på det nå, annet enn å synliggjøre følgende prinsipper:

- Innbyrdes fordeling mellom hva som ivaretas av brede, nasjonale ordninger – med tilhørende miljøvilkår – og hva som overlates til mer spissede miljøtilskudd.
- Forhold mellom virkemidler til hhv. drift og investeringer.
- Forhold mellom virkemidler til enkelttiltak og andre mer område- og avtalebaserte løsninger.
- Forvaltningsmessige forhold.

Når det gjelder forvaltningsmessige forhold er det et generelt ønske om enkelhet for søkerne og lavere administrasjonskostnader. De nasjonale ordningene (arealtilskudd, tilskudd til dyr på beite og tilskudd til dyr på utmarksbeite) er ikke spesielt krevende å administrere. Investeringsstøtte (SMIL) og til dels også RMP krever en god del arbeid hos fylkesmannen og kommuner, men slike kostnader går noe ned når ordninger er godt innarbeidet. Det er også mer arbeidskrevende for søkeren å søke denne typen tilskudd enn de nasjonale ordningene. I tilskudd med regionale tilpasningsmuligheter vil det derimot være mulig å målrette tilskuddene i større grad og dermed er det lettere å oppnå treffsikkerhet, sammenlignet med de nasjonale ordningene. De nasjonale ordningene er vanskeligere å kontrollere for forvaltningen både når det gjelder til feilutbetalinger og treffsikkerhet knyttet til miljømålene. Ordninger der formål og kriterier endres ofte, vil være mer ressurskrevende enn ordninger som er mer stabile. Både RMP og SMIL har vært endret flere ganger de siste årene, noe som påvirker effektiviteten i forvaltningen av midlene.

Det er mulig å se på andre måter å ivareta sektoransvaret på gjennom nye prioriteringer for bruk av ulike virkemidler og ny ansvarsdeling i oppgaver der både KLD og LMD er involvert. Vurdering av ansvarsdeling i forvaltningen av tilskudd bør baseres på ulike hensyn og behov. Det overordnede hensynet er at eventuelle endringer i ansvarsdeling bør kunne medføre økt målretting, bedre måloppnåelse for miljø og forenkling.

7.2 Skisser til alternative virkemiddelsystemer

Med utgangspunkt i vurderingene og forvaltningsmessige hensyn presenterer arbeidsgruppen fire alternativer for eventuell fremtidig organisering av miljøprogram:

- a) En forvaltningsmessig sentralisering av RMP, ved at regelverk og søknad for miljøtilskudd i gjeldende RMP samordnes sentralt og med nasjonale tilskuddsordninger. Et ytterpunkt av dette alternativet innebærer å avvikle RMP.
- b) En delvis sentralisering, der tilskudd innen visse kategorier sentraliseres og andre samordnes regionalt. Denne løsningen kan inkludere mer bruk av miljøavtaler.
- c) Økt bruk av miljøvilkår i AK-tilskuddet, eller andre tilpasninger i dette, slik at det kan overta enkelte oppgaver fra RMP.
- d) Menybasert løsning

Spørsmål og veivalg som er oppstilt ovenfor gjelder alle kriteriene i mandatet.

a) Forvaltningsmessig sentralisering, især for tilskudd innen RMP

For å oppnå forenklinger for næring og forvaltning er det aktuelt å sentralisere og samordne rutiner, regelverk mv. som gjelder for RMP-søknader, og samordne det med forvaltning av produksjonstilskudd. Dette vil medføre at det kan utformes en forskrift sentralt, i stedet for en forskrift per fylke.

Slik samordning kan imidlertid gå på bekostning av hensyn til regional tilpasning og målretting. I dag finnes ulike søknadsfrister for RMP-tilskudd som gjenspeiler at miljøtiltak skjer i ulike sesonger. Fylker med overvekt av kulturlandskapstiltak har søknadsfrist i august, mens fylker med mye avrennings-/jordarbeidingstiltak har søknadsfrist på senere på høsten. Før innføring av RMP hadde man felles søknadsfrist i august som innebar å forhåndsregistrere planlagte jordarbeidingstiltak, med en senere tidsfrist for å registrere endringer ut fra hva som faktisk skjedde. Dette er mindre forvaltningseffektivt, men kan bedre mulighetene for kontroll. At miljøtiltak er basert på planlegging fremfor hva man finner hensiktsmessig til en hver tid, er ikke urimelig. Forhåndsregistrering kan oppfattes slik at man binder seg og enkelte vil være tilbakeholdne med dette noe som igjen kan gå ut over tiltaksgjennomføring. En løsning med forhåndsregistrering brukes blant annet i Sverige i dag.

Grunntanken om å samle og sentralisere forvaltningen av miljøtilskudd kan fortsatt gi rom for fylkesvis prioritering og målretting. Fylkene kan fortsatt ha egne budsjetter og faglige avgrensninger som de prioriterer ut fra utfordringene i eget fylke. Dette kan samtidig muliggjøre en videreføring av RMP som fylkesvise miljøprogram. Derimot kan lite gjenstå av RMP dersom ikke fylkene fortsatt blir tildelt egne budsjetter.

Ansvar for budsjett kan gi lite mening hvis ikke fylkesmannen samtidig skal bestemme hvordan midlene skal brukes. Således skulle ansvar for budsjett naturlig høre sammen med ansvar for å avgrense og bestemme regelverk for tiltakene. En slik vurdering er dels hvor tilskuddet gjelder (geografisk, arealkjennetegn), men også hva det gjelder (vilkår som gjelder dyreslag, gjødsling, skjøtsel). Eksempelvis vil man på Jæren, med mye husdyrgjødsel, prioritere at utsatte arealer skjermes for husdyrgjødsel, mens det ikke har samme prioritet i andre områder.

Som et ytterpunkt vil et alternativ med mer sentralisert forvaltning innebære at man avvikler RMP og går tilbake til nasjonale miljøtilskudd slik situasjonen var før 2004. Det tilsier et nasjonalt regelverk og nasjonale prioriteringer med budsjetter fordelt mellom ulike tiltak, og åpner for full integrasjon med produksjonstilskudd. Et felles regelverk tilsier at tilskuddene blir mer grovmasket enn i dag.

Med nasjonale tilskudd vil det være desto mer avgjørende at tilskuddene avgrenses dit de er ment. I mange tilfeller kan det kreve lokalkunnskaper som ikke kan forventes hos sentrale myndigheter. Det taler for omfattende prosess og involvering av fylkene, noe som kan være krevende for begge. I en nasjonal løsning kan det være vanskelig å finne rett tilskuddssats som gjenspeiler kostnadsforskjeller mellom ulike områder og produksjoner. Da risikerer man både overbetaling slik at ressurser går til spille, og underbetaling slik at tiltak ikke blir gjennomført.

God målretting og tiltaksgjennomføring er likevel ingen umulighet med nasjonale ordninger. Ut fra resonnementene over ligger dette særlig til rette der miljøutfordringene/-verdiene er godt identifisert og avgrenset, og der det er stor forutsigbarhet eller lite variasjon i kostnader. Sentralisering er derimot ikke en god løsning dersom man trenger særlig kunnskap om lokale forhold eller tett oppfølging. Dette taler for en mer tematisk tilnærming til hvilke tiltak som bør forvaltes sentralt og regionalt, jf. neste alternativ.

Ved avvikling av RMP vil ikke fylkene lenger kunne ta ansvar for å samordne miljø- og næringstiltak i fylkene, jf. regionale bygdeutviklingsprogram. Det er ikke vurdert endringer for eksempelvis SMIL-ordningen ved dette alternativet.

b) Sentralisering av tilskudd til enkelte formål under RMP og samordning med SMIL

En mulig forenkling kan være å sentralisere RMP-tiltak til enkelte formål, mens andre videreføres på regionalt nivå. For de tiltak som sentraliseres vil dermed budsjett, regelverk og søknad avklares sentralt. For øvrig tilskuddsforvaltning vil denne foregå på regionalt nivå.

Ut fra resonnementene over ligger det særlig til rette for sentralisering der miljøutfordringene/-verdiene er godt identifisert og avgrenset, og der det er stor forutsigbarhet eller lite variasjon i kostnader med tiltak. Sentralisering er derimot ikke en god løsning dersom man trenger særlig kunnskap om lokale forhold eller tett oppfølging.

I Sveits blir de fleste både brede og spisse miljøvirkemidler forvaltet og fordelt sentralt, mens tilskudd til kulturlandskapsformål blir fordelt regionalt, se vedlegg 7. Denne sentrale forvaltningen har likevel en tydelig differensiering, i samsvar med en tydelig soneinndeling av sveitsisk jordbruk. Dermed har modellen fortsatt likhetstrekk med gjeldende modell i Norge, hvor de brede tilskuddene fordeles sentralt og med en sonetilnærming, mens spissede tilskudd fordeles regionalt.

Arbeidsgruppen vurderer at følgende ordninger kan være aktuelle for sentralisering:

- Tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser
- Jordarbeidingstiltak
- Enkelte av beitetilskuddene

Med en slik løsning bør det som gjenstår og videreføres av RMP samordnes med gjeldende SMIL-ordning. anbefalt forvaltningsnivå vil høyst sannsynlig være regionalt nivå, men dette vil også avhenge av resultatet av pågående kommunereform. En slik modell vil medføre en overgang fra gjeldende system med miljøtilskudd på tre nivåer til to nivåer.

Tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser

Tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser innen RMP er dels overlappende med tilskudd til bevaringsverdige storferaser som gjelder nasjonalt. Innen RMP tilgodeses imidlertid bevaringsverdige raser av sau, geit og hest, i tillegg til storfe. I tråd med diskusjonen i kapittel 6, er det nærliggende å slå dette sammen til en felles ordning på nasjonalt nivå. På dette området fremgår tydelig hvem som er tilskuddsberettiget, og omkostningene er ensartet, som gir grunnlag for en felles nasjonal ordning.

Et spørsmål ved en samordning vil være innbyrdes prioritering av tilskudd til ulike raser. Mange raser har en lokal forankring som taler for en regional tilnærming til dette slik som i dag. Med en nasjonal løsning kan man risikere at målrettingen blir noe redusert.

Jordarbeidingstiltak

Faggrunnlag for prioritering og fordeling av jordarbeidingstiltak er relativt godt utviklet. Her finnes etter hvert diverse register- og kartdata om sårbarhet for avrenning (erosjonsrisikokart). Dette benyttes allerede innen RMP til å målrette, avgrense og differensiere ulike tilskudd. Et slikt datagrunnlag gir mulighet for at formålet også kan ivaretas innen en nasjonal ordning.

Mulighetene for å oppnå forenkling og reduserte administrasjonskostnader med en sentral forvaltning vil imidlertid være nært knyttet til hvilket presisjonsnivå en ønsker for disse tilskuddene, og kan være krevende forvaltningsmessig i en overgangsperiode.

Det er især stubb-tiltakene (redusert/utsatt jordarbeiding) innen RMP som i dag i stor grad innrettes etter erosjonsrisikokart. Prioritering av andre tiltak, især tiltak med vegetasjonssoner, bygger også på annet grunnlag.

Beiteordningene

Det finnes flere varianter av beitetilskudd, noe som gjør dem aktuelle for samordning og forenkling. I tråd med beite-evalueringen klargjør gjeldende RMP-meny en forskjell der beitetilskudd innen aktivitetsområdet *opprettholde kulturlandskapet* gjelder økt utmarksbeiting, mens øvrige ordninger vedrører spesielle arealer. Især tilskudd til beite i utmark kan anses som en forlengelse av de landsdekkende beitetilskuddene, og kan være nærliggende å samordne nasjonalt. Drift av beitelag bør videreføres på selvstendig grunnlag fordi det gjelder fellestiltak og fordi deltakelse i beitelag kan styrke kontrollgrunnlaget for øvrige beitetilskudd.

Investeringsvirkemidler og områdesatsinger

Ved å fordele miljøtilskuddene mellom to nivåer er det også nærliggende at områdesatsingene videreføres på regionalt nivå. For investeringsvirkemidlene, i hovedsak SMIL, bør man søke å samordne disse med det som gjenstår av RMP.

c) Økt bruk av miljøvilkår og andre forpliktende løsninger som miljøavtaler

Et alternativ for å ivareta kombinasjonen av kriterier i mandatet, er å gjennomgå innbyrdes fordeling mellom krav og tilskudd, og mellom brede og spisse miljøtilskudd. En mulighet vil være å innrette AK-tilskuddet med andre utmålingsprinsipper og økt bruk av miljøvilkår, slik at miljøprofilen styrkes og enkelte brede RMP-ordninger kan bli overflødige. Slik kan man også oppnå å forenkle og målrette RMP-menyen. Dette kan samtidig innebære forvanskning av AK-tilskuddet, særlig med tanke på kontroll og utmåling av tilskudd for å kompensere for slike vilkår. En utfordring med AK-tilskuddet i dag er at sonegrensene skaper svært absolutte skiller mellom hva som er innenfor og utenfor hver sone, som innebærer samme problem med forskjellsbehandling som vi har nevnt for RMP. Digitaliserte løsninger kan åpne for å erstatte sonene med gradienter, som favner både distrikts- og miljømessige hensyn. Eksempelvis kan man tenke seg at helningsgrad (jf. brattareal) veier inn i utmåling av AK-tilskuddet slik at dette ikke lenger trenger å inngå i RMP.

For å styrke miljørettingen av AK-tilskuddet kan det være aktuelt å styrke/supplere de miljøvilkår som gjelder for slike tilskudd. Her inngår allerede vilkår om:

- Gjødslingsplan og sprøytejournal (avkortingsgrunn)
- Å unngå inngrep i kulturlandskapet (vilkår)
- Å ivareta vegetasjonssoner mot vassdrag (vilkår)
- Brudd på annet relevant regelverk (kan være avkortingsgrunn)

Å endre på miljøvilkårene kan dels bestå i å styrke de som allerede ligger inne, og dels supplere. Miljøvilkår skal gjelde obligatorisk, som en minstestandard for hva samfunnet forventer av ordinært jordbruk som mottar offentlig støtte. Slike obligatoriske vilkår kan være kostnadsdrivende og lite treffsikre. Strammere krav må kompenseres for at lønnsomheten skal opprettholdes. Mens vilkår gjelder universelt, er det mange utfordringer som ikke finner en universell løsning. I mange tilfeller vil det være ønskelig at bonden har frihet til å finne løsninger som er tilpasset sin egen gårdsdrift.

Andre lands erfaringer med bruk av Cross Compliance Standards

Begrepet «Cross Compliance Standards» eller «Cross Compliance» brukes i EU. Dette er vilkår som må oppfylles for at den næringsdrivende skal få full støtteutbetaling. For å vurdere utvidet bruk av miljøvilkår i Norge er det nyttig å se nærmere på erfaringer fra andre land. Se vedlegg 7 for nærmere omtale. I land med økt bruk av Cross Compliance, ytes det i tillegg til kravene, tilskudd til mer

spesifikke miljøtiltak. Det er altså ikke snakk om enten-eller. Cross Compliance retter seg bredt, mens ekstratilskuddene er mer spisset. I EU gjelder også at noe av det som omtales som Cross Compliance, uansett følger av grunnleggende lovgivning, og derfor ikke egentlig er knyttet til tilskuddene som sådan.

I EU er Cross Compliance grunnlag for reduksjon i direkte støtte, dersom ikke vilkårene er oppfylt. Cross Compliance omfatter flere forhold utover miljøhensyn. I miljøsammenheng gjelder visse krav som skal sikre gode agronomiske og miljømessige forhold, nærmere bestemt:

- Forhindre jorderosjon
- Opprettholde jordsmonn og jordstruktur
- Sikre et minimum av vedlikehold i landskapet
- Unngå forringelse av habitater
- Beskytte og forvalte vann

Fra 2013 er miljøprofilen på direkte støtten i EU styrket ytterligere. 30 prosent av den direkte støtten knyttes til kriterier som skal sikre et mer miljøvennlig jordbruk, såkalt «greening». Dersom disse kriteriene ikke blir oppfylt kan hele tilskuddet falle bort eller avkortes ytterligere. Kriteriene for å få tilgang på slik støtte deles hovedsakelig inn i tre typer tiltak: 1) Holde ved like permanente gressarealer 2) *Differensierte avlinger*, der det må dyrkes minst 2 plantekulturer på gårder over 10 hektar dyrkbar jord, og minst 3 plantekulturer på gårder over 30 hektar dyrkbar jord. 3) Opprettholde et *økologisk fokusområde* på minst 5 prosent av den dyrkbare jorden for gårder over 15 hektar.

I enkelte EU-land finnes eksempler på vilkår som ikke innfører en gitt løsning, men hvor den næringsdrivende selv i samarbeid med et rådgiverapparat utarbeider en plan og gjennomfører tiltak som er tilpasset egen drift. Dette minner om vår tidligere miljøplan, men miljøplan gjaldt beslutningsstøtte og internkontroll for jordbruksforetaket. En løsning i andre land er at myndighetene holder nærmere øye med hvordan plan og tiltak blir gjennomført i praksis.

d) Valgfrihet gjennom en meny

En mulig løsning for at vilkårene skal treffe ulike behov, kan være å differensiere eller gi valgfrihet innenfor en meny. For å sørge for oppslutning kan man tenke seg at hver enkelt må tilfredsstille et visst antall vilkår fra menyen. Dette kan for eksempel være i form av et poengsystem hvor hver enkelt må oppnå en poengsum for å oppnå fullt AK-tilskudd. Hvis man ikke scorer nødvendig antall poeng, trekkes en tilsvarende prosentsats fra tilskuddet. Det innebærer at trekket får en relativ verdi; gevinsten ved å samle poeng blir høyere jo mer tilskudd man mottar. For at vilkårene skal reflektere dette, kan også disse være uttrykt gjennom relative verdier, dvs. i prosent.

En løsning med valgfrie vilkår innenfor en meny innebærer til dels en speilvending av gjeldende løsning ved at tilskudd til miljøtiltak ikke kommer på toppen av de brede virkemidlene, men integreres i disse.

Valgfriheten for foretaket kan være større eller mindre. Eksempelvis kan man tenke seg at myndighetene pålegger enkelte foretak bestemte tiltak fra menyen, eksempelvis av hensyn til vannmiljø. Den praktiske oppfølgingen av slike vilkår kan bestå i at foretakene innrapporterer og kartfester sine løsninger hver søknadsrunde.

Vilkår som kan være oppstilt i en slik meny kan eksempelvis dreie seg om:

- Å forebygge avrenning (anlegge buffersone, vegetasjonssoner og eller fangdam)
- Bruk av vekstskifte

- Å forebygge jordpakking
- Spredetidspunkt og spredemetoder for husdyrgjødsel
- Beitebruk
- Å holde verdifulle landskapselementer i hevd
- Å holde utvalgte naturtyper og arealer for prioriterte arter i hevd
- Å holde bevaringsverdige husdyrraser eller dyrke bevaringsverdige plantesorter

7.3 Kriterier for vurdering av nye løsninger

Utgangspunktet for å skissere og vurdere alternative løsninger er gitt i mandatet (se kapittel 1). Sentrale vurderingskriterier er forenkling og målretting for miljø, næring og forvaltning, øke formålseffektiviteten ved virkemiddelbruken og redusere antall støtteordninger. Basert på tidligere kapitler vil arbeidsgruppen trekke frem følgende:

- Virkemidlene må være balansert ved å ivareta både produksjons- og miljøhensyn. Jordbruk og miljø gir gjensidige påvirkninger og skaper både verdier og ulemper for hverandre. Målet bør være å dempe målkonflikten i størst mulig grad, i form av et bærekraftig jordbruk og et best mulig totalbidrag for samfunnet. Miljøtiltak kan virke i to retninger ved å dempe ulempene for miljøet og videreføre miljøverdier som er skapt av jordbruk.
- Måloppnåelsen for virkemidlene må vurderes ut fra de mål og forventninger som er satt. Særlig for vannmiljø og ammoniakkutslipp er internasjonale forpliktelser presisert slik at det også fremgår tydelig at vi har avvik. Førstnevnte gjelder særlig vannområder eller -forekomster med konsentrert åker- eller husdyrproduksjon. Utviklingen i kulturlandskapet totalt sett er negativ for en rekke indikatorer i form av gjengroing og intensivering, samt mer spesifikt for kulturminner og naturmangfold, men virkemidlene som gjelder slike formål blir vurdert å ha god måloppnåelse.
- Effektiv drift og god agronomi som gir lave utslipp og arealbruk per produsert enhet er riktig for å dempe belastninger på miljøet. Spredning av areal- og ressursbruk med grasslått og beitedyr er nødvendig for å oppnå et positivt samspill der matproduksjon skjer til beste for både kulturlandskap, økosystemtjenester, naturmangfold og klima. Å korrigere for markedssvikt som hindrer gjennomføring av miljøtiltak kan i noen grad oppnås med engangstiltak, men trenger ellers kontinuerlig innsats med driftstilpasning og skjøtsel. Et hovedspørsmål for virkemiddelbruk er om dette skal ivaretas via krav, tilskudd eller på andre måter. Landbruksmyndigheter og næringen har ansvaret for å ta miljøhensyn innen egen sektor, jf. kapittel 5 om sektoransvar.

7.4 Vurdering og anbefaling av de ulike virkemiddelsystemene

Det vil være fordeler og ulemper ved å innføre de skisserte virkemiddelsystemene.

Alternativ a) innholder to løsninger, enten å videreføre systemet som i dag, men med sterkere nasjonal RMP-tilknytning – noe som vil medføre forenklinger for regional forvaltning og til en viss grad også for næringsutøveren. Dette kan medføre mer likebehandling på tvers av fylker ved at det nasjonalt styres hvilke kriterier og bestemmelser som skal tilknyttes de ulike tiltakene. Den regionale handlingsfriheten vil med dette alternativet imidlertid bli begrenset.

Alternativ a) skisserer videre at det er en mulighet å avvikle hele RMP, og gjeninnføre nasjonale forskrifter med egne budsjetter for hvert enkelt tiltak. Dette vil medføre mindre ressursbruk for det

regionale forvaltningsnivået, men desto mer på det nasjonale. Utover dette vil det også avvikle muligheten for regional handlefrihet, og målrettingen av tiltaksgjennomføring vil bli redusert, da det vil bli rom for færre tiltak.

Alternativ b) skisserer et system der man går fra gjeldende tre forvaltningsnivåer for miljøvirkemidlene til to forvaltningsnivåer. I utgangspunktet er det tenkt at virkemidlene med denne løsningen skal forvaltes på nasjonalt og regionalt nivå. Hensikten med alternativ b) er å sentralisere tiltakstyper der miljøutfordringene og -verdiene er godt identifisert og avgrenset, og der det er stor forutsigbarhet eller lite variasjon i kostnader med tiltak. Samtidig videreføres en regional løsning for tiltak og formål der man trenger særlig kunnskap om regionale/lokale forhold eller tett oppfølging. Ved et slikt alternativ tenkes en samordning av SMIL og det som gjenstår av RMP, etter en sentralisering av deler av RMP. Denne løsningen vil medføre et enklere forvaltningssystem for næring og forvaltning, og forhåpentligvis en bedre kobling mellom det som i dag er RMP og SMIL, innen samme formålsområde. Ved en slik løsning vil det mest sannsynlig bli mer aktuelt å få gjennomført mer helhetlige tiltaksløsninger – og med det oppnå bedre målretting av virkemidlene. Det vil også være aktuelt å se nærmere på muligheter for ytterligere målretting ved bruk av virkemidler til miljøformål i jordbruket.

Alternativ c) skisserer et forvaltningssystem med økt bruk av miljøvilkår utover det vi har i AK-tilskuddet i dag. Med dette alternativet vil man i større grad regulere miljøtiltakene gjennom krav enn tilskudd, og vil være en endring i forhold til dagens oppfatning av hvordan jordbruket skal løse sitt ansvar for å redusere miljøbelastningene. Dette kan bidra til å forenkle og målrette RMP-menyen, men kan samtidig innebære forvanskning av AK-tilskuddet, særlig med tanke på kontroll av miljøvilkår og utmåling av tilskudd for å kompensere for slike vilkår.

Alternativ d) skisserer en helt annen type forvaltningssystem, som baseres på å få tilstrekkelig med miljøpoeng for å oppnå fullt tilskudd. Et slikt system vil mest sannsynlig ikke innebære noen forenkling, men kan bidra til bedre målretting dersom tiltakene er tilpasset det enkelte gårdsbruk.

7.5 Anbefaling

På bakgrunn av vurderingen over, anbefaler arbeidsgruppen til partene i jordbruksoppgjøret at det arbeides videre med å utvikle og implementere alternativ b) – dvs. å videreutvikle gjeldende virkemiddelsystem fra tre forvaltningsnivåer til to forvaltningsnivåer. Arbeidsgruppen mener dette vil gi et forvaltningssystem som er enklere både for næring og forvaltning, og i tillegg må det være et formål med en slik endring å få til bedre målretting av virkemiddelbruken med et nytt system.

8 Særmerknader

8.1 Særmerknad fra Klima- og miljødepartementet

Til kap. 2 og 3, om rovviltpolitikk

Merknaden gjelder kap 2.1. 3: Politikken påvirker jordbruket femte avsnitt, kap. 3.3.3: Utfordringer og dagens virkemidler, andre avsnitt, og kap. 3.9: Betydningen av et helhetlig perspektiv i mål for miljø og jordbruk, andre avsnitt:

KLDs representant i arbeidsgruppen er enig i at tilstedeværelse av rovvilt kan få betydelige konsekvenser for dyreeiere med småfe på utmarksbeite, som en følge av tap av beitedyr til rovvilt. Likevel viser KLD til at det er gode økonomiske ordninger for eiere av beitedyr som blir berørt av rovvilt. Staten sikrer blant annet full erstatning for dokumenterte og sannsynliggjorte rovviltskader på husdyr og tamrein. Videre gir staten tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak. Formålet med denne ordningen er å forebygge rovviltskader i husdyrhold og tamreindrift gjennom å medvirke til å finansiere forebyggende tiltak. Videre skal midlene brukes til godtgjøring ved forsøk på skadefelling av rovvilt, og medvirke til å dempe konflikter og øke verdiskaping i lokalsamfunnet knyttet til forekomst av rovdyr. I budsjettet for 2015 er det lagt inn i overkant av 68 millioner kroner til dette. Det er også øremerket 7 millioner kroner til omstilling til annen drift i landbruket for brukere som har hatt årvisse, betydelige tap til rovvilt. Ordningen er frivillig, og brukere innenfor de prioriterte yngleområdene for bjørn og ulv har vært prioritert. KLD mener derfor det på generell basis ikke er grunnlag for å hevde at rovvilt forringer og vanskeliggjør opprettholdelse og økning i utmarksbeite.

KLDs representant viser videre til at påstanden om at utmarksbeite går tilbake hvor rovdyrbestandene er størst ikke er riktig. Tall fra organisert beitebruk viser eksempelvis at fylker med tradisjonelt liten rovviltforekomst, slik som Hordaland og Sogn og Fjordane, i perioden 1980-2013 har hatt et stabilt eller redusert antall sau sleppt på beite. Samtidig viser tallene at fylker med tradisjonelt større rovviltforekomst, slik som Nord-Trøndelag, Nordland og Oppland, har hatt en sterk økning i antall sau sleppt på beite i samme periode. Etter fredningen av store rovdyr er det for landet som helhet registrert en økning fra om lag 944 000 sau og lam i 1970 til 1 466 000 sau og lam i 2013 (organisert beitebruk).

KLDs representant mener også at påstanden om at det er målkonflikt mellom Stortingets vedtatte rovviltpolitikk og målet om å bevare biologisk mangfold i utmark ikke er holdbar. Rovviltet er en naturlig del av et økosystem, og vil gjennom sin funksjon direkte eller indirekte påvirke naturmangfoldet positivt. KLD er enig i at opphør av beite og gjengroing kan ha en negativ påvirkning på mange truede og nær truede arter. Men det finnes også eksempler på områder hvor beitepresset er for høyt og virker negativt på det biologiske mangfoldet (jf tamrein på deler av Finnmarksvidda og sauebeite i deler av Setesdalsheiene (sauebeiteprosjektet, Atle Mysterud 2013)) Hovedårsakene til gjengroingen etter 1950 er særlig omlegging av driftsform fra flerbruk med utmarksbeite av flere typer husdyr til intensivert drift med en type husdyr, økt mekanisering og økt produksjon i jordbruket og samtidig en ekstensivering eller nedlegging i de mindre produktive og marginale områdene. Utmarka særlig i lavlandet samt mindre produktive arealer brukes i mindre grad blant annet fordi dyrene beiter mer på dyrket mark, og mange gårdsbruk er lagt ned. Denne trenden har i store deler av landet foregått uavhengig av tilstedeværelse av, og størrelse på, rovdyrbestandene. Vi savner en nærmere faglig dokumentasjon på at rovvilt har den effekten på naturmangfoldet som det hevdes i teksten.

En viktig del av rovviltpolitikken er arealdifferensiering, der landet deles i rovviltprioriterte soner og soner prioritert for beitedyr. Dette bidrar til å øke forutsigbarheten for beitenæring i viktige beitearealer, og til å åpne opp for mer helhetlige økosystem med naturlig forekommende rovviltarter i begrenset omfang i andre områder. Som helhet bidrar det til et større økologisk spenn og et rikere biologisk mangfold.

KLDs representant vil avslutningsvis påpeke at det ikke er naturlig eller hensiktsmessig at rovviltpolitikken inngår i en prosess knyttet til jordbruksoppgjøret.

Til kap 5: Sektoransvar for jordbruk og miljø

KLDs representant vil påpeke at Landbruks- og matdepartementet, som andre departementer, har et sektoransvar for miljø. Klima- og miljødepartementet viser til at tilskuddsordningene under temaet biologisk mangfold er knyttet til de sektorovergripende virkemidlene prioriterte arter og utvalgte naturtyper i naturmangfoldloven. Disse virkemidlene har kommet på plass som helhetlige virkemidler for å ta vare på truet natur og berører ulike arealbrukssektorer som blant annet forsvar, fiskeri, samferdsel, olje – og energi og landbruk. Målet med tilskuddsordningen for truede arter, inkludert hubro er ”å medverke til å gjennomføre tiltak for å ta vare på truga plante- og dyrearter, under dette arter som er valt ut som prioriterte arter, Ordninga inkluderer òg økologiske funksjonsområde for prioriterte arter”. Målet med tilskuddsordningen for truede naturtyper er ”å medverke til å gjennomføre tiltak og aktiv skjøtsel av truga naturtypar, under dette naturtypar som har status som utvalte naturtypar”. Truet natur, både arter og naturtyper, finnes i både i bynære strøk, på fjellet, men også i kulturlandskapet og tilskuddsordningene må derfor forvaltes av Klima- og miljødepartementet. Etter KLDs vurdering er det uhensiktsmessig å gjøre endringer som medfører at et Landbruks- og matdepartementet overtar ansvaret for tilskuddsordninger for truet natur. Det er Klima- og miljødepartementet som har hovedansvaret for å samordne miljøvirkemidler på tvers av sektorer, og som har den beste kompetansen til å gjøre en prioritering av tilskuddsmidlene for å sikre en best mulig måloppnåelse. I tillegg vil Klima- og miljødepartementet peke på at det ligger utenfor mandatet til partene i jordbruksoppgjøret å forhandle om dette spørsmålet.

Klima- og miljødepartementets representant vil framheve at Landbruks- og matdepartementet har sektoransvar også på friluftslivsområdet. Landbrukssektoren er svært viktig for allmennhetens friluftsliv, og allmennhetens muligheter til friluftsliv kan ikke løsrides fra forvaltningen av landbruksområdene. Klima- og miljødepartementet viser til at regjeringen har besluttet at det skal utarbeides en ny stortingsmelding om friluftsliv for å styrke friluftslivet. Meldingen vil bli fremmet vinteren 2016. Klima- og miljødepartementet mener det ville være et negativt signal i friluftslivets år og virke negativt for allmennhetens friluftsliv i jordbruksområder om denne innsatsen skulle falle bort eller reduseres. Tilrettelegging for ferdsel for allmennheten gjennom kulturlandskap og jordbruksområder kan redusere konflikter mellom grunneier og allmennheten. Mulighet for slik ferdsel vil bidra til å gi landbruksnæringen et godt omdømme i befolkningen.

Til kap 6: Løsninger basert på gjeldende mål og virkemidler

KLDs representant mener det er foretatt en veldig begrenset gjennomgang av alternativer til gjeldende miljøprogram. Dette følger slik vi ser det ikke opp mandatets intensjon om bedre måloppnåelse for miljø, forenklinger for næring og forvaltning, redusere antall støtteordninger og økt formålseffektivitet. På denne bakgrunn anbefaler Klima- og miljødepartementet at det i tillegg til foreslåtte endringer gjennomføres en grundig utredning som vurderer mulige nye løsninger med sikte best mulig ressursutnytting og måloppnåelse. Denne utredningen bør vurderes opp mot de generelle virkemidlene i jordbrukspolitikken, og ferdigstilles innen to år.

8.2 Særmerknad fra Finansdepartementet

Til kap 2.2.1: Matforsyning

Finansdepartementets representant i arbeidsgruppen mener at framstillingen i avsnittet gir et unyansert inntrykk av markedssituasjonen for korn, og at en vurdering av Norges og verdens matforsyningsevne ligger utenfor arbeidsgruppens mandat. Dette medlemmet vil påpeke at verdens ubrukte produksjonspotensial for mat er stort. Videre har tilbudssiden respondert godt på prissignaler så langt. Realprisen på hvete er vesentlig lavere enn hva den var for 30-50 år siden, til tross for en betydelig befolkningsvekst. Det er svært usannsynlig at Norge skal stå uten korn i en krisesituasjon.

Litteraturliste

1. Resultatkontroll for gjennomføringen av landbrukspolitikken. Avgitt av Budsjettnemnda for jordbruket, april 2014.
2. Jordbruksarealer med driftsulemper. Rapport fra partssammensatt gruppe, avgitt til LMD februar 2014.
3. Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling 2013. A. S. Bye m.fl., SSB rapport 10/2014.
4. Økt matproduksjon på norske arealressurser. A. Arnoldussen m.fl., AgriAnalyse rapport 6 – 2014.
5. Biopolicy: Naturindeks og økonomiske virkemidler for biologisk mangfold i kulturlandskap og skog. Under arbeid, se omtale hos SSB: <http://www.ssb.no/forskning/energi-og-miljoekonomi/baerekraftig-utvikling/biopolicy-naturindeks-og-%C3%B8konomiske-virkemidler-for-biologisk-mangfold-i-kulturlandskap-og-skog>
6. Verdifulle kulturlandskap i Norge. Sluttrapport utgitt 1994 fra prosjektet Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap. Tilgjengelig fra: <http://www.miljodirektoratet.no/old/dirnat/attachment/527/Binder1.pdf>
7. Nasjonalt miljøprogram 2012. SLF rapport-nr.: 23/2012
8. NOU 2013:10: Naturens goder – om verdien av økosystemtjenester. Avgitt til Miljøverndepartementet 2013.
9. Status for verdifull kulturmark – slåttemark og områder i "Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap". B. Bele og Norderhaug, A., Bioforsk Rapport 1(178): 1-38 (2006).
10. Les om Naturindeks hos Miljødirektoratet: <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Arter-og-naturtyper/Naturindeks-for-Norge/>
11. Europeiska kulturlandskap – Hur människan format Europas natur. U. Emanuelsson, utgitt av Forskningsrådet Formas 2009.
12. Norsk rødliste for naturtyper 2011. Artsdatabanken 2011.
13. Naturindeks for Norge 2010, kap 5 om Åpent lavland. A. Norderhaug m.fl., DN-utredning 3-2010.
14. Norsk rødliste for arter 2010. Artsdatabanken 2010.
15. Fakta fra MILJØ 2015, Faktaark 06-13. Fra forskningsprogrammet Miljø 2015 i Norges forskningsråd juni 2013.
16. Les om overvåkingsprogrammene *Fortidens minner i dagens landskap* og *Gamle hus da og nå* hos Riksantikvaren: <http://www.riksantikvaren.no/Tema/Miljoeovervaaking/Overvaakingsprogrammer>
17. Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder. Rapport M-98, fra Miljødirektoratet 2014.
18. Vann-nett er en base for informasjon og data om vannforekomster i Norge, se <http://vann-nett.no/portal/default.aspx>
19. Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling 2012. A. S. Bye m.fl., SSB rapport 39/2012.
20. Handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler (2010 - 2014), vedtatt av Landbruks- og matdepartementet 18. september 2009

21. Plantevernmidler i grunnvann i jordbruksområder. Resultater fra prøvetaking i 2010–2012. R. Roseth, Bioforsk Rapport Vol. 8 Nr. 46, 2013.
22. Land Use, Land Use Change and Forestry (LULUCF). Uttrykket brukes av FNs klimakonvensjon i internasjonale klimaforhandlinger om karbonbinding og utslipp av karbon til atmosfæren som følge av menneskeskapte endringer i vegetasjonen.
23. Kulturmark og klima – en kunnskapsoversikt. DN-utredning 7-2013.
24. Klimakur 2020 – Tiltak og virkemidler for å nå norske klimamål mot 2020. Rapport TA 2590/2010, fra Klima og forurensingsdirektoratet (Klif) m.fl.
25. Forslag til ny rapporteringsstruktur jordbruk og miljø. Forslag fra partssammensatt arbeidsgruppe til jordbruksoppgjøret 2012.
26. Miljøstatus i landbruket for 2013. SLF rapport-nr.: 9/2014:
<https://www.slf.dep.no/no/nyhetsarkiv/miljo-og-okologisk/miljostatus-i-landbruket-for-2013>
27. Forenkling av virkemidlene i landbrukspolitikken (FOLA), 2002. Se særlig rapportene
- *Landbrukspolitikk – forenkling og målretting*. V. Søyland m.fl. NILF-rapport 2002-1
- *Betaling for fellesgoder. Forslag til endringer i miljøvirkemidlene i landbruket*. S. Kallbekken m.fl., NILF-rapport 2002-2, fra delprosjektet FOLA-miljø.
28. Utmåling av arealtilskudd. Rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe, avgitt april 2010.
29. Økt norsk kornproduksjon – utfordringer og tiltak. Rapport fra en ekspertgruppe til LMD, avgitt februar 2013.
30. Policies for a Multifunctional Agriculture – the trade-off between Transaction Costs and Precision. A. Vatn m.fl. NLH-rapport 2002-23.
31. Fleire dyr på sommerferie? Evaluering av beiteordningene. A. Hegrenes m.fl., NILF-notat 2012-7.
32. Evaluering av regionale miljøprogram. Resultatmåling og evaluering til jordbruksoppgjøret 2008. SLF Rapport-nr. 9/2008. Rapporten er en sammenstilling av funn fra flere underrapporter, fra Norsk senter for bygdeforskning og Telemarksforskning-Bø, Norsk institutt for skog og landskap og Bioforsk (for den siste se (36)).
33. Evaluering av Regionale Miljøprogram (RMP) 2011 – Vurdering av ordningen “Avrenning til vassdrag”. L. Øygarden m.fl. Bioforsk Rapport Vol. 7 Nr. 21, 2012.
34. Kartlegging av naturtyper - verdisetting av biologisk mangfold. DN-håndbok 13-2007.
35. Evaluering av regionale miljøtilskudd i Oppland (RMP-tilskudd). B.H. Larsen m.fl. Miljøfaglig Utredning rapport 2012:2
36. Evaluering av regionale miljøprogram. Vurdering av ordningene ”avrenning til vassdrag og plantevernmidler”. L. Øygarden m.fl., Bioforsk Rapport Vol. 3 Nr. 51, 2008.
37. Miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel – Vurdering av dagens tilskuddsordning og fremtidig løsning. SLF rapport-nr.: 9/2012.
38. Evaluering av SMIL – spesielle miljøtiltak i jordbruket. SLF rapport-nr. 5/2009. Rapporten er en sammenstilling av funn fra flere underrapporter, fra Bioforsk, NIKU, NTNU-Vitenskapsmuseet og Telemarksforskning.
39. Se <http://www.kulturminnefondet.no/content/1358243471/Veiledning>
40. Evaluering av Utvalgte kulturlandskap i jordbruket. Oppsummering og anbefalinger fra sekretariatet, avgitt til KLD og LMD februar 2014. Rapporten er basert på en evaluering utført av Østlandsforskning i 2013.

41. Evaluering av verdensarvsatsingen over LUF. J.N Hval og Nordskog, K., NILF 2010.
42. Evaluering av miljøplan. SLF rapport-nr.: 10/2014
43. Landbruksdepartementets miljøhandlingsplan 2001 - 2004, M-0715b, se
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ld/bro/2000/0007/ddd/pdfv/117586-lds_miljohandlingsplan.pdf

Vedlegg 1: Oversikt over internasjonale miljøavtaler

Vedlegget viser først en skjematisk oversikt over ulike konvensjoner, avtaler og direktiver og hvilke miljøtema disse er rettet mot. Deretter følger en kort tekst om hver enkelt miljøavtale og konvensjon som Norge har ratifisert, samt EU-direktiver omfattet av EØS-avtalen av relevans for utredningen. Til slutt er det valgt å gi en egen oversikt over Aichi-målene under konvensjonen om biologisk mangfold.

Sammenhengen mellom internasjonale miljøavtaler/konvensjoner og miljøtema

	Kulturlandskap	Biologisk mangfold	Kulturminner og miljøer	Fritidsliv og tilgjengelighet	Avrenning	Plantevernmidler	Utslipp til luft
Den europeiske landskapskonvensjonen	X	X	X				
UNESCOs konvensjon for vern av verdens kultur- og naturarv	X	X	X				
Konvensjonen om vern av den immaterielle kulturarven	X	X	X				
Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) m Nagoyaprotokollen og Aichi-målene	X	X			X	X	X
Bonnkonvensjonen		X			X		
Bernkonvensjonen		X			X		
Granadakonvensjonen om bygningsarven			X				
Valettakonvensjonen om den arkeologiske kulturarven			X				
Farokonvensjonen om kulturminners verdi for mennesker og samfunn	X		X				
ILO-konvensjonen om urbefolkning	X		X				
Rammekonvensjon om vern av nasjonale minoriteter	X		X				
OSPAR					X		
Direktiv om bærekraftig bruk av pesticider		X		X		X	
Gøteborgprotokollen		X			X		X
FNs klimakonvensjon		X					X
Ramsarkonvensjonen	X	X	(X)		X		
Den internasjonale traktaten for plantegenetiske ressurser for mat og landbruk (Plantetraktaten, ITPGRFA)	X	X					
Kommisjonen for genetiske ressurser for mat og landbruk (CGRFA)	X	X					
Nordsjøavtalene		X			X		
EUs rammedirektiv for vann		X			X	X	
Nitratdirektivet		X			X		

Konvensjoner

Den europeiske landskapskonvensjonen (Europarådet 2000). Konvensjonen omfatter alle typer landskap, som by- og bygdelandskap, kyst- og fjellandskap, og et viktig mål med konvensjonen er å styrke enkeltmenneskets og lokalsamfunnets medvirkning i arbeidet med planlegging, vern og forvaltning av landskap. Partslandene er forpliktet til å følge opp på en rekke områder: lovverk, sektorpolitikk, kunnskapsoppbygging, utdanning, bevisstgjøring, medvirkning, internasjonalt samarbeid. Relevant for kulturlandskap, biologisk mangfold og kulturminner og kulturmiljøer.

UNESCOs *konvensjon for vern av verdens kultur- og naturarv* (1972). Partslandene er forpliktet til å identifisere, verne, bevare, formidle og overføre til fremtidige generasjoner den del av verdensarven som måtte finnes på eget territorium. Med verdensarv menes kultur- og/eller naturarv som er av fremstående universell verdi sett fra et historisk, kunstnerisk, vitenskapelig eller estetisk synspunkt. Relevant for kulturlandskap, biologisk mangfold og kulturminner og kulturmiljøer.

UNESCOs *konvensjon om vern av den immaterielle kulturarven* (2003). Immateriell kulturarv omfatter blant annet praksis, fremstillinger, uttrykk, kunnskap, ferdigheter som samfunn, grupper og enkeltpersoner anerkjenner som en del av sin kulturarv. Det omfatter blant annet kunnskap om kulturhistorie og bruk av naturressurser og tradisjonsbåren kunnskap, ofte lokal, om håndverk, driftsmåter, skjøtsel og vedlikehold. Relevant for kulturlandskap, kulturminner og kulturmiljø og biologisk mangfold.

Konvensjonen om biologisk mangfold, CBD (1993) med *Nagoya protokollen* (2014) og *Cartagena protokollen* (2003). Formålet med konvensjonen om biologisk mangfold er tredelt: å bevare det biologiske mangfoldet, sikre bærekraftig bruk av biologiske ressurser og en rimelig og rettferdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av genetiske ressurser. Partslandene er forpliktet til å utarbeide nasjonale strategier og handlingsplaner for iverksetting av konvensjonen nasjonalt. Norge har påbegynt et arbeid med en ny norsk handlingsplan for naturmangfold som skal være ferdigstilt innen 2015. Konvensjonen er relevant for kulturlandskap, biologisk mangfold og avrenning.

Bonnkonvensjonen om bevaring av trekkende ville dyr (1979). Konvensjonen arbeider blant annet gjennom listing av arter, hvor liste I forplikter partene til strengt vern for truede trekkende arter (i dag 134 arter) og liste II forplikter partene til å utvikle multilaterale avtaler for bevaring og forvaltning av disse artene (i overkant av 400 arter). Relevant for biologisk mangfold og avrenning.

Bernkonvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (1986). Avtalen gjelder i første rekke vern av arter og områder som krever samarbeid mellom flere stater, og den legger særlig vekt på vern av truede og sårbare arter og dyrearter som vandrer over større områder. Relevant for biologisk mangfold og avrenning.

Konvensjon om vern av Europas faste kulturminner, Granadakonvensjonen (Europarådet 1985). Konvensjonen omfatter bygninger, strukturer og områder av historisk, arkeologisk, kunstnerisk, sosial eller teknisk interesse. Partene forplikter seg blant annet til å etablere registre, overvåking og tilskuddsordninger for vedlikehold, samt å tilpasse gamle bygninger til nye bruksmåter og fremme opplæring i håndverk. Relevant for kulturminner og kulturmiljøer.

Konvensjon om vern av den arkeologiske kulturarven, Valettakonvensjonen/Maltakonvensjonen (Europarådet 1992). Avtalen fastslår bestemmelser og samarbeid for å beskytte den arkeologiske kulturarven i Europa og forplikter partene til å bevare spor etter mennesker fra alle forhistoriske og historiske epoker. En utfordring i Norge er manglende beskyttelse av etterreformatoriske arkeologiske kulturminner. Relevant for kulturminner og kulturmiljøer.

Rammekonvensjon om kulturminnenes rolle i samfunnet, Farokonvensjonen (Europarådet 2005/2011). Konvensjonen var nyskapende fordi den flytter perspektivet fra objekter til mennesker og samfunn. Et viktig element er at den innfører begrepet «kulturarvfellesskap» og understreker disse rett til å få sine kulturminner beskyttet. Dette kan være etniske eller religiøse grupper, men også andre typer fellesskap som har en felles kulturminnebestand. Relevant for kulturminner og kulturmiljø og kulturlandskap.

ILO-konvensjon nr 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (1989). Konvensjonen har blant annet bestemmelser om urfolks rett til selv å bestemme over sin kulturelle utvikling, til å lære å bruke eget språk og til å opprette egne institusjoner til å representere seg overfor myndighetene - inkludert ønsker om og behov for kontroll over egne institusjoner, sin egen livsform og økonomiske utvikling. Konvensjonen har også bestemmelser om landrettigheter, sysselsetting og arbeidsliv, opplæring, trygd og helse. Relevant for kulturminner og kulturmiljø.

Rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter (Europarådet 1994) skal fremme likestilling mellom nasjonal minoriteter og majoritetsbefolkningen, på alle områder av det økonomiske, sosiale, politiske og kulturelle liv. Minoritetene skal blant annet kunne bevare og utvikle sin kultur, samt religion, språk, tradisjoner og kulturarv. Relevant for kulturminner og kulturmiljø og kulturlandskap.

Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren (OSPAR) (1992) skal gjennomføre nødvendige tiltak for å beskytte og bevare økosystemene og naturmangfoldet i Nordøst-Atlanteren og skal ved behov arbeide for at marine områder som er vesentlig påvirket, blir tilbakeført til opprinnelig status. I tillegg til generelle bestemmelser, regulerer avtalen henholdsvis forurensning fra landbaserte kilder, dumping og forbrenning til havs, forurensning fra offshore-kilder, overvåking og biologisk mangfold. Avtalen legger også til rette for samarbeid om utvikling av programmer som skal kontrollere menneskelig aktivitet som påvirker naturen i området, med unntak av fiske. Relevant for biologisk mangfold og avrenning.

Rammedirektivet for bærekraftig bruk av pesticider (2009) er et Europaparlaments- og rådsdirektiv som setter mål og gir tiltak for bærekraftig bruk av plantevernmidler. Det inneholder blant annet bestemmelser om etablering av nasjonale handlingsplaner med mål, tiltak og tidsfrister, opplæring og informasjonstiltak, inspeksjon av spredeutstyr, beskyttelse av vannmiljø og drikkevann, bruk i følsomme områder (f.eks. offentlige arealer) og om forholdsregler for håndtering og oppbevaring. Relevant for biologisk mangfold, friluftsliv og tilgjengelighet og plantevernmidler.

Gøteborgprotokollen om reduksjon av forsurening, overgjødning og bakkenært ozon (2005) er en protokoll under FN-konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning. Protokollen regulerer landenes utslipp av svoveldioksid, nitrogenoksid, ammoniakk og flyktige organiske forbindelser, og nye utslippsforpliktelser for 2020 er vedtatt. Relevant for utslipp til luft, avrenning og biologisk mangfold.

FNs Klimakonvensjon (UNFCCC) (1994) med *Kyotoprotokollen* (2005) er det sentrale rammeverket for internasjonalt samarbeid om å bekjempe klimaendringer og forberede tilpasninger til klimaendringer. Protokollen fastsetter blant annet bindende og tallfestede utslippsforpliktelser for industriland. Relevant for utslipp til luft og biologisk mangfold.

Våtmarkskonvensjonen/Ramsarkonvensjonen (1975) om bevaring og fornuftig bruk av våtmarker gjennom lokale, nasjonale og globale tiltak og internasjonalt samarbeid, for å bidra til bærekraftig utvikling i hele verden. Medlemslandene forplikter seg blant annet til å forvalte internasjonalt viktige våtmarksområder (Ramsarområder) slik at deres økologiske funksjoner opprettholdes og sørge for fornuftig bruk ('wise use') av våtmarker generelt i forvaltning og arealplanlegging, herunder blant annet kartlegge og gjennomføre verneplaner for våtmarker. I tillegg til konvensjonen er det gitt

retningslinjer for behandling av hensyn til arkeologiske kulturminner i myr/våtmarker. Relevant for biologisk mangfold, kulturlandskap og avrenning, samt kulturminner og kulturmiljøer.

Den internasjonale traktaten for plantegenetiske ressurser for mat og landbruk, Plantetraktaten (2004). Traktaten sikrer at plantegenetisk materiale fra genbanker over hele verden og genressurser fra planter i vill flora fortsatt er tilgjengelig for planteforedling. Traktaten sikrer også bønderes rettigheter til sine egne genressurser og at inntekter, teknologi, kunnskap og andre goder som oppstår ved bruk av genressursene blir rettferdig fordelt. Relevant for biologisk mangfold.

Avtaler

Kommisjonen for genetiske ressurser for mat og landbruk (CGRFA). Relevant for biologisk mangfold.

Nordsjøavtalene (fra 1987) omhandler blant annet reduksjon av næringssaltene fosfor og nitrogen til sårbare områder av Nordsjøen. Norge er i avtalen f.eks. forpliktet til å redusere utslippene av fosfor og nitrogen med 50 prosent i forhold til 1985-nivået langs kyststrekningen Lindesnes–Svenskegrensa. Målet for fosfor er nådd. Relevant for avrenning og biologisk mangfold.

Direktiver

Vanndirektivet (EUs rammedirektiv for vann). Det er innført i norsk rett gjennom vannforskriften som trådte i kraft 1. januar 2007. Vanndirektivet fastsetter miljømål som skal sikre en helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene. Formålet er å beskytte – og om nødvendig forbedre – miljøtilstanden i alle elver, innsjøer, grunnvann og kystnære områder. Forurensning skal fjernes og andre tiltak skal settes inn der det trengs for å styrke miljøtilstanden gjennom målrettede tiltak. Relevant for avrenning, plantevernmidler og biologisk mangfold.

Nitratdirektivet (EUs direktiv 91/676/EEC) fastsetter bestemmelser om beskyttelse av vann mot nitratforurensning fra landbrukskilder. Direktivet legger vekt på generelt god landbrukspraksis og spesielle handlingsprogrammer i nitratfølsomme områder. Norge har identifisert kystvannet i indre Oslofjord og i Glomma-estuariet som sårbare områder i henhold til nitratdirektivet. Relevant for avrenning og biologisk mangfold.

Under prosess for innlemming i EØS-avtalen: *EUs regelverk for godkjenning og bruk av plantevernmidler*

Aichi-målene, under konvensjonen om biologisk mangfold

Visjon for 2050	I 2050 er det biologiske mangfoldet verdisatt, bevart, restaurert og bærekraftig brukt på en måte som vedlikeholder økosystemtjenester, opprettholder en sunn planet og gir livsviktige goder til alle mennesker.				
Hovedmål for 2020	Effektiv og umiddelbar handling for å stanse tapet av biologisk mangfold for å sikre at økosystemene i 2020 er robuste og leverer livsviktige økosystemtjenester til folk, og derved bevarer klodens livsvariasjon og bidrar til menneskelig utvikling og velferd og til bekjempelse av fattigdom.				
Delmål	A: Ta tak i de underliggende årsakene til tap av biologisk mangfold ved å integrere hensynet til biomangfold i offentlig styre og i samfunnet for øvrig.	B: Redusere direkte påvirkninger på biologisk mangfold og fremme bærekraftig bruk.	C: Forbedre statusen til biologisk mangfold ved å beskytte økosystemer, arter og genetisk mangfold.	D: Styrke godene fra biologisk mangfold og økosystem- tjenester til alle.	E: Styrke gjennomføringen gjennom planlegging basert på medvirkning, kunnskapsforvaltning og oppbygning av kapasitet.
	1. Senest innen 2020 er folk oppmerksomme på verdiene av biologisk mangfold, og hva de kan gjøre for å bevare mangfoldet og bruke det på en bærekraftig måte.	5. Innen 2020 er tapsraten for alle naturlige habitater, inkludert skog, minst halvert og hvor mulig brakt ned mot null, og forringelse og fragmentering er betydelig redusert.	11. Innen 2020 er minst 17 prosent av land- og ferskvanns-arealer og 10 prosent av kyst- og havområder, spesielt områder som er særlig viktig for biologisk mangfold og økosystemtjenester, bevart gjennom effektivt og hensiktsmessig forvaltede, økologisk representative og godt sammenhengende systemer av verne-områder og andre effektive bevaringstiltak, og er en integrert del av landskapet.	14. Innen 2020 er økosystemer som leverer livsviktige tjenester, inkludert tjenester knyttet til vann, og som bidrar til helse, levekår og velferd, restaurert og ivaretatt, der behovene til kvinner, urfolk, lokalsamfunn og fattige erkjennes.	17. Innen 2015 har hvert partsland utviklet, vedtatt og begynt gjennomføringen av en nasjonal strategi og handlingsplan for biologisk mangfold som er effektiv, oppdatert og basert på medvirkning.
	2. Senest innen 2020 er verdier knyttet til biologisk mangfold integrert i nasjonale og lokale	6. Innen 2020 er alle bestander av fisk og virvelløse dyr og akvatiske planter forvaltet og	12. Innen 2020 er utryddelsen av kjente truede arter forhindret, og deres	15. Innen 2020 er økosystemene mer robuste, og det biologiske	18. Innen 2020 er urfolks og lokalsamfunns tradisjonelle kunnskap, innovasjoner og

	strategier og planer for utvikling og fattigdomsreduksjon, og innarbeidet i nasjonalregnskaper og rapporteringssystemer	høstet bærekraftig, lovlig og med økosystembaserte tilnærminger, slik at overfiske er unngått, planer og tiltak for gjenoppbygging av alle overutnyttede arter er på plass, fiskerier har ingen betydelig negative påvirkninger på truede arter og sårbare økosystemer, og påvirkningene fra fiskerier på bestander, arter og økosystemer er innenfor trygge økologiske grenser.	rødlistestatus, spesielt for arter i sterkest tilbakegang, er forbedret og opprettholdt.	mangfoldets bidrag som karbonlager er forsterket gjennom bevaring og restaurering, inkludert restaurering av minst 15 prosent av forringede økosystemer. Dette bidrar derved til reduksjon av og tilpasning til klimaendringer og bekjempelse av forørkning.	skikker som er relevant for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, og deres tradisjonelle bruk av biologiske ressurser respektert, i samsvar med nasjonal lovgivning og relevante internasjonale forpliktelser, og er til fulle integrert og reflektert i gjennomføringen av konvensjonen med full og reell deltakelse fra urfolk og lokalsamfunn på alle relevante nivåer.
	3. Senest innen 2020 er virkemidler, inkludert subsidier, som er skadelige for biologisk mangfold, fjernet, faset ut eller endret for å minimere eller unngå negative konsekvenser, og positive virkemidler for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold er utviklet og tatt i bruk på en måte som er konsistent og i harmoni med konvensjonen og andre relevante internasjonale forpliktelser, der det tas hensyn til nasjonale samfunnsøkonomiske forhold.	7. Innen 2020 er arealer som benyttes til jordbruk, akvakultur og skogbruk, forvaltet bærekraftig for å sikre bevaring av biologisk mangfold. 8. Innen 2020 er forurensing, inkludert overskudd av næringssalter, redusert til et nivå som ikke er skadelig for økosystemers funksjon og biologisk mangfold.	13. Innen 2020 er det genetiske mangfoldet opprettholdt hos kulturplanter, akvakulturorganismer og domestiserte dyr og deres ville slektninger, herunder andre arter av samfunnsøkonomisk og kulturell verdi, og det er utviklet og gjennomført strategier for å minimere genetisk utarming og ivareta deres genetiske mangfold.	16. Innen 2015 er Nagoyaprotokollen om tilgang til genetiske ressurser og rettferdig og likeverdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av disse, trådt i kraft, operativ og i samsvar med nasjonal lovgivning.	19. Innen 2020 har vi bedre kunnskap, vitenskapelig grunnlag og teknologi knyttet til biologisk mangfold, dets verdier, funksjon, status og utviklingstrender, og konsekvensene ved tap av mangfold, og dette deles bredt, overføres og anvendes.
	4. Senest innen 2020 har myndigheter, næringsliv og interessenter på alle nivå satt i gang eller gjennomført planer for bærekraftig produksjon og	9. Innen 2020 er fremmede skadelige organismer og deres spredningsveier identifisert og prioritert, utvalgte organismer er kontrollert eller utryddet, og			20. Senest innen 2020 bør mobiliseringen av finansielle ressurser til en effektiv gjennomføring av Strategisk plan for biologisk mangfold 2011-

	forbruk, og har holdt konsekvensene ved bruk av naturressurser godt innenfor trygge økologiske grenser	det er innført tiltak for å kontrollere spredningsveier for å hindre introduksjon og etablering.			2020, fra alle kilder og i samsvar med den konsoliderte og omforente prosessen i Strategien for ressursmobilisering, øke betydelig fra nåværende nivå. Dette målet vil bli gjenstand for endringer avhengig av de vurderinger av ressursbehov som partslandene skal utvikle og innrapportere.
		10. Innen 2015 er de mange menneskeskapte påvirkningene på korallrev og andre sårbare økosystemer som er påvirket av klimaendringer eller havforsuring, minimert slik at deres integritet og funksjon er opprettholdt.			

Vedlegg 2: Oversikt over miljømål

Vedlegget viser en samlet oversikt over relevante miljømål for utredningen, jf. kapittel 3.

Miljømål	Kulturlandskap	Biologisk mangfold	Kulturminner og kulturmiljøer	Friluftsliv og tilgjengelighet	Avrenning til vann	Utslipp til luft	Plantevern-midler
Nasjonale miljømål	Se mål for biomangfold, kulturminner og friluftsliv	Økosystemene skal ha god tilstand og levere økosystemtjenester Ingen arter og naturtyper skal utryddes, og utviklingen av truede og nært truede arter og naturtyper skal bedres Et representativt utvalg av norsk natur skal bevares for kommende generasjoner	Tapet av verneverdige kulturminner skal minimeres (oversikt i kommuner innen 2020 som grunnlag for å prioritere utvalg som skal tas vare på). Et prioritert utvalg automatisk fredete og andre arkeologiske kulturminner skal ha et ordinært vedlike-holdsnivå innen 2020. Fredete bygninger, anlegg og fartøy skal ha ordinært vedlikeholdsnivå innen 2020	Alle skal ha mulighet til å drive friluftsliv som helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig aktivitet i nærmiljøet og i naturen ellers. Områder av verdi for friluftslivet skal sikres og forvaltes slik at naturgrunnlaget blir tatt vare på. Allemannsretten skal holdes i hevd	Økosystemene skal ha god tilstand og levere økosystemtjenester Alle vannforekomster skal opprettholde eller oppnå god økologisk og kjemisk tilstand innen 2021 (mål i vannforskrift)	Norge skal være karbonnøytralt i 2050. Norge skal overoppfylle utslippsforpliktelsene sine med 10 prosent-poeng til 9 pst. under 1990-nivå. Norge skal frem til 2020 ta på seg en forpliktelse om å kutte i de globale utslippene av klima-gasser tilsvarende 30 pst. av Norges utslipp i 1990. Samfunnet skal forberedes på og tilpasses til klimaendringene. Helse og miljø skal ikke ta skade av luftforurensning fra (...) ammoniakk eller partikler.	Risiko for at utslipp og bruk av kjemikalier som er årsak til skade på helse og miljø skal minimeres
Landbrukets miljømål (hentet	Sikre et åpent og variert jordbruks- og	Mål under Kulturlandskap er	Mål under Kulturlandskap er	Bidra til et rikt og variert friluftsliv for	Bidra til å sikre en god økologisk	Begrense utslippene til luft fra produksjon,	Redusere avhengigheten av

fra Landbruks- og mat-departementets miljøstrategi 2008 – 2015	kulturlandskap og sikre at et bredt utvalg av landskaps-typer, særlige verdifulle biotoper og kulturmiljøer ivaretas og skjøttes Sikre landbrukets kulturlandskap i hele landet gjennom et aktivt landbruk	også relevant her Opprettholde matvaresikkerhet og et bærekraftig landbruk gjennom bruk og vern av landbrukets genetiske ressurser	også relevant her Forvalte mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer i landbruket som grunnlag for kunnskap, opplevelser og verdiskaping	opplevelser og aktivitet	tilstand for vannforekomstene	foredling og forbruk av mat Redusert høst-pløying, bedre utnytting av husdyrgjødsel innen 2020	plantevernmidler og redusere helse- og miljørisikoen ved bruk av plantevernmidler
Mål Nasjonalt miljøprogram for jordbruket	Ta vare på og utvikle jordbrukets kulturlandskap Ta vare på variasjonen i jordbrukets prioriterte kulturlandskap	Et mangfold av naturtyper med registrert biologisk mangfold skal restaureres og vedlikeholdes innen 2020 Status for truede arter i jordbruket skal bedres innen 2020 Økt bruk og vern av landbrukets genetiske ressurser	Status for kulturminner og kulturmiljøer i jordbruket skal bedres innen 2020	Allmennhetens tilgang til jordbrukets kulturlandskap skal bedres	Ingen vannforekomster i jordbruksdominerte områder skal nedklassifiseres innen 2021 De mest utsatte vannforekomstene i jordbruksdominerte områder skal ha bedret status innen 2015/2021	Jordbruket skal øke opptak av karbon i jord Jordbruket skal redusere utslipp av lystgass (N₂O) og/eller metan (CH₄) Utnyttelsen av næringsstoffer i husdyrgjødsel skal bedres, med reduserte utslipp av ammoniakk tilsvarende 8 prosent innen 2020	Helse og miljørisiko ved bruk av plantevernmidler i jordbruket skal reduseres innen 2021

Vedlegg 3: Oversikt over RMP-tiltak 2013

Vedlegget viser menyen for tilskudd i RMP med foreløpige tall for søknadsomgangen 2013. Antall fylker viser hvor mange fylker som har tilskudd til gjeldende tiltak.

Miljøtema	Aktivitetsområde	Tiltak	Tiltaksklasse	Antall fylker	Midler tildelt 2013 * (kr)	Antall søkere * (godkjente)
Kultur-landskap	Regionalt prioriterte kulturlandskap	Slått av lokalt verdifulle jordbrukslandskap	Bygdenært	5	2 514 789	485
			Øyer/holmer/veiløse områder	7	1 066 642	113
			Fjellområde	3	799 120	230
			Areal m/spesielle verdier	6	5 238 132	825
			Veikanter	3	4 772 046	993
		Beite av lokalt verdifulle jordbrukslandskap	Bygdenært	9	8 827 286	1 919
			Øyer/holmer/veiløse områder	11	2 560 143	305
			Fjellområde	4	1 034 040	233
			Verneområde	3	727 560	176
			Areal m/spesielle verdier	14	12 420 873	2 464
		Skjøtsel av særegne landskapselementer	Åkerholmer	3	245 500	219
			Gårdsdammer	3	169 560	207
			Store trær	3	38 600	68
	Opprettholde kulturlandskapet	Skjøtsel av bratt areal	Helling 1 : 5	9	30 446 595	7 158
			Helling 1 : 3	9	15 015 476	6 314
		Drift av beitelag	Sau/geit	17	15 552 838	702
			Hest/storfe	18	1 504 803	418
			Sau/geit/storfe med forsterket tilsyn	4	2 807 478	113
		Beite i utmark	Sau/geit	7	7 174 991	1 917
			Hest/storfe	6	4 704 968	1 376
			Uteangersau	2	754 323	113
Biologisk mangfold	Utvalgte naturtyper	Skjøtsel av slåttemark		15	2 201 090	383
		Skjøtsel av slåttemyr		2	165 000	5
	Prioriterte naturverdier	Skjøtsel av kystlynghei	Verdifull kystlynghei	3	2 543 158	200
			Særlig verdifull kystlynghei	2	931 269	53
		Beite av kystlynghei		7	3 766 200	353
		Skjøtsel av styvingstrær		8	1 925 860	671
		Slått av biologisk verdifulle arealer		10	2 814 510	388
		Beite av biologisk verdifulle arealer		18	22 786 120	2 213
		Friarealer for gås i Nord-Tr.lag og Nordland	Høyt beitetrykk	2	2 937 100	134
			Middels beitetrykk	1	948 960	71
			Lavt beitetrykk	1	256 160	57
		Tilrettelegging av fuglebiotoper		3	672 828	37
	Husdyr, kulturplanter og genressurser	Bevaringsverdige husdyraser	Sau	7	1 394 520	389
			Storfe	11	2 361 238	340
			Hest	5	720 562	274
			Geit	2	151 340	14
		Skjøtsel av gamle enger		1	299 000	30

Kultur- miljøer og kultur- minner	Setring	Drift av enkeltseter med melkeproduksjon	4-6 uker	11	12 692 000	369
			6-8 uker	3	2 028 000	59
			8 uker eller mer	3	16 645 000	434
		Drift av fellesseter med melkeproduksjon	4-6 uker	8	1 894 333	216
			6-8 uker	4	163 598	16
			8 uker eller mer	4	3 147 124	277
		Drift av enkeltseter med foredling		4	1 402 500	63
		Drift av fellesseter med foredling		4	114 479	45
		Skjøtsel av stølsvoller og seterlandskap		3	10 074 218	2 783
	Andre tradisjonelle driftsformer	Hesjing		5	2 273 577	384
	Automatisk fredede kulturminner	Skjøtsel av gravminne		14	1 887 854	870
		Skjøtsel av gravfelt	Beite	11	828 880	224
			Slått	10	348 820	94
		Skjøtsel av andre automatisk fredede kulturminner	Beite	15	1 663 430	427
			Slått	13	593 556	152
	Nyere tids kulturminner	Skjøtsel av bakkemurer, trekker, skigarder	Bakkemurer, steingjerder	9	6 084 291	1 386
			Trekker/alleer	3	758 340	205
			Skigarder	1	7 150	7
		Skjøtsel av rydningsrøyer		2	50 983	56
		Skjøtsel av viktige kulturhistoriske områder		7	830 239	82
Friluftsliv og tilgj.het	Turmuligheter og tilgjengelighet	Vedlikehold av ferdselsårer i jordbrukslandskapet	Høy tilrettelegging	2	3 756 244	528
			Lav tilrettelegging	9	2 614 219	559
Avrenning til vassdrag og kyst	Avrenning, prioriterte områder	Ingen/utsatt jordarbeiding	4 stk: Erosjonsklasse 1-4	7	66 076 473	3 895
		Høstharving	2 stk: Erosjonsklasse 1 og 2	2	1 134 280	202
		Direktesådd høstkorn	4 stk: Erosjonsklasse 1-4	3	415 150	57
		Fangvekster sådd sammen med vekster		4	887 025	122
		Fangvekster etter høsting		5	318 040	48
		Grasdekt vannvei	Korn	7	2 085 996	361
			Potet/grønnsaker	6	134 310	18
		Ugjødsla randsone i eng		1	1 420 055	268
		Vegetasjonssone	Korn	8	7 182 949	
			Potet/grønnsaker	6	243 015	
		Andre grasdekte arealer		4	12 599 790	768
		Stubb i flomutsatte og vassdragsnære områder		4	2 739 937	562
		Vedlikehold av fangdammer		4	391 410	96
		Utsatt omlegging av eng		4	1 040 320	231
		Miljøavtale	Trinn 1	3	1 347 980	135
			Trinn 2	3	899 940	135

Avrenning til vassdrag og kyst	Avrenning, andre områder	Ingen/utsatt jordarbeiding	4 stk: Erosjonsklasse 1-4	11	56 668 834	4 290
		Høstharving	2 stk: Erosjonsklasse 1 og 2	2	798 720	
		Direktesådd høstkorn	4 stk: Erosjonsklasse 1-4	3	331 960	24
		Fangvekster sådd sammen med vekster		4	852 040	74
		Fangvekster etter høsting		5	160 940	14
		Grasdekt vannvei	Korn		957 730	175
			Potet/grønnsaker		7 130	5
		Vegetasjonssone	Korn	7	1 811 823	277
			Potet/grønnsaker	3	101 415	14
		Andre grasdekte arealer		2	2 108 737	251
		Stubb i flomutsatte og vassdragsnære områder		2	320 530	58
		Stubb i områder med jordtap		1	179 820	18
		Vedlikehold av fangdammer			238 490	40
Utslipp til luft	Miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel	Nedlegging eller nedfelling	Voksende kultur	6	5 216 778	415
			Åpen åker/stubb	5	395 166	91
		Bruk av tilførselsslanger		7	3 061 390	371
		Spredning med rask nedmolding		7	4 339 482	709
		Spredning i vår/vekstsesong		4	14 774 713	2 022
Plantevernmidler	Redusert bruk av kjemiske plantevernmidler	Ugrasharving		9	1 341 175	228
		Hypping/radrensing		4	1 080 120	67
		Flamming		4	1 133 800	20

Vedlegg 4: Tilgrensende økonomiske virkemidler under Landbruks- og matdepartementet

Driftstilskudd og pristilskudd

I tillegg til produksjonstilskuddene som har inkludert miljøformål, vil også øvrige nærings- og pristilskudd i jordbruket virke positivt for muligheten til å opprettholde drift på arealene. For øvrig gjelder generelt for tilskudd til jordbruksforetak at dersom de driver eller har drevet sin virksomhet i strid med regelverk for jordbruksvirksomhet, eksempelvis i strid med jordlov eller forurensingslov, kan hele eller deler av tilskuddet holdes tilbake inntil forholdet er rettet. Dette er tilskudd og krav som generelt kan virke positivt mht å opprettholde kulturlandskap og miljøhensyn i jordbruksdriften.

Driftstilskudd til økologisk landbruk

Tilskudd til økologisk landbruk sorterer under Nasjonalt miljøprogram, men inngår ikke i mandatet for denne utredningen (110 mill. kroner i 2014). I økologisk jordbruksdrift brukes ikke kjemisk/syntetiske plantevernmidler eller kunstgjødsel og denne driftsformen vil derfor virke positivt inn på mål knyttet til redusert bruk og risiko knyttet til plantevern, men kan også ha positiv innvirkning på andre miljøtema som biologisk mangfold og avrenning.

Regionale bygdeutviklingsprogram – næring og miljø

Regionale bygdeutviklingsprogram er en samlet overordnet strategi og inneholder regionale planer og virkemidler for å fremme landbruksbasert næringsutvikling og målrette miljø- og klimaarbeidet i sektoren. Regionale miljøprogram (RMP), Regionale næringsprogram (RNP, bl.a. inkludert Bygdeutviklingsmidler) og Regionalt skog- og klimaprogram (RSK, bl.a. inkludert tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistrering) er samlet under Regionale bygdeutviklingsprogram.

Regionale bygdeutviklingsprogram skal bidra til å styrke og samordne det regionale nærings- og miljøarbeidet på landbruks- og matområdet, bidra til økt mobilisering av lokale ressurser, og til å bygge opp under den lokale vekstkraften. Potensielle synergier mellom de ulike aktivitetene /programmene skal synliggjøres. Her kan en for eksempel se for seg koblinger mellom aktiviteter og satsinger knyttet til lokalmat, reiseliv og kulturlandskap.

Tilskudd til dyreavl og Tilskudd til utvikling av plantemateriale

Tilskudd til dyreavl m.m. til avlsorganisasjoner skal medvirke til avlsmessig fremgang og populasjoner av friske og sunne husdyr tilpasset vårt miljø (90,67 mill. kroner i 2014). Ordningen skal også sikre genetisk variasjon i populasjonene. Tilskudd til utvikling av plantemateriale fordeles til Graminor til bl.a. arbeid med utvikling av nye sorter for engvekster, poteter, frukt, bær og grønnsaker, samt arbeid for å styrke det nordiske samarbeidet om foredling og tilrettelegging for økt bruk av genetisk mangfold i planteforedlingen (13,52 mill. kroner i 2014). Denne type tilskudd kan dermed også bidra til å påvirke utviklingen av biologisk mangfold knyttet til jordbruksproduksjonen.

Miljøavgift på plantevernmidler

Det er fastsatt miljøavgift på plantevernmidler i et system med 7 avgiftsklasser i forhold til helse og miljørisiko. Avgiften er arealbasert. Dette er en særavgift som LMD pålegger produsenter og importører. Omsetningstallene viser at det brukes plantevernmidler med lavere miljø- og helseisiko etter denne omleggingen av avgiftssystemet i 1999, noe som kan tyde på at miljøavgiftssystemet har virket positivt på miljømål knyttet til plantevernmidler.

Forskningsmidler

Forskningsrådet lyser ut midler til landbruksforskning over BIONÆR programmet, med budsjett for

2014 på 230 mill. kroner (172 mill. kroner fra LMD). BIONÆRs tematiske avgrensning er jordbruks-, skogbruks- og naturbaserte verdikjeder samt sjømat og marin biomasse, fra råstoffet tas opp av havet og frem til konsument. Tematikk knyttet til kretsløpstankegangen i bioøkonomien står sentralt i prioriteringen av midlene.

Fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter (FFL) og forskningsmidler over jordbruksavtalen (JA) lyser ut 25-30 mill. kroner til nye prosjekter for 2015. Totalbudsjettet for 2015 er ca. 200 mill. kroner. Styrene for FFL/JA ønsker at forskningen skal bidra til verdiskaping og økt bærekraftig og klimatilpasset matproduksjon. Rundt 3-5 mill. kroner blir også satt av til utredninger årlig. Utredninger knytter seg hovedsakelig til produksjonsretta problemstillinger, men det kan også være prosjekter med faglig grensesnitt mot miljø, som klimautslipp og gjødsling.

ENERGIX (Stort program energi) er et virkemiddel for å realisere energi- og klimapolitikken. Programmet støtter forskning på fornybar energieffektiv energibruk, energisystem og energipolitikk, og i 2014 tildelte LMD 39 mill. kroner til programmet.

I 2014 tildelte LMD 7 mill. kroner til KLIMAFORSK (Stort program for klima), som er Forskningsrådets nye store, tiårige program for klimaforskning med oppstart i 2014. KLIMAFORSK skal være bredt anlagt og gi kunnskapsmessige løft av langsiktig nasjonal og internasjonal betydning.

I 2014 tildelte LMD 5,25 mill. kroner til MILJØ 2015 (Norsk miljøforskning mot 2015), Miljø 2015 skal utvikle ny forskningsbasert kunnskap som fremmer bærekraftig bruk og forvaltning av natur- og kulturmiljøet. Forskningen skal gi økt kunnskap om ulike faktorerers påvirkning på miljøet og grunnlag for mer presist å forstå tålegrensene for bruk av miljøressurser, hvordan andre hensyn kan balanseres med dette og hvordan politikk og virkemidler kan utformes og gjennomføres for å gi varige løsninger på miljøspørsmål.

Prosjektmidler

Handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler (2010-2014) er utarbeidet av LMD og har mål om å gjøre norsk landbruk mindre avhengig av kjemiske plantevernmidler og redusere risiko for helse og miljø ved bruk av plantevernmidler. Oppfølging av planen har et budsjett på 9 mill. kroner. Midlene går til rundt 20 prosjekter i året som er innrettet mot kunnskapsutvikling, utredninger og informasjon. Evaluering av tidligere handlingsplaner viser at potensialet for en videre reduksjon i bruk og risiko ligger i kunnskap og holdninger. Fokuset i gjeldende handlingsplan har derfor først og fremst vært rettet mot å øke kunnskapen om rett bruk av kjemiske plantevernmidler, alternativer til kjemisk bekjemping og integrert plantevern. Oppfølging av miljøhandlingsplanen er knyttet til både miljø- og helseaspekter ved bruk.

Utviklingstiltak innen økologisk landbruk sorterer under Nasjonalt miljøprogram men inngår ikke i mandatet for utredningen. Budsjettrammen er på 30 mill. kroner, hvorav 19 går til nasjonale prosjekter med vekt på markeditiltak og 11 til satsing på foregangsfylker innen ulike produksjonskategorier, samt storhusholdning. Noe midler kan også gå til prosjekter som bidrar til kunnskapsutvikling og informasjon om miljøeffekter ved økologisk landbruk.

Tilskudd til rådgivning

Norsk landbruksrådgiving (NLR) er et viktig bindeledd mellom forskningen og jordbruksforetakene og skal bidra til at ny kunnskap kommer ut til bonden på en effektiv måte, herunder også på miljøområdet.

Vedlegg 5: Tilgrensende økonomiske virkemidler under Klima- og miljødepartementet

Forvaltningstiltak i verdensarvområder

I samfinansiering med Landbruksdirektoratet (se kapittel 4) forvalter Miljødirektoratet tilskuddsmidler (10 mill. kroner i 2015) med formål å ivareta Vegaøyan og Vestnorsk fjordlandskap på UNESCOs verdensarvliste.

Riksantikvaren forvalter en egen tilskuddsordning for alle de norske verdensarvområdene (totalt avsatt 38 mill. kroner i 2015), som ikke samordnes på samme måte som Miljødirektoratets og Landbruksdirektoratets verdensarvmidler. Bruken av Riksantikvarens midler er knyttet til et bevaringsprogram for de norske verdensarvstedene og oppfølging av Meld. St. 35 (2012-13) som fremmet en helhetlig politikk med blant annet bedre samordning mellom statlige myndigheter.

Tilskudd til utvalgte kulturlandskap i jordbruket

KLD bidrar med 6 mill. kroner årlig i den felles tverrsektorielle satsingen Utvalgte kulturlandskap i jordbruket sammen med LMD. Ordningen skal bidra til å sikre miljøverdier i form av kulturhistoriske verdier og naturverdier, sammen med aktiv landbruksdrift i per i dag 22 områder på landsbasis. Ordningen er nærmere beskrevet i kapittel 4.

Tilskudd til verdifulle kulturlandskap

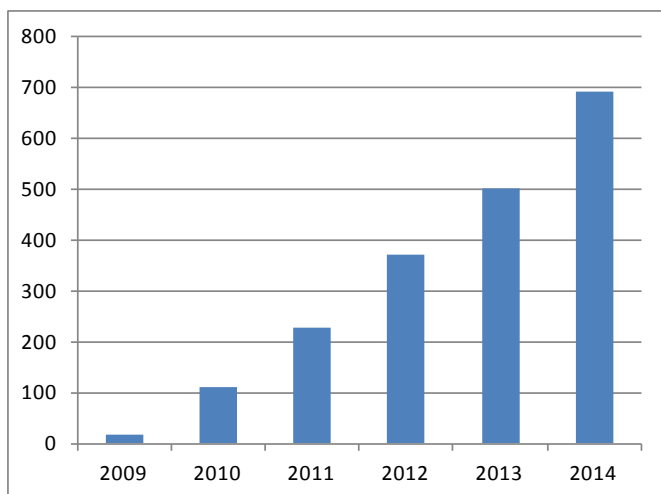
Over samme post som KLD bidrar økonomisk til Utvalgte kulturlandskap i jordbruket, forvalter Miljødirektoratet en tilskuddsordning til tiltak i kulturlandskap med særskilt høye verdier knyttet til naturmangfold. I 2014 gikk 1,3 mill. kroner til slike kulturlandskapsområder, i hovedsak områder som er registrert som nasjonalt verdifulle i Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap. Formålet med ordningen er å bidra til bærekraftig forvaltning av kulturlandskap med høye naturmangfoldsverdier, og hovedmålgruppen er grunneiere, lag og foreninger på lokalt og regionalt nivå. I forvaltningen av ordningen søkes det samfinansiering med miljøtiltak i landbruket der det er mulig. Eksempler på tiltak som er gitt tilskudd er restaurering av beitemark, slått av slåtte-mark, gjerding og renovering av gjerde og beiting. Ordningen har vært stabil over tid, men er liten i omfang og er ikke evaluert. Likevel har ordningen vært viktig for å kunne ivareta enkelte svært verdifulle forekomster. For å oppnå gode resultater er man imidlertid avhengig av at miljøvirkemidler i jordbruket brukes til å opprettholde et aktivt jordbruk i omkringliggende arealer.

Tilskudd til tiltak for truede naturtyper (herunder UN) og for truede arter (herunder PA)

Slåttemark, slåttemyr, kalksjøer, kalklindeskog og hule eiker ble vedtatt som utvalgte naturtyper (UN) i 2011. Det er per i dag vedtatt ni prioriterte arter (PA); dverggås, svarthalespove, rød skogfrue, elvesandjeger, klippeblåvinge, honningblom, dragehode, eremitt og fjellrev.

KLD har etablert en tilskuddsordning for tiltak som ivaretar forekomster av UN og PA, for eksempel skjøtselstiltak som ivaretar verdiene i kjente lokaliteter. Frem til 2014 omfattet tilskuddsordningen vedtatte UN og PA og noen naturtyper og arter i prosess for UN- og PA-status. Tilskuddsordningen vil fra 2015 også gjelde tilskudd til tiltak for andre truede arter og naturtyper.

I 2014 er det gitt nærmere 15,8 mill. kroner i tilskudd til tiltak i *utvalgte naturtyper* samt kystlynghei og høstingsskog, fordelt på vel 550 søknader. Storparten av tilskuddene er tildelt tiltak i slåttemark, kystlynghei og hule eiker; hhv. 9,4 mill. kroner, 4 mill. kroner og 1,4 mill. kroner. Figur 15 viser utviklingen i antall slåttemarker i skjøtsel etter at tilskuddsordningen for UN ble igangsatt. I 2014 ble det gitt tilsagn om ca. 9 mill. kroner i tilskudd til tiltak for prioriterte arter.



Figur: Utvikling i antall slåttemarker som skjøttes gjennom arbeidet med handlingsplan for utvalgt naturtype slåttemark.

Driftsmidler og rammer for tilskuddsordningen kanaliseres til regional forvaltningsmyndighet (fylkesmannen), som prioriterer lokaliteter for oppfølging, utarbeider skjøtselsplaner og fordeler tilskudd. Arbeidet med UN i kulturmark baseres på tett samarbeid med landbruket nasjonalt, regionalt og lokalt. Det inngås flerårige, frivillige avtaler mellom staten og grunneier/driver, prioritering av lokaliteter skjer i samråd med bl.a. landbruksforvaltning og fagtjeneste gjennom en skjøtselsgruppe for kulturmark i fylkene. På fylkesnivå arbeides det også for å samordne bruken av disse midlene med bruken av miljøvirkemidlene i landbruket, først og fremst RMP, slik at disse ordningene utfyller hverandre best mulig.

Tilskuddsordningen til tiltak for *truede naturtyper* og for *truede arter* er et målrettet virkemiddel rettet mot blant annet utvalgte naturtyper og prioriterte arter. Erfaringene med ordningen hittil viser klare indikasjoner på at den oppfyller hensikten med ordningen. Det er allerede en praksis med samarbeid mellom denne og jordbrukets miljøvirkemidler, men det er behov for enda bedre samordning. Særlig gjelder dette prioritering av lokaliteter og fordeling av midler. I mange fylker utfyller denne ordningen jordbrukets virkemidler, i og med at ordningen ikke har krav om at søker skal være berettiget produksjonstilskudd. Det faktum at det er ulike søknadsfrister for UN/PA, SMIL og RMP oppleves av mange søkere og lokal/regional forvaltning som lite hensiktsmessig.

Tiltaksmidler i verneområder

Flere verneområder er opprettet i områder med store kulturpåvirka naturverdier. Eksempler er seterdaler og beiteområder i fjellregionen. I slike verneområder bidrar tradisjonell landbruksdrift og utmarksbruk til å opprettholde naturverdiene, og videreføres innenfor rammene av verneformålet. I verneområder forvalter miljøforvaltningen tiltaksmidler som brukes for å opprettholde og bedre naturtilstanden i verneområdene. I strategi for bruken av tiltaksmidlene er det et uttalt mål at andelen truede verneområder skal reduseres fra dagens 30 prosent, til 20 prosent innen 2020. Ordningen er målrettet, og skjøtselstiltak (f.eks. slått, tynning, beite) og tiltak i forbindelse med besøksforvaltning finansieres over ordningen.

Naturmangfoldloven gir bestemmelser om at grunneier skal få tilbud om å gjennomføre skjøtsel i verneområder. Tiltak i verneområder gjennomføres i mange tilfelle også i samfinansiering med landbruksvirkemidler. For verneområder med formål om å ivareta kulturmark er samarbeid med landbruket og samordning med miljøvirkemidler i jordbruket viktige for å opprettholde ønsket tradisjonell jordbruksdrift.

Tilskudd til fredete kulturminner i privat eie, kulturmiljøer og kulturlandskap

Ordningen over Riksantikvarens budsjett er særlig rettet mot fredete bygninger og anlegg i privat eie, fredete eller spesielt verneverdige kulturminner og kulturmiljø langs kysten og fredete kulturmiljø og andre særlig verdifulle kulturmiljø og landskap, totalt avsatt 114, 345 mill. kroner i 2015. Ordningen er aktuell for slike kulturminner og kulturmiljøer i landbruket. Andelen midler som går til aktive landbruksforetak er ikke kjent. Omkring halvparten av landets ni fredete kulturmiljøer inneholder jordbrukslandskap. Midlene til andre særlig verdifulle kulturmiljø og landskap er begrensete (anslagsvis 1mill. kroner), men viktige for å ivareta spesielle verdier. Midlene til fredete bygg og anlegg er knyttet til bevaringsprogrammet for fredete bygninger i privat eie. Riksantikvaren fordeler midlene via fylkeskommunen og Sametinget, som mottar søknadene. Riksrevisjonens rapport om ivaretagelse av det nasjonale ansvaret for fredete og verneverdige bygninger (2009) viste at det er vesentlige svakheter i måloppnåelsen. Tiltak som er satt i verk omfatter blant annet 10 bevaringsprogram for fredete og fredningsverdige kulturminner og satsing på å styrke kunnskapen og kompetansen om kulturminner i kommunene.

Tilskudd til samisk kulturminnearbeid

Midlene forvaltes av Sametinget, er rettet mot private eiere og skal brukes til å sette i stand og synliggjøre samiske kulturminner og kulturmiljøer. Det er avsatt 3,4 mill. kroner i 2015.

Tilskudd til automatisk fredete og andre arkeologiske kulturminner

Midlene dekker blant annet utgifter til arkeologiske undersøkelser ved mindre private tiltak. Målgruppe er her private tiltakshavere, inkludert gårdbrukere for visse tiltakstyper (drenering, nydyrking). Posten, totalt 29,6 mill. kroner i 2015, dekker også bevaringsprogrammet for bergkunst og utvalgte, arkeologiske kulturminner. Andelen som går til aktive jordbruksforetak er ikke kjent. Målgruppen er eiere og forvaltere av arkeologiske kulturminner, men objektene som får støtte er i stor grad forhåndsdefinerte av forvaltningen.

Tilskudd til bygninger og anlegg fra middelalderen

Ordningen dekker tiltak rettet mot stavkirker, profane bygninger og prioriterte ruiner fra middelalderen (eldre enn 1537) og diverse brannsikringstiltak, og det er avsatt 29,6 mill. kroner i 2015. I landbruket er ordningen særlig aktuell for eiere av profane middelalderbygninger på gårdstun, som inngår i bevaringsprogrammet for fredete bygninger i privat eie. Eiere skal søke direkte til Riksantikvaren.

Tilskudd til verdiskapingsarbeid på kulturminneområdet

Ordningen er rettet mot å bruke kulturminner og kulturmiljø som ressurs, i satsinger som integrerer kulturminnefeltet i lokal og regional utvikling og samtidig forvalter kulturarven langsiktig. I 2015 er det avsatt 7,9 mill. kroner. Satsinger som får støtte, kan involvere jordbrukslandskap/gårdbrukere – eksempelvis Pilegrimsleden.

Tilskudd fra Norsk Kulturminnefond

Kulturminnefondet er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, med hovedformål å bevilge midler til istandsetting av kulturminner i Norge. Private eiere av verneverdige kulturminner og kulturmiljøer er fondets primære målgruppe. Dette inkluderer frivillige organisasjoner eller lag, enten de eier kulturminnene selv eller forvalter dem på vegne av andre. Kommuner kan også søke om støtte til kommunalt eide kulturminner som kommer allmennheten til gode. Målet er å ta vare på et mangfold av kulturminner og kulturmiljøer. For verneverdige bygninger i landbruket er Kulturminnefondet KLDs viktigste ordning. Bygninger i landbruket var en av satsingene til Kulturminnefondet i 2008-10 og i perioden 2003-2011 gikk 25 prosent av tildelingene til landbruksbygninger. I 2013 gikk 29 mill. kroner til kulturminner i landbruket, av en total ramme på 40 mill. kroner. I 2014 gikk 30 mill. kroner til kulturminner i landbruket (total ramme 62 mill. kroner). Samfinansiering mellom SMIL og Kulturminnefondet bidrar både til å skaffe tilstrekkelige midler og til kvalitetssikring av SMIL-tiltak.

Tilskudd fra Norsk Kulturarv

Stiftelsen Norsk Kulturarv er en interesseorganisasjon med formål å bidra til vern av kulturarven gjennom bærekraftig bruk. Stiftelsen er landsdekkende og åpen for alle. Norsk Kulturarv skal ivareta interessene til eiere og brukere av fredete og verneverdige kulturminner. Stiftelsen forvalter ikke tilskudd, men gir økonomisk bistand gjennom aksjonene «Ta et tak» og «Rydd et kulturminne» – begge med betydning for landbrukets kulturminner. «Ta et tak» tilbyr i samarbeid med Stiftelsen UNI «nødhjelp» til forfallstruede bygninger og har siden 1998 bidratt til å redde over 3000 bygninger over hele landet. «Ta et tak» 2014-2015 retter seg mot våningshus og driftsbygninger. «Rydd et kulturminne» retter seg mot barn og ungdom under 18 år og kombinerer praktisk arbeid med kunnskap om kulturarven i nærmiljøet. Aksjonen blir gjennomført i samarbeid med Sparebankstiftelsen DnB NOR, LMD og Riksantikvaren.

Sikring av friluftsområder og tilskuddsordninger knyttet til friluftsområder og friluftaktivitet

Sikringsordningen innebærer at det offentlige skaffer seg råderett over arealer for allmennhetens friluftsliv, enten ved erverv av eiendomsrett, eller ved avtale om varig bruksrett (servitutavtale). Ordningen er målrettet mot svært populære områder der allmennhetens bruk av området overstiger det grunneier må forventes å akseptere i henhold til allemannsretten. Sikring av områder for friluftsliv i nærområder er et viktig virkemiddel for å nå grupper som er lite aktive. Kommuner og interkommunale friluftsråd kan søke staten v/Miljødirektoratet om økonomisk medvirkning til sikring. Lokale lag og organisasjoner mv. kan ta initiativ overfor kommuner og friluftsråd om å fremme sikringssøknad. Staten kan dekke inntil 100 prosent av kostnaden for områder av nasjonal og regional betydning, og inntil 50 prosent av kostnaden for områder av lokal betydning. For et friluftslivsområde som er sikret kan det dessuten søkes fylkeskommunen om midler til tilrettelegging.

Det finnes noen få eksempler på samarbeid mellom KLDs sikringsordning og landbrukets miljøvirkemidler for å sikre områder for friluftsliv, og noen flere eksempler innenfor tilrettelegging og tiltak, men i hovedsak virker sikringsordningen parallelt med landbrukets virkemidler for friluftsliv og økt tilgjengelighet, blant annet fordi målgruppe og intensjon er ulike. Mens f.eks. SMIL når landbruksforetak som allerede disponerer eiendomsretten til området, er intensjonen med sikringsordningen å kompensere for at det offentlige overtar disposisjonsrett over området, stien eller lignende, slik at man kan tilrettelegge for ferdsel.

Bruk av landbruksarealer til rekreasjonsformål kan medføre tap og ulemper for grunneiere. Et prioritert tiltak i Nasjonal handlingsplan for statlig sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder er å vurdere hvordan statens sikringsordning kan benyttes hensiktsmessig i samarbeid med landbruksmyndighetene, for å fremme sikring og tilrettelegging av viktige områder og ferdselsårer for friluftsliv i bl.a. jordbrukets kulturlandskap, basert på frivillige avtaler med grunneiere. En satsing på tilrettelegging i kulturlandskapet som omslutter byer og tettsteder er svært viktig bl.a. for å gi folk flest tilgang til mosjon og friluftsliv på hverdager og i helgene. Sett i lys av dette er miljøvirkemidler i jordbruket som bidrar til opprettholdelse av landskapskvaliteter og tilgjengelighet viktige.

Nesten 90 prosent av områdene som er statlig sikret ligger helt eller delvis innenfor hundremetersbeltet i strandsonen. 14 prosent ligger helt eller delvis i tettsted. Med økende fokus på å sikre områder i byer og tettsteder er det grunn til å anta at denne andelen vil øke fremover.

Tilskudd til kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder

Fylkeskommunene skal sette i gang og gjennomføre regionale prosjekter for å stimulere kommunene til kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder. Prosjektet ledes av Miljødirektoratet og er en flerårig satsing med mål om at flest mulig av landets kommuner skal ha kartlagt og verdsatt sine friluftslivsområder innen 2018.

I Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv 3:13 (2012-2013) fremkommer det at midlene til frilftsaktivitet genererer betydelig aktivitet.

«Jordbrukslandskap» er en ny områdetype som er innført for å kunne kartlegge jordbruksområder som er betydningsfulle for vinterfriluftslivet. Kategorien omfatter både viktige områder i jordbrukslandskapet, der en kan ferdes til fots når marka er frosset eller snølagt, og dessuten sti-, løype- og turveiforbindelser.

Tilskudd til forebyggende tiltak mot rovviltskader og konfliktdempende tiltak

Målsettingen med tilskuddsordningen er å sikre iverksettelse av effektive forebyggende tiltak for å begrense de skadene rovvilt kan forårsake på produksjonsdyr i landbruket, samt konfliktdempende tiltak for å begrense ulemper for lokalsamfunn og andre grupper. Landbruks-, dyrevelferd- og miljøvirkemidler skal samlet bidra til måloppnåelsen.

Vedlegg 6: Tilgrensende juridiske virkemidler

Flere lover styrer eierskap, bruk og vern av areal og ressurser. Her gjelder blant annet jordloven, konsesjonsloven, plan- og bygningsloven, forurensningsloven, naturmangfoldsloven, kulturminneloven, vannressursloven og friluftsløven. Under disse sorterer forskrifter som retter seg mot jordbruksdrift. Nedenfor omtales de mest sentrale lovene og forskriftene som regulerer miljøhensyn i jordbruket.

Jordloven sier at forvaltningen av arealressursene skal være miljøforsvarlig og blant annet ta hensyn til vern av jordsmonnet som produksjonsfaktor, og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for mennesker, dyr og planter. En skal ta hensyn til at ressursene skal disponeres ut fra fremtidige generasjoners behov. Ved uttak av myr skal det alltid ligge igjen et forsvarlig torv- eller jordlag, og myrarealene skal settes i stand igjen ut i fra hensynet til etterbruken av areal til landbruksformål og naturvern. I vurderingen av om deling av landbrukseiendom eller omdisponering av dyrka og dyrkbar jord skal tillates, skal en ta hensyn til om delingen/omdisponeringen kan føre til drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området. Det skal tas hensyn til vern av arealressursene og om arealet kan føres tilbake til jordbruksproduksjon.

Landbruks- og matdepartementet kan gi forskrifter om drift av jordbruksareal, nydyrking, og driftsveier, jf. jordloven § 11.

Forskrifter om produksjons- og miljøtilskudd i jordbruket har som mål å sikre miljøforsvarlig drift av jordbruksareal. Forskriftene kan blant annet ha som mål å hindre erosjon og regulere bruk og lagring av gjødsel og andre innsatsvarer i produksjonen.

Forskrift om nydyrking har som mål å sikre at nydyrking skjer på en måte som tar hensyn til natur- og kulturlandskap. Det skal legges vekt på hensynet til miljøverdier som biologisk mangfold, kulturminner og landskapsbilde. Nydyrking kan kun skje etter plan godkjent av kommunen, og ved avgjørelsen skal det legges særlig vekt på hvilke virkninger tiltaket kan påregnes å få for natur- og kulturlandskapsverdiene. Eksisterende atkomst til bakenforliggende areal som stier og turveier, omfattes av disse verdiene. Dersom atkomsten ikke kan legges om kan det være grunnlag for å nekte nydyrkingstiltaket. Forskriften stiller også krav om at det ved nydyrking skal settes igjen en vegetasjonssone mot vassdrag. Langs vassdrag med årssikker vannføring skal sonen være minst 6 meter målt ved normal vannføring. Langs vassdrag uten årssikker vannføring skal sonen være minst 2 meter.

Forskrift om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål sier at det skal legges vekt på hensynet til miljøverdier knyttet til naturmiljø, landskap, kulturminner og friluftsliv, og andre interesser som blir berørt av veifremføringen.

Konsesjonsloven har som formål å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern av landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlig for samfunnet, blant annet for å tilgodese hensynet til miljøet, allmenne naturverninteresser og friluftinteresser. En skal ta hensyn til fremtidige generasjoners behov. Det er anledning til å bruke vilkår om (del)avståelse i forbindelse med konsesjonssaker for å sikre disse interessene. Dersom det oppstår tilfeller der naturvernformål og friluftformål bør tilgodeses ved vilkår om avståelse etter konsesjonsloven § 11, må kommunen i sin behandling av konsesjonssøknaden påse at Miljødirektoratet får uttale seg før det tas endelig standpunkt til konsesjonsspørsmålet.

Plan- og bygningsloven er sentral innen kommunal planlegging og arealforvaltning. Den skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging samt sikre estetiske hensyn. Loven er i første rekke styrende for fysiske inngrep, og er kommunenes viktigste verktøy for styring av arealbruk og bevaring av naturverdier og kulturhistoriske verdier. Innsigelse er et redskap i loven som gir statlige etater mulighet til å hindre skade på og tap av nasjonale verdier. Plan- og bygningsloven er et viktig planverktøy for jordbrukets kulturlandskap. Likevel vil en helhetlig forvaltning av jordbrukets kulturlandskap kreve en tilnærming hvor også type bruk og driftsform er inkludert, noe som ikke styres av denne loven. For ivaretagelse av miljøverdier i landskapet i kommuneplanens arealdel kan man imidlertid bruke hensynssoner. I reguleringsplan er det i tillegg til hensynssoner også mulig å regulere til arealformål med underformål vern.

Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) Jmfør forurensningsloven § 8 første ledd omfattes ikke vanlig forurensning fra jordbruk og skogbruk av forurensningsloven i den utstrekning det ikke er gitt særlige forskrifter etter § 9. Det avgjørende for om forurensningen kan betegnes som «vanlig» er om skadene og ulempene etter ei samlet vurdering kan sies å holde seg innenfor rammene av det en sedvanlig må regne med fra jordbruket. § 4 omtaler drift og vedlikehold av planeringsfelt, med formål om å forebygge, begrense eller stanse forurensning/erosjon fra planeringsfelt. Kommunen fører tilsyn, og kan gi pålegg om utbedring av planeringsfelt i samsvar med tekniske retningslinjer for slike.

Annet juridisk regelverk som utfyller forurensningsloven på jordbruksområdet er:

Vannforskriften gjennomfører EUs vanndirektiv i norsk rett. Tilstanden i vannforekomstene skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk og god kjemiske tilstand. Miljømålene er bindende og skal i utgangspunktet nås innen 2021 med mulighet til utsatt frist til 2027 og 2033. Tilstanden i vannforekomstene er delt inn i fem klasser fra svært god til svært dårlig. Der tilstanden er moderat til svært dårlig skal det gjennomføres tiltak for å nå miljømålene. Vannforvaltningsplanene angir miljømålene og når disse skal nås. Det tilhørende tiltaksprogrammet skal synliggjøre hvilke tiltak som skal gjennomføres innen de ulike sektorene for å nå miljømålene eller beskytte vannforekomstene mot forringelse.

Forskrift om organisk gjødsel har til formål å sikre tilfredsstillende kvalitet på produkter som omfattes av forskriften, forebygge forurensningsmessige, helsemessige og hygieniske ulemper ved tilvirkning, lagring og bruk av gjødselvarer, mv. av organisk opphav og legge til rette for at disse produkter kan utnyttes som en ressurs. Forskriften skal også bidra til en miljøforsvarlig forvaltning av jordsmonnet og ivareta hensynet til biologisk mangfold. Forskriften er under revidering med mål blant annet om å redusere landbrukets andel av utslipp av nitrogen til luft, ferskvann og kystområder i en slik grad at næringen innfrir sin andel av forpliktelsene i vannforskriften, Gøteborgprotokollen og Nitratdirektivet.

Forskrift om plantevernmidler regulerer bl.a. godkjenning, fareklassifisering, merking, tilvirkning, omsetning, lagring og bruk av plantevernmidler. Den stiller krav om at kantsoner og åkerholmer ikke skal behandles med plantevernmidler, men tillatelse kan gis av kommunen i forbindelse med skjøtsel av kantsoner. Ny forskrift skal etter planen være ferdig innen 30. mars 2015. Det er foreslått mindre endringer i forhold til eksisterende forskrift. (aktuelle stikkord er bl.a krav om sprøytefrie kantsoner, autorisasjonsbevis og obligatorisk funksjonstest av sprøyteutstyr).

Lov om vassdrag og grunnvann § 11 om kantvegetasjon skal sikre at det langs bredden av vassdrag med årssikker vannføring skal opprettholdes et begrenset naturlig vegetasjonsbelte som motvirker avrenning og gir levested for planter og dyr.

Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) har til formål at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser skal tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur. Loven har bestemmelser om bærekraftig bruk, artsforvaltning, fremmede organismer og områdevern.

Aktsomhetsplikten i nml. § 6 pålegger enhver å opptrå aktsomt å gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet. Dersom en aktivitet utføres i henhold til en tillatelse fra offentlig myndighet, anses aktsomhetsplikten oppfylt.

Utvalgte naturtyper (UN) blir vedtatt gjennom forskrift fastsatt etter naturmangfoldlovens (nml.) §52, for å fremme forvaltningsmålet for naturtyper (§ 4). Pliktene som følger av utvelgelsen er tverrgående og omfatter alle offentlige myndigheter som fatter beslutninger som berører forekomster av UN. Bestemmelsene i nml. § 53 viderefører og utvider pliktene etter kap. II (miljørettslige prinsipper), som skal legges til grunn som retningslinjer for all utøving av offentlig myndighet som berører naturmangfold.

Bestemmelsene om UN innfører meldeplikt etter nml. § 55 for jordbrukstiltak som berører UN. Meldeplikten gjelder ordinære landbrukstiltak som ikke er underlagt søknadsplikt etter annet lovverk. Meldeplikten gjelder ikke «positive tiltak» i handlingsplanen for naturtypen. Meldepliktige tiltak skal meldes til kommunen og tiltak kan ikke iverksettes før tillatelse.

Per i dag (fra 2011) er naturtypene slåttemark, slåttemyr, kalksjøer, kalklindeskog og hule eiker vedtatt som UN.

Prioriterte arter (PA) blir vedtatt etter forskrift etter nml. §§ 23 og 24. Det fastsettes særskilte forskrifter for hver prioritert art. Forskriftene kan etter § 24 forby uttak, skade uttak og ødeleggelse av arten selv og gi regler for beskyttelse av økologiske funksjonsområder for arten. Tiltak som strider mot reglene krever dispensasjon. Per i dag er artene svarthalespove, rød skogfrue, klippeblåvinge, elvesandjeger og dverggås blitt prioritert med beskyttelse av økologiske funksjonsområder, mens artene eremitt, honningblom, dragehode og fjellrev er prioritert uten beskyttelse av økologisk funksjonsområde.

Verneområder (nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater og biotopvernområder) blir vedtatt ved forskrift etter nml. § 34. Verneforskriftene inneholder forbud mot virksomhet som kan være til skade for verneverdiene og verneformålet. Pågående jordbruksvirksomhet vil normalt kunne fortsette som før, mens driftsomlegging, bygging og lignende som hovedregel krever dispensasjon.

Lov om kulturminner (Kulturminneloven) sikrer vern av et representativt utvalg av verdifulle kulturminner og kulturmiljøer. I formålet heter det blant annet at kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Det er et mål å ta vare på mangfoldet av kultminner og kulturmiljø som grunnlag for kunnskap, opplevelse og som bruksressurser. Også botaniske, zoologiske og geologiske forekomster med kulturhistorisk verdi er kulturminner i seg selv, eller kan inngå i et kulturminne eller kulturmiljø.

Kulturminner eldre enn 1537, bygninger eldre enn 1650 og samiske kulturminner eldre enn 100 år er automatisk fredet, og er beskyttet mot inngrep og skjemming. Dette inkluderer en sikringssone på minst 5 meter. Kulturminner (oftest bygninger), område rundt fredete kulturminner og kulturmiljøer fra nyere tid (etter 1537) kan vedtaksfredes. For bygninger og anlegg oppført før 1850 har kommunene varslingsplikt til regional kulturminneforvaltning når de mottar søknad om rivning eller vesentlig endring. Ved mangel på vedlikehold av fredet byggverk, kan eier/bruker pålegges å

gjennomføre tiltak. Ved område- og kulturmiljøfredninger kan det gjennomføres skjøtsel som anses nødvendig av hensyn til formålet med fredningen.

Lov om friluftsliv (frilftsloven) har til formål å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre almenhetens rett til ferdsel, opphold mv. i naturen. Frilftsloven lovfester allemannsretten, definerer innmark og utmark og regulerer forholdet mellom grunneier og allmennheten, inkludert ferdsel.

Videre gir *markaloven*, *viltloven* og *lakse- og innlandsfiskeloven* bestemmelser som skal sikre ivaretagelse av spesifikke miljøverdier. Landbrukseiendommer og landbruksaktivitet berøres på ulike måter av disse, men først og fremst knyttet til bruk og høsting.

Vedlegg 7: Eksempler fra andre land

I gjennomgangen av miljøvirkemidlene i Norge og i arbeidet med å vurdere alternative organiseringer av virkemidlene, er det nyttig å se til hvordan andre land har organisert sine virkemidler på miljøområdet. Dette vedlegget beskriver hvordan den generelle organiseringen av miljøvirkemidlene på områdene biologisk mangfold, kulturminner og kulturlandskap er gjort i en rekke europeiske land på et overordnet nivå, deretter kommer en generell omtale EUs felles landbrukspolitikk med en mer detaljert beskrivelse av hvordan miljøvirkemidlene i Sverige og Wales er organisert. Til slutt beskrives organiseringen av direktetilskudd i Sveits.

Virkemidler innen biologisk mangfold, kulturminner og kulturlandskap i ulike land

For å belyse hvordan miljøvirkemidlene på områdene biologisk mangfold, kulturminner og kulturlandskap er organisert, tas det utgangspunkt i Skog og landskaps rapport *Agri-environmental policies and their effectiveness in Norway, Austria, Bavaria, France, Switzerland and Wales* (rapport 11/2014). Hensikten med rapporten er gjennom litteraturstudier å finne politikk som har vært vellykket for å nå målene knyttet til biologisk mangfold, kulturminner, kulturlandskap i Østerrike, Bayern, Frankrike, Wales og Sveits, og å sammenlikne virkemidlene i disse landene med virkemidler i Norge.

Generelt viste rapporten at det er stor mangel på data over effekter av de ulike ordningene som er studert. Dette kan skyldes kompliserte sammenhenger mellom årsak og virkning, der eksterne forhold også påvirker miljøtilstanden slik at det er vanskelig å isolere effektene av enkeltordninger.

Rapporten viser at man ikke finner noen «best practice» i de studerte landene på hvordan miljøvirkemidlene best bør være organisert for størst mulig måloppnåelse. Likevel fremkommer det særtrekk ved flere av landenes virkemiddelsystemer som blir vurdert som vellykkede for å nå målene knyttet til biologisk mangfold, kulturminner og kulturlandskap. Det pekes også på noen fellestrekk for tiltak som var særlig vellykket. Dette er tiltak som har spesifikke målsettinger, inkluderer lokal informasjon, forholdsvis enkel bruk og organisering, og som ble utformet i samarbeid med gårdbrukerne og dermed tilpasset lokale utfordringer.

Tiltakene som var mindre vellykkede har også noen fellestrekk. De blir ofte kritisert for å være urettferdige med hensyn til regional fordeling, manglende åpenhet, at for små områder ble tilgodesett eller at ordningene krever for mye administrasjon.

Biologisk mangfold

Det er en rekke ulike virkemidler i de utvalgte landene som skal bevare biologisk mangfold i jordbrukslandskapet. De fleste av disse er omfattet av miljøvirkemidler i jordbruket, og kan hovedsakelig deles inn i tre grupper:

- 1) Virkemidler som skal bevare biologisk mangfold i jordbrukslandskapet gjennom enten å virke direkte på jordbruksdriften, eksempelvis gjennom å redusere innsatsfaktorene i jordbruksdriften (blant annet gjennom mer ekstensiv drift) eller ved å fremme mer miljøvennlig drift, eller gjennom å virke direkte på spesifikke arter som trenger beskyttelse.
- 2) Virkemidler som skal ta vare på stedege arter og genressurser.
- 3) Virkemidler som skal skape og bevare ulike naturtyper av spesiell verdi.

De siste årene har det vært diskusjoner om hvorvidt virkemidlene er effektive for å bidra til økt biologisk mangfold. Dette har særlig sammenheng med at det er utfordringer med å fastslå positive effekter grunnet manglende data, og at det er utfordrende å isolere effektene av miljøvirkemidlene i jordbruket fra andre påvirkningsfaktorer. Et unntak fra dette er effekten av virkemidler rettet mot genressurser og husdyrraser, der man har gode tall. Likevel er det overordnede inntrykket at presset på biologisk mangfold i jordbruket har blitt noe mindre, blant annet basert på uttalelser fra OECD og IEEP.

Kulturminner

I landene som er studert ligger hovedansvaret for å ivareta kulturminner hos egne myndigheter, og er ikke et formål under jordbrukspolitikken. I Sveits er alt ansvaret for kulturminner tillagt den føderale kulturetaten i samarbeid med kantonene, mens det i Østerrike, Bayern, Frankrike og Wales er noen virkemidler som er rettet mot kulturminner. Disse er underlagt bygdeutviklingsprogrammene i de ulike landene, og har til hensikt å øke livskvaliteten i bygdene gjennom å ta vare på kulturminner. I tillegg blir istandsettelse og ivaretagelse av kulturminner ofte støttet av NGOer eller ulike stiftelser.

Det har i arbeidet med rapporten ikke vært mulig å sammenstille informasjon om hvor mye støtte som har blitt gitt til dette formålet gjennom kulturarvsmyndighetene eller gjennom tilskudd til bøndene. Siden man mangler sammenliknbare data er det også vanskelig å si noe om effekten av disse virkemidlene.

Kulturlandskap

Omtrent alle virkemidler som er rettet mot bønder har direkte eller indirekte effekter på jordbrukets kulturlandskap, siden dette henger så tett sammen med jordbruksdriften. Av de viktigste virkemidlene som bevarer kulturlandskapet, er:

- 1) Virkemidler som skal opprettholde gårdsdrift i rurale og mindre fordelaktige strøk, eksempelvis fjellområder. Virkemidlene er blant annet med på å bidra til at kulturlandskapet holdes i hevd i disse områdene.
- 2) Virkemidler som skal bidra til skjøtsel av kulturlandskapet.
- 3) Virkemidler som skal bidra til mer ekstensiv gårdsdrift.
- 4) Virkemidler som skal hindre gjengroing.
- 5) Virkemidler som skal bidra til å bevare kulturminner.
- 6) Virkemidler som skal bidra til at områdene blir tilgjengelig for allmennheten og kan brukes til friluftsliv og rekreasjon.
- 7) Virkemidler som skal ivareta og skape landskapselementer (eksempelvis steingjerder, hekker).

Alle land har flere typer virkemidler under punkt 1, og Østerrike, Bayern og Sveits har i tillegg tilskudd direkte rettet mot gårdsdrift i fjellområder og har egne tilskudd til seterdrift. I de fleste land er ivaretagelse av et åpent kulturlandskap del av hovedmålsetningene i bygdeutviklingsprogrammene, mens det har blitt mindre fokusert på å gjøre kulturlandskapene mer tilgjengelig som rekreasjonsområder. Rapporten viste at de virkemidlene i Østerrike, Bayern og Sveits som er rettet mot å ivareta kulturlandskapet i fjellområdene hadde god effekt.

Også for virkemidlene rettet mot ivaretagelse av kulturlandskapet er det vanskelig å si noe om effekten av de ulike virkemidlene, da det ikke eksisterer gode nok data, både som kan si noe om tilstanden før og etter, og som er sammenliknbare på tvers av land.

EUs felles landbrukspolitikk

Som EU-medlemmer er miljøvirkemidlene i Wales og Sverige nært knyttet til EUs felles landbrukspolitikk, Common Agricultural Policy (CAP). Det vil derfor først gis en generell omtale av EUs felles landbrukspolitikk, før de spesifikke miljøvirkemidlene i Wales og Sverige omtales.

Det har blitt gjennomført en rekke større reformer av CAP for å målrette virkemidlene mot de overordnede landbrukspolitiske målene. Virkemidlene er delt inn i to pilarer, der den første omfatter direkte tilskudd og markedsregulering, og den andre omfatter bygdeutvikling (rural development). Støtten under pilar 1 skal sikre bøndenes inntekt gjennom direkte tilskudd, og støtter dermed også opp under produksjonen av fellesgoder gjennom jordbruksdrift. Bøndene kan motta støtten dersom de oppfyller visse vilkår, såkalte Cross Compliance Standards. Cross Compliance Standards setter krav til blant annet minimumsstørrelse på arealet benyttet til jordbruksdrift og opprettholdelsen av ulike tilleggsvilkår. Disse tilleggsvilkårene omfatter også krav til miljø, matsikkerhet og dyrevelferd.

Midlene som er bevilget til pilar 2, er blant annet øremerket midler til bygdeutviklingsprogrammer (rural development programs), herunder midler til forvaltning av naturressurser og spesielle miljøhensyn. Det er opp til hvert medlemsland å utforme nasjonale retningslinjer for tilskudd som utbetales i denne pilaren.

I 2013 ble det vedtatt en reform for perioden 2014–2020. Hensikten med reformen er å skape en mer helhetlig og målrettet landbrukspolitikk. Landbrukets produksjon av fellesgoder er i kjernen av reformen. Av de viktigste endringene reformen medfører er at den direkte støtten til bøndene blir «grønnere», såkalt «greening». Dette innebærer at 30 prosent av den direkte støtten knyttes til vilkår som skal sikre et mer miljøvennlig jordbruk. Dersom disse vilkårene ikke oppfylles, kan hele tilskuddet falle bort og det kan også føre til ytterligere avkorting. Vilråene kan hovedsakelig deles inn i tre typer tiltak: 1) Holde ved like permanente gressarealer 2) «Differensierte avlinger», der det må dyrkes minst 2 plantekulturer på gårder over 10 hektar dyrkbar jord, og minst 3 plantekulturer på gårder over 30 hektar dyrkbar jord. 3) Opprettholde et «økologisk fokusområde» på minst 5 prosent av den dyrkbare jorden for gårder over 15 hektar.

Under pilar 2 skal hvert medlemsland utarbeide et eget bygdeutviklingsprogram for perioden 2014 – 2020. Her har medlemslandene stor grad av fleksibilitet og muligheter for regional tilpasning, men bygdeutviklingsprogrammene skal knyttes opp til minst fire av EUs seks felles prioriteringer: 1) fremme kunnskapsoverføring og innovasjon i landbruket og rurale områder, 2) forsterke konkurransedyktigheten til alle former for landbruk, og fremme innovativ teknologi i jordbruket og bærekraftig skogbruk, 3) fremme matkjedenes organisasjon, dyrevelferd og risikostyring i landbruket, 4) gjenopprette, bevare og styrke økosystemer relatert til jordbruks- og skogbruksdrift, 5) fremme ressurseffektivitet og støtte endringen mot en klimarobust økonomi i landbruks- og matsektoren, 6) fremme sosial inkludering, fattigdomsreduksjon og økonomisk utvikling i rurale områder. Miljøtiltak i jordbruket er også en del av bygdeutviklingsprogrammene. Programmene finansieres av EU og de enkelte medlemslandene i fellesskap. Alle EU-land er nå i gang med å ferdigstille egne bygdeutviklingsprogram, som skal gjelde for perioden 2014–2020. EU skal godkjenne programutkastene, det kan derfor komme endringer av det som er omtalt under.

Sverige

Miljøprogrammet i Sverige er en del av det overordnende bygdeutviklingsprogrammet «Miljö- og landsbygdsprogrammet», og skal gjelde fra 2014-20201. Formålet med programmet er å bidra til utviklingen av lønnsomme og levedyktige foretak, bidra til aktive bønder som gir åpne landskap med beitende dyr og bidra til moderne bygder. Programmet består av støtte- og erstatningsordninger for å utvikle bygdene, samt støtte til miljø og bærekraftig utvikling. Programmet er i større grad målrettet mot overordnede mål på europeisk, nasjonalt og regionalt mål. Programmet er delt inn i 6 prioriteringer, som hver har sine tilhørende fokusområder. De ulike tilskuddene passer inn i minst et fokusområde, slik at alle tilskuddene er med på å bidra til måloppnåelse.

Prioriteringene er som følger:

- 1: Fremme kunnskapsoverføring og innovasjon innen jordbruk og i bygdene.
- 2: Forbedre lønnsomheten og konkurransekraften i alle typer jordbruksforetak og i alle regioner, samt fremme innovativ jordbruksteknikk.
- 3: Forbedre dyrevelferd, risikohåndtering i jordbruket og organiseringen av verdikjeden, inkludert bearbeiding og markedsføring av jordbruksprodukter.
- 4: Gjenopprette, bevare og fremme økosystemer koblet til jordbruk.
- 5: Fremme ressurseffektivitet og støtte overgangen til en CO2-nøytral og klimavennlig økonomi innen jordbruks- og matsektoren.
- 6: Fremme sosial utvikling, bekjempe fattigdom og skape økonomisk utvikling på bygda.

Av disse har prioritering fire og fem fokusområder innen miljø:

- 4a: Gjenopprette, bevare og forbedre biologisk mangfold
- 4b: Forbedre vannforvaltningen, inkludert bruk av gjødsel og plantevernmidler
- 4c: Forebygge erosjon og forbedre skjøtsel
- 5a: Effektivisere vannforbruket i jordbruket
- 5b: Effektivisere energiforbruket i jordbruket og i næringsmiddelindustrien
- 5c: Fremme tilgang til, og bruk av, fornybar energi og fremme en samfunnsøkonomi som bygger på bruk av biprodukter/biorest, avfall og andre fornybare ressurser som ikke blir brukt til mat
- 5d: Redusere jordbrukets utslipp av ammoniakk og drivhusgasser
- 5e: Fremme karbonbinding i jordbruket

Virkemidlene på miljøområdet er delt inn i miljøinvesteringer og miljøkompensasjon.

Miljøinvesteringene omfatter gjerder mot rovdyr, engangsrydding av beitemark, miljøinvestering – forbedre vannkvaliteten, anlegge og restaurere våtmarker og dammer for forbedret vannkvalitet, anlegge og restaurere våtmarker og dammer for biologisk mangfold, gjenskape og restaurere kulturmiljøet i reindriftsområder.

Miljøkompensasjon omfatter tilskudd til økologisk produksjon, omstilling til økologisk produksjon, tilskudd til beitemark og slåtteenger, tilskudd til seter, restaurering av beitemarker og slåtteenger, skjøtsel av våtmarker og tradisjonell dyrking av brune bønner.

Tilskuddene vil bli fordelt gjennom søknad og prioritert etter utvalgte kriterier som også skal bidra til bedre måloppnåelse. Det er ulike kriterier både på nasjonalt nivå og regionalt nivå.

Wales

¹ EU skal godkjenne programutkastene før de trer i kraft, det kan derfor komme endringer fra det som her er omtalt.

I Storbritannia har hvert av landene England, Wales, Skottland og Nord-Irland sitt eget bygdeutviklingsprogram. Miljøtiltakene inngår som en del av bygdeutviklingsprogrammet.

Bygdeutviklingsprogrammet i Wales, skal gjelde fra 2014-2020², har tre overordnede mål:

- 1) Øke produktiviteten, mangfoldet og effektiviteten i jordbruk og skogbruk i Wales, forbedre konkurransedyktigheten og robustheten og redusere avhengigheten til subsidier.
- 2) Forbedre miljøet i Wales, fremme bærekraftig forvaltning av naturressursene og gjennomføring av klimatiltak
- 3) Fremme sterk og bærekraftig rural økonomisk vekst i Wales og oppmuntre større samfunnsstyrt lokalutvikling.

Programmet er videre delt inn i 6 prioriteringer:

- 1) Fremme kunnskapsoverføring og innovasjon i landbruket og rurale områder
- 2) Forsterke konkurransedyktigheten til alle former for landbruk og fremme gårdenes levedyktighet
- 3) Fremme matkjedenes organisasjon og risikostyring i landbruket
- 4) Gjenopprette, bevare og styrke økosystemer relatert til jordbruks- og skogbruksdrift
- 5) Fremme ressurseffektivitet og støtte endringen mot en klimarobust økonomi i landbruks- og matsektoren
- 6) Fremme sosial inkludering, fattigdomsreduksjon og økonomisk utvikling i rurale områder

Frem til 2012 var det 4 tilskuddsordninger som ble regnet innenfor på miljøområdet i jordbruket. Systemet bestod av to nivåer, der Tir Cynnal representerer et grunnleggende nivå av miljøtiltak, mens Tir Gofal representerer et avansert nivå av miljøtiltak. I tillegg er det egne ordninger for områder hvor det er utfordrende å drive jordbruk, Tir Mynydd, og til økologisk landbruk.

Formålet med Tir Gofal var å beskytte og styrke habitater som er viktige for plante- og dyreliv, beskytte og styrke kulturlandskapet og kulturminner, skape større offentlig tilgjengelighet på bygdene, og beskytte og styrke vann-, jord-, og luftkvaliteten gjennom tiltak som skal redusere forurensing. For at de næringsdrivende skulle kunne delta i denne ordningen, ble de vurdert av eksterne konsulenter / revisorer som benyttet et poengsystem. Poengene ble regnet ut basert på hvor verdifulle områdene ble ansett for å være ut fra gitte kriterier, som eksempelvis biologisk mangfold, våtmarker, kulturminner, eller få poeng for å gjøre tiltak som bidrar til formålet med ordningen. Næringsdrivende som deltok i ordningen skrev avtaler som varer i 10 år, med mulighet for å avslutte avtalen etter halvparten av tiden.

Det er delte erfaringer med Tir Gofal. Mens ordningen har ført til bedre habitater, har det ikke vært merkbar endring for prioriterte arter og ikke endring i vannkvalitet.

Skog og landskaps rapport viser at Wales har de mest omfattende virkemidlene for bevaring og istandsettelse av kulturminner på gårder. Beskyttelse av «det historiske miljøet» er en del av formålet med miljøvirkemidlene. Ut fra de tallene som er tilgjengelige, fremkommer det at Wales, sammenliknet med tall fra de andre landene, har støttet det høyeste antallet kulturminner. Videre kommer også Wales bra ut når det gjelder virkemidler for å skape offentlig tilgjengelighet i jordbruksområder, der de, i motsetning til andre land, har virkemidler for å bidra til dette. En årsak til dette kan være at den offentlige tilgangen til jord- og skogbruksområder tradisjonelt er mer begrenset i Wales.

² EU skal godkjenne programutkastene før de trer i kraft, det kan derfor komme endringer fra det som her er omtalt.

I 2012 ble det innført et nytt virkemiddelsystem på miljøområdet i jordbruket, kalt Glastir. Glastir skal betale for produksjon av miljøgoder, og er spesielt rettet mot å bekjempe klimaendringer, forbedre vannforvaltningen, og opprettholde og bevare biologisk mangfold. Systemet har likhetstrekk med forrige system. Det blir fortsatt skrevet avtaler med gårdene for gjennomføring av tiltakene i en avtalt periode, og gitt poeng til gårdene for deltakelse videreføres. Hvor mange poeng de ulike kriteriene gir er blitt noe justert.

Glastir entry er inngangsportalen til virkemiddelsystemet. Ordningen er åpen for alle bønder og forvaltere av jordbruksarealer, og innebærer at de skriver en avtale om å produsere avtalte miljøgoder i en femårsperiode. For å delta må bøndene i tillegg ha oppfylt Cross Compliance Standards i CAP og ha oppfylt visse vilkår satt til jordbruksdrift og miljø, samt velge ulike forvaltningsalternativer som passer den aktuelle gården best. Man må ha oppnådd en minste poengsum for å kunne motta tilskudd.

I tillegg til et grunntilskudd, kan man få mer i tilskudd dersom man oppfyller visse vilkår som prioriteres i den aktuelle regionen, dersom gården er i områder hvor det er særskilt utfordrende å drive og dersom man driver økologisk.

Glastir advanced er spesielt målrettet mot karbonbinding i jord, vannkvalitet, biologisk mangfold, kulturminner og økt tilgjengelighet. Ordningen er avgrenset til gårder innenfor forhåndsdefinerte områder, der det er særlig vurdert at tiltakene vil gi god effekt. Det blir gitt tilskudd avhengig av hvilke tiltak som gjennomføres.

I tillegg er det egne tilskudd for de som eier en allmenning der det er åpne beiteområder, for å investere i anlegg for å redusere karbonutslipp, tiltak for økt ressurseffektivitet og til skogbruk.

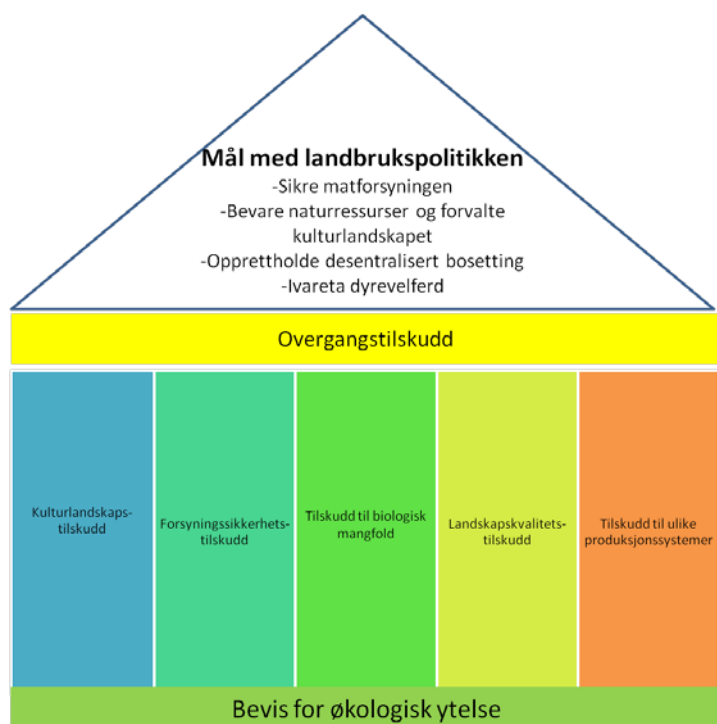
Siden det nye virkemiddelsystemet ble innført mens avtaler i forrige system fortsatt løper, er det etablert overgangsordninger for de som allerede har en avtale. Tir Cynnal og Tir Gofal blir videreført til utgangen av 2013, etter dette må bønder som har skrevet avtaler ha gått over til det nye systemet.

Sveits

Målene for landbrukspolitikken i Sveits er fastsatt i grunnloven, hvor det heter:

- Konføderasjonen skal sikre at landbruket bidrar til en bærekraftig og markedsorientert produksjon som
- Sikrer matforsyningen i befolkningen
- Bevarer naturressurser og forvalter kulturlandskapet
- Opprettholder en desentralisert bosetting
- Ivaretar dyrevelferd

Innenfor rammene av det som er fastsatt i grunnloven blir landbrukspolitikken styrt ut fra fireårige planer, der det blir fastsatt hvilke tilskudd som skal gis samt bevilget en finansiell ramme. I januar 2014 trådte en ny 4-årsplan i kraft, som skal vare frem til 2017. For i større grad å kunne nå målene med landbrukspolitikken, innebærer den nye 4-årsplanen at virkemidlene *målrettes* og *skreddersys*. Direktetilskuddene er organisert på følgende måte:



Figur: Organiseringen av direktetilskuddene i Sveits

Bevis for økologisk ytelse og tilskudd til mer effektiv ressursutnyttelse

Det er en rekke grunnvilkår som må oppfylles for å motta direktetilskudd, såkalte «bevis for økologisk ytelse». Kravene skal sikre at landbrukets ressurser blir utnyttet på en bærekraftig måte, og er knyttet til bruk av gjødsel, vekstrotasjon, miljøareal, riktig bruk av plantevernmidler, jordvern, områder for å opprettholde biologisk mangfold, dyrevelferd.

Videre er direktetilskuddene organisert i fem pilarer, som hver representerer et felles gode landbruket produserer. Pilarene er delt inn i kulturlandskap, forsyningssikkerhet, biologisk mangfold, landskapskvalitet og produksjonssystem. Store deler av direktetilskuddene er nå lagt inn i disse pilarene, og dette skal innebære en målretting og forenkling av hvordan virkemidlene er organisert. Det er ulike tilskuddssatser basert på hvor produksjonen foregår.

Pilar 1, Kulturlandskapstilskudd, skal bidra til å holde landskapet åpent. Pilaren består av seks ulike tilskudd, her inngår tilskudd for å hindre gjengroing i skogs- og fjellområder, ulike tilskudd til setring og ulike tilskudd til jordbruksdrift i bratte områder.

Pilar 2, Forsyningssikkerhetstilskudd, skal sørge for forsyningssikkerhet for befolkningen. Midler som tidligere har blitt gitt til dyretilskudd flyttes hit og gjøres om til arealavhengige tilskudd, under visse forutsetninger. I tillegg økes tilskudd til åkerbruk og til permanente avlinger, slik at den relative støtten til produksjonene økes sammenliknet med støtten til grovfôrarealer.

Pilar 3, Tilskudd til biologisk mangfold, skal sikre og fremme biologisk mangfold. Sammenslåing av allerede eksisterende tilskudd til fremme for biologisk kvalitet og ivaretagelse av nettverk mellom leveområder. I tillegg blir et nytt tilskudd inkludert, tilskudd til arealer langs vassdrag og til artsrike arealer som brukes til setring.

Pilar 4, Landskapskvalitetstilskudd, skal sikre, fremme og videreutvikle et mangfold av ulike landskap. Det er regionalt tilpassede prosjektbaserte tiltak. Tilskuddene blir fordelt ved hjelp av en fordelingsnøkkel.

Pilar 5, Tilskudd til ulike produksjonssystemer, skal bidra til utvikling av naturnære, miljøvennlig- og dyrevennlige produksjonsformer. Tilskudd til økologisk landbruk, ekstensivt jordbruk inngår her, i tillegg til tilskudd til beitebasert melke- og kjøttproduksjon.

Overgangstilskudd: På toppen av direktetilskuddene kan man få overgangstilskudd i en overgangsfase for å tilpasse seg til endringen i tilskuddssystemet. Differansen mellom nytt og gammelt tilskudd blir beregnet for hvert foretak.

Kilder til vedlegg 7

Agri-environmental policies and their effectiveness in Norway, Austria, Bavaria, France, Switzerland and Wales: Review and recommendations. C.Blumentrath, m.fl., Rapport fra Skog og landskap 11/2014. Norsk institutt for skog og landskap, Ås.

Bundesrat setzt Agrarpolitik 2014-2017 um. Bundesrat für Landwirtschaft, Bern (2013). Tilgjengelig fra: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/32427.pdf> (Lest: 06.10.2014)

Agrarpolitik. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern (2014). Tilgjengelig fra: <http://www.blw.admin.ch/themen/00005/index.html?lang=de>. (Lest: 06.10.2014)

The new Common Agricultural Policy schemes in England: August 2014 update. Including "Greening: how it works in practice". Department for Environment, Food and Rural Affairs, London (2014). Tilgjengelig fra: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/367701/cap-reform-october-2014-update.pdf.

CAP Reform – an explanation of the main elements. Press release 26.06.2013. European Commission, Brussel (2013). Tilgjengelig fra: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-621 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-621_en.htm).

Overview of CAP Reform 2014-2020. Agricultural Policy Perspectives Brief No5/December 2013. European Commission, DG Agriculture and Rural Development, Unit for Agricultural Policy Analysis and Perspectives, Brussel (2013). Tilgjengelig fra: http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf.

Stöd i nya landsbygdprogrammet. Jordbruksverket (2014). Tilgjengelig fra: <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/landsbygdsutveckling/visionerochprogram/nyttlandsbygdprogram20142020/stodinyalandsbygdprogrammet>. (Lest: 10.10.2014)

Vad är landbygdprogrammet? Jordbruksverket (2014). Tilgjengelig fra: <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/landsbygdsutveckling/programochvisioner/landsbygdsprogrammet20142020/vadarlandsbygdsprogrammet.4.1b8a384c144437186ea10a.html> (Lest: 10.10.2014)

Betaling for fellesgoder – Forslag til endringer i miljøvirkemidlene i landbruket. Kallbekken, Steffen (red.), Delprosjekt FOLA-miljø, NILF Rapport 2002-2. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.

(2010). Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. S. Lanz m.fl, i Agrarforschung Schweiz 1(1): s 10-17 2010. Bundesrat für Landwirtschaft, Bern.

Tema 3: Reform av direkte tilskudd i Sveits. Mittenzwei, Klaus (2010), i Knudsen, Heidi (red.) Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2010. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.

Agriculture and the environment in the Nordic countries. Policies for sustainability and green growth. A.S. Prestvik, m.fl., TemaNord 2013:558. Nordisk ministerråd

An introduction to Glastir and other UK agri-environmental schemes. H. Rose, National Assembly for Wales, Paper number 11/012 (2011). National Assembly for Wales, Cardiff Bay. Tilgjengelig fra: <http://www.assemblywales.org/research>.

Glastir. Welsh Government, Cardiff (2014). Tilgjengelig fra: <http://wales.gov.uk/topics/environmentcountryside/farmingandcountryside/farming/schemes/glastir/?lang=en>. Lest: 28.11.2014.

The Wales Rural Development Programme 2014-2020 (RDP). Welsh Government, Cardiff (2014). Tilgjengelig fra: <http://wales.gov.uk/topics/environmentcountryside/farmingandcountryside/cap/ruraldevelopment/rural-development-plan-for-wales-2014-2020/?lang=en>>. Lest: 28.11.2014.