

Nasjonalt miljøprogram 2019-2022

Nasjonale miljømål og virkemidler for
miljø- og klimaarbeidet i jordbruket

Rapport nr. 28/2018
19.11.2018





Nasjonalt miljøprogram 2019 – 2022

Rapport:

Nasjonale miljømål og virkemidler for miljø- og
klimaarbeidet i jordbruket

Avdeling: Avdeling ressurs og areal

Dato: 19.11.2018

Ansvarlig: Seksjon miljø og klima

Rapport-nr.: 28/2018

Forsidebilde: © Geir Harald Strand / NIBIO

Forord

Jordbrukssektoren har et selvstendig ansvar for å ivareta miljøhensyn og har over lang tid hatt ulike virkemidler som skal redusere miljøbelastninger og fremme miljøgoder. Nasjonalt miljøprogram 2019- 2022 gir en samlet fremstilling av hvordan en legger til rette miljøarbeidet i jordbruket, med oppdaterte mål og virkemidler.

Jordbrukets miljøinnsats skal bidra til å oppfylle internasjonale klima- og miljøavtaler og mål, nasjonale miljømål og mål for landbrukspolitikken. Programperioden 2019- 2022 tar utgangspunkt i Stortingsmelding [Meld. St. 11 \(2016-2017\) Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon](#). Det er også foretatt en vurdering av miljøvirkemidlene i jordbruket i [Helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidler i jordbrukspolitikken – rapport fra en partssammensatt arbeidsgruppe til jordbruksoppgjøret 2015](#) siden forrige Nasjonale miljøprogram. Flere av anbefalingene fra rapporten er innarbeidet i ulike miljøvirkemidler.

Siden forrige utgave av Nasjonalt miljøprogram er det innført noen nye ordninger, som tilskudd til drenering og tilskudd for levering av husdyrgjødsel til biogassanlegg. Enkelte ordninger er avviklet, blant annet miljøplan på jordbruksforetak. Noen ordninger er endret med sikte på samordning, som tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser, tilskudd til tiltak i utvalgte kulturlandskap i jordbruket og tilskudd til tiltak i verdensarvområdene Vegaøyan og Vestnorsk fjordlandskap.

Et viktig innsatsområde framover vil være tiltak for å redusere klimagassutslipp fra jordbruket. I den forbindelse vil vi vise til rapporten [Klimatiltak i jordbruket – gjennomgang av ordninger med støtte til klimatiltak på gårdsbruk \(2018\)](#). Dette vil bli fulgt opp videre i kommende programperiode.

En ny nasjonal instruks for regionale miljøtilskudd i jordbruket skal gjelde fra 2019. Bakgrunnen er behov for å forenkle og målrette de landbrukspolitiske virkemidlene. Instruksen gir sentrale føringer for utformingen av de regionale forskriftene, og erstatter føringer som tidligere ble gitt i Nasjonalt Miljøprogram. I denne utgaven av Nasjonalt miljøprogram er det derfor lagt mindre vekt på faglige rammer for regionalt miljøprogram enn det har vært i tidligere versjoner.

Oslo, 19.11.2018

Innhold

Forord	2
Innhold	3
1 Bakgrunn og ramme for miljøvirkemidlene i jordbruket	4
2 Nasjonale miljømål og internasjonale forpliktelser	5
2.1 Internasjonale avtaler	5
2.1.1 FNs bærekraftsmål	5
2.1.2 Klima og luft	5
2.1.3 Naturmangfold	6
2.1.4 Vann	6
2.1.5 Plantevernmidler	7
2.1.6 Kulturminner	7
2.2 Nasjonale miljømål	7
2.3 Miljømål i landbrukspolitikken	8
3 Mål i Nasjonalt miljøprogram 2019-2022	11
3.1 Kulturlandskap	12
3.2 Biologisk mangfold	12
3.3 Kulturminner og kulturmiljøer	13
3.4 Friluftsliv og tilgjengelighet	13
3.5 Avrenning til vann	14
3.6 Plantevernmidler	15
3.7 Utslipp til luft	15
3.8 Økologisk jordbruk	16
4 Virkemidler	18
4.1 Juridiske virkemidler	19
4.2 Økonomiske virkemidler	21
4.2.1 Nasjonale tilskuddsordninger	22
4.2.2 Regionale tilskuddsordninger	24
4.2.3 Kommunale ordninger	26
4.3 Miljøvirkemidler i jordbruket forvaltet av Klima- og miljødepartementet (KLD)	27
Vedlegg 1 Internasjonale avtaler, direktiver og konvensjoner	29

1 Bakgrunn og ramme for miljøvirkemidlene i jordbruket

Jordbrukets samfunnsoppdrag er lønnsom og trygg matproduksjon i tråd med forbrukernes interesser, produksjon av fellesgoder og bidrag til sysselsetting og verdiskaping.

Matsikkerheten sikres gjennom nasjonal produksjon, handel og ivaretagelse av produksjonsgrunnlaget. Andre sentrale bidrag fra jordbruket er bosetting og verdiskaping over hele landet, samt miljøgoder knyttet til kulturlandskap, naturmangfold og kulturarv. Samtidig er jordbruket en kilde til forurensning og kan gi negative påvirkninger på økosystemer, kulturminner, luft, jord og vann. Jordbrukspolitikken skal favne slike komplekse sammenhenger.

Landbruk over hele landet med et mangfoldig landbruk, en variert bruksstruktur og geografisk produksjonsdeling er et sentralt mål i landbrukspolitikken. Produksjonsdelingen 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. Dette gir både verdifull produksjon av fellesgoder, men medfører også ulike utfordringer som overskudd av arealer og gjengroing i enkelte områder, og nedbygging, underskudd av arealer og overskudd av husdyrgjødsel i andre områder.

Bruksnedlegging, samt generell effektivisering av jordbruksdriften, har ført til at de minste, minst produktive og mest utilgjengelige arealene har gått ut av produksjon. Dette kan også gi utfordringer for arealer med miljøverdier som er avhengige av slått og beite for å bli ivaretatt. I mer sentrale strøk er situasjonen en annen, med press på jordbruksarealer til andre formål. Her ligger også i stor grad den mest fruktbare jorda.

En forutsetning for matproduksjon og jordbrukets bidrag til fellesgoder er lønnsom drift basert på god ressursutnyttelse. Grovforbasert husdyrhold og beitedrift 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 setring og utmarksbeiting.

Nasjonalt miljøprogram skal bidra til å imøtekomme noen av utfordringene og nå målene nevnt over, samtidig som det skal bidra til å nå de internasjonale og nasjonale klima- og miljømålene.

2 Nasjonale miljømål og internasjonale forpliktelser

Nasjonale miljømål og internasjonale forpliktelser gir føringer for de mål som landbruket setter for miljøarbeidet. Vi har miljømål på ulike nivå som vist i figuren under.



Figur 1: Oversikt over miljømål på ulike nivåer

2.1 Internasjonale avtaler

Internasjonale klima- og miljøavtaler forplikter jordbrukssektoren til å sikre miljøverdier og ta miljøhensyn. De mest relevante avtalene og forpliktelsene er omtalt under. For en fullstendig oversikt, se vedlegg 1.

2.1.1 FNs bærekraftsmål

I 2015 vedtok FNs medlemsland 17 globale mål for en bærekraftig utvikling frem mot 2030.

Målene gjelder for alle land og legger grunnlaget for en langsiktig og samstemt innsats.

Målsetning for matsikkerhet og landbruk er å «Utrydde sult, oppnå matsikkerhet og bedre ernæring, og fremme bærekraftig landbruk.» Mer spesifikt omhandler målet å sikre bærekraftige systemer for matproduksjon, robuste praksiser som gir økt produktivitet og produksjon, bidrar til å opprettholde økosystemene, styrker evnen til tilpasning til klimaendringer, ekstremvær, tørke, oversvømmelser og andre katastrofer, og som gradvis fører til bedre jordkvalitet.

2.1.2 Klima og luft

FNs klimakonvensjon (UNFCCC) utgjør rammeverket for internasjonalt klimasamarbeid. I 2015 ble det enighet mellom partene om en ny global og rettslig bindende klimaavtale, Paris-avtalen. I avtalen ble landene enige om å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2 °C over førindustrielt nivå og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C. For å oppnå dette setter avtalen opp et kollektivt utslippsmål. Utslipp fra jordbruket er omfattet av Norges utslippsmål for 2030 som er meldt inn til FN.

Norge har ratifisert Paris-avtalen og har meldt inn et mål om at utslippene av klimagasser skal reduseres med minst 40 prosent i perioden 1990-2030, jf. Meld. St. 13 (2014-2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030- en felles løsning med EU*. Norge er i dialog med EU om en felles oppfyllelse av 2030-målet i Paris-avtalen. Norge deltar allerede i EUs kvotesystem gjennom EØS-avtalen. Ved felles gjennomføring vil Norge også samarbeide om gjennomføringen i ikke-kvotepliktig sektor, dvs. transport, jordbruk, bygg og avfall. I tillegg kommer regelverk for hvordan opptak og utslipp fra skog- og arealbrukssektoren skal regnes inn i forpliktelsen.

I ikke-kvotepliktig sektor skal EU redusere utslippene med 30 prosent sammenliknet med 2005, og det overordnede målet skal fordeles slik at hvert land får et nasjonalt mål mellom 0 og 40 prosent. Utslippskuttene vil bli fordelt mellom medlemslandene ut i fra BNP per innbygger, med visse justeringer, slik at det samlet for EU blir 30 prosent kutt i 2030 sammenliknet med 2005. I dette regelverket ligger Norge an til å få en forpliktelse om å redusere de ikke-kvotepliktige utslippene med 40 prosent i 2030 sammenliknet med 2005.

Gøteborgprotokollen om reduksjon av forsurende, 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. En revidert Gøteborgprotokoll ble vedtatt i mai 2012, der landene forplikter seg til prosentvise reduksjoner innen 2020. Norge skal redusere utslippene av ammoniakk med åtte prosent sammenliknet med utslippene i 2005.

2.1.3 Naturmangfold

FNs konvensjon for biologisk mangfold (CBD) har som formål 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. Under konvensjonen har Norge forpliktet seg til Aichi-målene, som er globale mål for å stoppe tapet av naturmangfold innen 2020. Det pågår et arbeid for å utvikle nye globale mål for biologisk mangfold for perioden etter 2020.

Den internasjonale traktaten for plantegenetiske ressurser for mat og landbruk, Plantetraktaten (2004), sikrer at plantegenetisk materiale fra genbanker over hele verden og genressurser fra planter i vill flora fortsatt er tilgjengelig for planteforedling. Traktaten sikrer også bønder rettigheter til sine egne genressurser og at inntekter, teknologi, kunnskap og andre goder som oppstår ved bruk av genressursene blir rettferdig fordelt. Andre relevante avtaler for naturmangfold er Bonnkonvensjonen om bevaring av trekkende ville dyr (1979), Bernkonvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (1986).

2.1.4 Vann

Vanndirektivet (EUs rammedirektiv for vann) skal sikre beskyttelse og bærekraftig bruk av vannmiljøet, både i ferskvann, grunnvann og kystvann. I henhold til direktivet er det utarbeidet nasjonale vannforvaltningsplaner. Vannforvaltningsplaner ble godkjent i juli 2016 og gjelder i perioden 2016-2021. Planen skal revurderes og oppdateres for neste seksårsperiode og det vil i løpet av 2018 bli utarbeidet nasjonale føringer for de berørte sektorene, også landbruk, for prioriteringer i neste periode. Nitratdirektivet (EUs direktiv 91/676/EEC) fastsetter bestemmelser om beskyttelse av vann mot nitratforurensning fra landbrukskilder.

2.1.5 Plantervernmidler

Rammedirektivet for bærekraftig bruk av pesticider (2009) er et Europaparlaments- og rådsdirektiv som setter mål og gir tiltak for bærekraftig bruk av plantervernmidler. 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.

2.1.6 Kulturminner

Avtaler på kulturminneområdet er blant annet UNESCOs konvensjon for vern av verdens kultur- og naturarv (1972), UNESCOs konvensjon om vern av den immaterielle kulturarven (2003), Europarådets konvensjon om vern av den arkeologiske kulturarven (Valetta-konvensjonen 1992), Europarådets konvensjon om vern av Europas faste kulturminner (Granada-konvensjonen 1985) og den Europeiske landskapskonvensjonen (2000).

2.2 Nasjonale miljømål

Klima- og miljødepartementet har hovedansvaret for å ivareta helheten i regjeringens klima- og miljøpolitikk. Det er etablert seks resultatområder med tilhørende nasjonale mål som skal vise helheten i klima- og miljøpolitikken og synliggjøre at klima og miljø er et ansvar for hele samfunnet. Jordbruket skal bidra til å nå målene innen naturmangfold, kulturminner og kulturmiljø, friluftsliv, forureining og klima.



Figur 2: Resultatområder i den nasjonale klima- og miljøpolitikken

Norge fikk i 2015 en ny Stortingsmelding om naturmangfold, Meld. St. 14 (2015-2016) *Natur for livet – norsk handlingsplan for naturmangfold*. Meldingen og strategier knyttet til denne er i tråd med Norges forpliktelser om å iverksette FNs konvensjon om biologisk mangfold (Se 2.1.3). De tre nasjonale målene for naturmangfold er:

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

Meldingen omtaler regjeringens strategi for å sikre god tilstand i økosystemene. I første omgang skal betydningen av «god økologisk tilstand» klargjøres, basert på vitenskapelige og etterprøvbare kriterier. Videre skal mål for hvilken tilstand som skal opprettholdes eller oppnås i norske økosystemer fastsettes, med sikte på at en forvaltning basert på definerte mål for økologisk tilstand skal være på plass innen 2020.

Arter eller naturtyper som etter naturmangfoldloven har fått status som prioritert art eller utvalgt naturtype, har egne handlingsplaner. Disse gir retningslinjer og veiledning om forvaltning, skjøtsel og andre tiltak for arten eller naturtypen. Det er i dag seks utvalgte naturtyper og tretten prioriterte arter etter naturmangfoldloven. Også for andre trua arter og naturtyper er det utarbeidet handlingsplaner.

Tverrsektoriell nasjonal strategi og tiltak mot fremmede skadelige arter (2007) beskriver mål og tiltak i jordbrukssektoren for å hindre spredning og gjøre tiltak mot slike arter. Hønsehirse, kjempespringfrø og villsvin er eksempler på arter som medfører kostnader for jordbruket og som vil ha negative konsekvenser for biologisk mangfold og oppnåelse av nasjonale miljømål. Ny tiltaksplan skal foreligge i løpet av 2019.

Det har lenge vært norsk politikk å bevare et utvalg av norsk natur mot framtidige inngrep. Nasjonalparkplanen, fylkesvise verneplaner, men også vernede vassdrag, nøkkelbiotoper i skog og beskyttelse av korallrevene, er eksempler på dette.

Nasjonal pollinatorstrategi ble lagt frem i juni 2018, med hovedmål å «Sikre levedyktige bestandar av villbier og andre pollinerende insekt for å oppretthalde pollinering i matproduksjon og naturlege økosystem.» Målet skal nås gjennom tre innsatsområder: 1) økt kunnskap 2) unngå tap og øke omfanget av sammenhengende, gode leveområder for pollinatore 3) gjøre oppdatert kunnskap tilgjengelig for alle målgrupper. Landbrukssektoren skal blant annet øke kunnskapen om praktiske løsninger og tiltak jordbruket kan benytte for å sikre gode leveområder for pollinatorer, samt fremdeles legge til rette for ivaretagelse og rett skjøtsel av leveområder for pollinatorer.

Stortingsmelding om friluftsliv, Meld. St. 18 (2015–2016) *Friluftsliv — Natur som kilde til helse og livskvalitet* ble lagt frem i 2016. Det fremkommer i meldingen at regjeringen vil legge til rette for et samarbeid mellom landbruket, kommunene og frivillige organisasjoner med sikte på å videreutvikle allmennhetens mulighet for friluftsliv i jordbrukslandskapet.

På klimaområdet er regjeringens strategi for oppfyllelse av klimaforpliktelsen for 2030 presentert i Meld. St. 41 (2016-2017) *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid*. Se også omtale i kap. 2.1.2 og 2.3.

2.3 Miljømål i landbrukspolitikken

Jordbrukets samfunnsoppdrag er lønnsom og trygg matproduksjon i tråd med forbrukernes interesser, produksjon av fellesgoder og bidrag til sysselsetting og verdiskaping.

Stortingsmelding Meld. St. 11 (2016-2017) *Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon* ble lagt fram i desember 2016. Stortingets behandling av meldingen i Innst. 251 S (2016-2017) slår fast fire overordnede mål for jordbrukspolitikken; matsikkerhet og beredskap, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser.

Matsikkerhet og beredskap	Landbruk over hele landet	Økt verdiskaping	Bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser
Sikre forbrukerne trygg mat Økt matvareberedskap God dyre- og plantehelse og god dyrevelferd Satse på avl, forskning og utdanning for å øke bruken av de økologiske ressursene.	Legge til rette for bruk av jord- og beiteressursene Muligheter for bosetting og sysselsetting Et mangfoldig landbruk Med en variert bruksstruktur og geografisk produksjonsdeling Legge til rette for rekruttering i hele landet En økologisk bærekraftig reindrift	Utnytte markedsbaserte produksjonsmuligheter En konkurransedyktig og kostnadseffektiv verdikjede for mat En effektiv og lønnsom utnytting av gårdens samlede ressurser Videreutvikle Norge som matnasjon Legge til rette for bondens inntektsmuligheter og evne til å investere i gården Bærekraftig skogbruk og konkurransedyktige skog- og trebaserte verdikjeder	Redusert forurensning fra landbruket Reduserte utslipp av klimagasser, økt opptak av CO2 og gode klimatilpasninger Bærekraftig bruk og et sterkt vern av landbruket sine areal og ressursgrunnlag Ivareta kulturlandskapet og naturmangfoldet
En effektiv landbruks- og matforvaltning			
Forskning, innovasjon og kompetanse skal bidra til at hovedmålene i landbruks- og matpolitikken blir nådde			
Ivareta norske interesser og sikre framgang i internasjonale prosesser			

Figur 3: Målstruktur for landbruks- og matpolitikken i Norge

Meldingen fastslår at regjeringen vil følge opp jordbruket sitt sektoransvar for miljøtiltak. På lik linje med andre sektorer skal jordbruket bidra til å nå nasjonale miljømål. Dette innebærer å ta vare på jordbrukets varierte og mangfoldige kulturlandskap med kulturverdier, naturmangfold og tilgjengelighet for allmennheten. Videre er det et mål å redusere forurensning til vassdrag, redusere utslipp av klimagasser, øke lagring av karbon og sikre gode klimatilpasninger.

Stortingsmelding Meld. St. 11 (2016-2017) *Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon* viser særlig til økte ambisjoner om å redusere klimagassutslipp fra jordbruket. Utgangspunktet er Paris-avtalen og Norges arbeid med å inngå en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsene med EU (se omtale 2.1. Internasjonale avtaler). Meldingen fastslår at det er et behov for at jordbrukspolitikken skal legges om i en mer klimavennlig retning og legger grunnlaget for regjeringens ambisjonsnivå knyttet til klimaarbeid for jordbrukssektoren. Dette er oppsummert i faktaboks 5.20 i Meld. St. 41 (2016–2017) – *Klimastrategi for 2030* på neste side.

Boks 5.20 En mer klimavennlig jordbrukspolitikk

Stortingsmeldingen om jordbruket, Meld. St. 11 (2016–2017) omhandlet blant annet klimautfordringen. Her la regjeringen til grunn at klimahensynet bør tillegges større vekt i utviklingen av jordbrukspolitikken, slik at også jordbruket i større grad kan bidra til å oppfylle Norges klimamål. I den grad endringer i produksjon og produksjonsmetoder har innvirkning på klimaavtrykket, bør man ved utformingen av jordbruksavtalens virkemidler vektlegge hvordan dette kan gjøres slik at man oppnår et lavest mulig klimautslipp fra norsk jordbruk, sett i lys av jordbrukspolitiske og klimapolitiske mål.

I meldingen ble det varslet at Regjeringen vil:

- i lys av Norges 2030-forpliktelse arbeide for å redusere jordbrukets utslipp av klimagasser og gradvis legge om jordbrukspolitikken i en mer klimavennlig retning
- tillegge klimahensyn større vekt i jordbruksoppgjørene
- etter dialog med næringen, utvikle en plan med konkrete tiltak og virkemidler for reduksjon av klimautslipp fra jordbruket, hvor ambisjonene for utslippsreduksjoner tallfestes. Planen må stå i forhold til våre klimaforpliktelser
- i løpet av våren 2017 komme tilbake med konkrete tiltak for å redusere landbrukets klimautslipp og hvordan landbruket kan kompenseres innenfor sektoren. Arbeidet skal blant annet baseres på rapporten Landbruk og klimaendringer og Grønn skattekommisjon
- legge til rette for økt produksjon av biogass basert på husdyrgjødsel og avfallsressurser i jordbruket
- prioritere kunnskapsoppbygging og forskning knyttet til jordbrukets muligheter til å redusere sine utslipp, om potensialet til lagring av karbon i jord og hvordan jordbruket kan tilpasse seg et klima i endring
- etablere et effektivt system for klimarådgivning på gårdsnivå for å bidra til at kunnskap om klimatiltak blir satt ut i praksis så raskt som mulig.
- innlemme klimatiltak på gårdsnivå som en del av Kvalitetssystemet i Landbruket (KSL)
- ved behandling av søknader om investeringsstøtte skal energi, miljø- og klimavennlig teknologi inngå som en del av vurderingene
- arbeide for å ferdigstille en bransjeavtale med matvarebransjen om reduksjon i matsvinnet.
- klimatiltak skal ikke innebære økte subsidier til jordbruket

I behandlingen av jordbruksmeldingen i Næringskomiteen ble det blant annet pekt på at klimatiltak er en del av de nasjonale målene for jordbrukspolitikken og at «arbeidet med å redusere klimagassutslipp fra norsk matproduksjon må prioriteres samtidig som målet om økt matproduksjon med intensjon om økt selvforsyning ivaretas». Videre understreker komiteen at «tiltak med sikte på å redusere klimagassutslipp fra jordbruket skal være kunnskapsbaserte, og at effektene må kunne måles med relativt sikre metoder. Komiteen mener at landbruket skal bidra med sin del for å redusere klimagassutslipp men understreker at det er komplekse sammenhenger knyttet til biologiske prosesser. Distriktpolitiske og landbrukspolitiske målsetninger skal ivaretas.

Tilpasning av norsk jordbruk til et klima i endring omtales også i Meld. St. 11. Tilpasning til klimaendringene er avgjørende for å forebygge og begrense skadene fra både ekstremvær og mer gradvise endringer, og er samtidig en forutsetning for å kunne utnytte muligheter som følger av et endret klima. Tap av jord og næringsressurser gjennom erosjon og avrenning krever bruk av forebyggende tiltak. Jordbrukets miljøvirkemidler bidrar til gjennomføring av slike tiltak.

3 Mål i Nasjonalt miljøprogram 2019-2022

Nasjonalt miljøprogram 2019 er inndelt i åtte miljøfaglige tema der jordbruket har et sektoransvar. Disse er en videreføring fra forrige nasjonale miljøprogram. For hvert tema er det utformet mål som viser til en ønsket tilstand eller utvikling. Målene søkes nådd gjennom ulike økonomiske og juridiske virkemidler som er omtalt i kapittel 3. Kapitlene under tar nærmere for seg hvert miljøtema med tilknyttede miljømål.

Tabellen under gir en sammenstilling av de miljøfaglige temaene og mål i Nasjonalt miljøprogram.

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

Figur 4: Miljøfaglig tema og mål i Nasjonalt miljøprogram

3.1 Kulturlandskap

Mål:

- Ta vare på og utvikle jordbrukets kulturlandskap
- Ta vare på variasjonen i jordbrukets verdifulle kulturlandskap

Jordbrukets kulturlandskap er et resultat av mange generasjoners bosetting og ressursutnytting. I innmark og utmark finnes en mosaikk av åker og eng, beitemark, tun, gjerder og andre typer natur- og kulturminneelementer. Jordbrukets kulturlandskap og kulturarv er et viktig fellesgode for samfunnet og har betydning for tilhørighet, tradisjon og verdiskapning. Ulike naturgitte forhold har gitt stor variasjon i produksjonsmåter og ressursutnyttelse i ulike deler av landet, med forskjellig særpregede kulturlandskap.

Kulturlandskapet er i stadig endring. Jordbrukets kulturlandskap er preget av både elementer fra historisk bruk og moderne drift. Samtidig viser data fra overvåkningsprogrammet 3Q at jordbruksarealer er i tilbakegang over hele landet og at gjengroing av ekstensive grasmark- og beitearealer er en følge av strukturendringene i norsk landbruk.

Det er sentralt å finne løsninger som både kan bidra til å beholde et åpent og levende jordbrukslandskap generelt og til å ivareta de spesielt verdifulle områdene (og elementene) i kulturlandskapet. I Nasjonalt miljøprogram er det derfor to mål for Kulturlandskap, ett mål for jordbrukets kulturlandskap generelt og ett mål for de mere verdifulle arealene i jordbrukets kulturlandskap. Verdifulle kulturlandskap kan være områder med en særegen karakter og langvarig, tradisjonell jordbruksdrift, for eksempel verneområder, setervoller, Utvalgte kulturlandskap i jordbruket eller Verdensarvområder.

Tiltak i Nasjonalt Miljøprogram som skal bidra til å nå målet for jordbrukets kulturlandskap generelt er blant annet nasjonalt areal- og kulturlandskapstilskudd, nasjonalt beitetilskudd, samt krav om at man ikke skal forringe kulturlandskapet. Tiltak rettet mot verdifulle kulturlandskap er primært de mer spissede miljøtiltakene som regionale miljøtilskudd, tilskudd til Utvalgte kulturlandskap i jordbruket mm.

3.2 Biologisk mangfold

Mål:

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

Temaet biologisk mangfold omfatter her genetisk mangfold, artsmangfold og naturtypemangfold knyttet til jordbrukslandskapet. Ulike driftsformer og bruk av arealer i jordbruket har gjennom århundrer skapt et mangfold av naturtyper og leveområder for arter. Flere trua arter og naturtyper i kulturlandskapet er særlig avhengige av tradisjonelle driftsformer som slått og beite. Disse driftsformene er også ressurskrevende.

En utfordring for å nå målene for biologisk mangfold er å videreføre jordbruksdrift som ivaretar arealer med et rikt biologisk mangfold. For å nå målet om å *Ta vare på og skjøtte biologisk*

verdifulle arealer i jordbruket har Nasjonalt miljøprogram ulike regionale og lokale miljøtilskudd. Regionale og lokale tilskudd blir også gitt for å stimulere til målet om å *Bedre status for truede arter i jordbruket*. I de fleste tilfeller er tiltakene ikke rettet direkte mot arter, men blir gitt for en type tilrettelegging eller skjøtsel av arealer som er forventet å ha en positiv effekt for arter som hører til arealene. Under Klima- og miljøprogrammet er det flere prosjekter som ser på hvordan man kan bedre naturmangfoldet i jordbruksområder.

Gjennom sortsutvikling og avl er det utviklet et rikt genetisk mangfold av husdyr, mat og fôrvekster. Et mangfold av arter er viktig for å kunne avle frem gode egenskaper, være motstandsdyktig mot nye sykdommer og robust i møte med klimaendringene. Husdyrraser og plantesorter som ikke lenger brukes i jordbruksproduksjon, og dermed ikke i videre avl, står i fare for å gå tapt over tid. Det er et mål å ivareta genetiske ressurser gjennom aktiv bruk og vern, slik at genressursene og kunnskapen om dem er tilgjengelige. I Nasjonalt miljøprogram er det en egen ordning for tilskudd til genressurstiltak og en ordning for tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser.

3.3 Kulturminner og kulturmiljøer

Mål:

- Bedre tilstanden til kulturminner og kulturmiljøer i jordbruket

Kulturminner er alle spor etter menneskelig aktivitet. I kulturmiljøer inngår kulturminner i en større helhet, som et gårdstun eller en setergrend. Bosetting og næringsaktivitet har siden steinalderen etterlatt seg utallige spor i landskapet, både i utmark og i innmark. Jordbrukets kulturminner kan blant annet være hustufter, gravminner og kullgroper, bygninger, steingjerder eller rydningsrøyser.

Mange av jordbrukets kulturminner er avhengig av løpende vedlikehold og forvaltning. Utviklingen med større gårdsbruk og endringer i driftsmetoder gjør at arealer blir drevet med større maskinelt utstyr og at gamle bygninger ikke lenger blir tatt i bruk. Drift og skjøtsel som tar vare på marginale arealer og tradisjonelle bygninger er blitt mindre vanlig.

Å stimulere til fortsatt drift er viktig for å hindre gjengroing rundt og på kulturminner. Nasjonalt miljøprogram har regionale og lokale miljøtilskudd for å stimulere til å bedre tilstanden til kulturminner og kulturmiljøer i jordbruket. Ordninger som Utvalgte kulturlandskap i jordbruket er også rettet mot å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer. Nasjonale ordninger som bidrar til landbruk i hele landet er også viktig, ettersom fraflytting er en av de viktigste faktorene for at kulturminner i jordbruket ikke blir holdt synlige eller vedlikeholdt.

3.4 Friluftsliv og tilgjengelighet

Mål:

- Bedre allmennhetens tilgang til jordbrukslandskapet

En stor del av det dyrkede arealet i Norge ligger i umiddelbar nærhet til byer og tettsteder. Jordbrukslandskap utgjør også de nærmeste arealene for mange i spredtbygde strøk. Åker, eng og kulturbeite er dermed nærmiljøet for mange. Helheten av kultur- og naturverdier i jordbrukets kulturlandskap er viktig for friluftsliv, som opplevelsesressurs og som læringsarena.

Det er et mål i Nasjonalt miljøprogram å videreutvikle allmennhetens mulighet til friluftsliv i jordbrukslandskap. Dette er primært fulgt opp med regionale miljøtilskudd som gis for å vedlikeholde og holde stier på innmark åpne. Lokale miljøtilskudd kan bli gitt for å etablere stier, skilting mm.

3.5 Avrenning til vann

Mål

- Ingen vannforekomster i jordbruksdominerte områder skal få dårligere tilstand
- Bedre tilstanden for de mest utsatte vannforekomstene i jordbruksdominerte områder

Jordbruk er et åpent system og det vil alltid innebære risiko for uønsket tap av jord og næringsstoffer til omgivelsene. Tilførsler av jord, næringsstoffer og plantevernmidler kan gi dårligere tilstand i vann og vassdrag, både i ferskvann og langs kysten.

Avrenning fra jordbruket kan både være avgrensede enkeltutslipp (punktutslipp) og generell avrenning fra arealer. Punktutslipp kan blant annet komme fra lagre av gjødsel og silosaft, og har vært en vesentlig kilde til utslipp. I dag er arealavrenning fra jorder og grøfter den største negative påvirkningsfaktoren på vannmiljø fra jordbruket.

Overvåkning 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. Nitrogentapet er størst fra grønnsaksarealer. Klimaendringer, med endringer i nedbørsmønstre, har også innvirkning på avrenning og erosjon. Tidligere virkningsfulle tiltak mot avrenning fra jordbruket kan få redusert effekt som følge av dette.

Gjennom EU sitt Vanndirektiv og vannforskriften er Norge forpliktet til å oppnå god tilstand i vann, innsjøer, vassdrag og kyst innen 2021, med mindre noen vannforekomster har fått utsatt frist for å nå målet (2027). For vannmiljø finnes også et generelt mål om at ingen vannforekomster skal få dårligere tilstand. For alle vannforekomster hvor det er behov for å gjennomføre tiltak, skal tiltakene være igangsatt i løpet av 2018. Gjennom arbeidet med vannforskriften har det fremkommet behov for forsterket innsats mot jordbruksavrenning. Målene i Nasjonalt miljøprogram følger opp dette.

Nasjonalt miljøprogram har to mål for avrenning, formulert i tråd med målene i EU sitt vanndirektiv og vannforskriften. Det første målet er generelt og innebærer at tilstanden i vannforekomster i jordbruksdominerte områder ikke skal bli dårligere. Det andre målet er rettet mot vannforekomster i jordbruksdominerte områder som er særlig utsatte og forurensede, der tilstanden skal forbedres.

Målene krever betydelig innsats fra jordbruket. Under Nasjonalt miljøprogram er det flere virkemidler som følger opp dette, spesielt regionale og lokale tilskuddsordninger. I snitt går om lag halvparten av de regionale og lokale tilskuddene til tiltak for å redusere avrenning fra jordbruket. Også under Klima- og miljøprogrammet er det mange prosjekter som ser på effekt og målretting av tiltak for å hindre avrenning.

3.6 Plantervernmidler

Mål:

- Redusere helse- og miljørisikoen ved bruk av plantervernmidler i jordbruket

Kjemiske plantervernmidler er viktig for å kontrollere skadegjørere, samtidig som slike midler kan ha uønskede effekter på helse og miljø. Kjemiske plantervernmidler skal i størst mulig grad forsvinne fra det biologiske systemet etter at de har hatt sin tilsiktede virkning, og ikke finnes igjen i mengder av betydning i jord, grunnvann eller overflatevann.

Bruk av plantervernmidler varierer mye mellom år blant annet som følge av variasjoner i værforhold og variasjoner i hvor stort areal det er av ulike vekster. Til tross for økt omsetning av plantervernmidler, var den beregnede helserisikoen for brukerne av plantervernmidler og den beregnede miljørisikoen i perioden 2010 til 2014 gjennomsnittlig om lag 16 prosent lavere enn i 1996/1997¹. Det er likevel et mål å redusere helse- og miljørisikoen ved bruk av plantervernmidler ytterligere.

Nasjonalt miljøprogram følger opp målet både gjennom å tildele midler til prosjekter som følger opp Handlingsplan for bærekraftig bruk av plantervernmidler (se kap. 3.3.1) og gjennom regionale og lokale virkemidler. Det blir blant annet gitt regionale tilskudd til foretak som fjerner ugras uten bruk av kjemiske plantervernmidler.

3.7 Utslipp til luft

Mål:

- Redusere utslipp av ammoniakk fra jordbruket
- Redusere utslipp av klimagasser fra jordbruket
- Øke opptak av karbon i jord

Nitrogengjødsling er en viktig kilde til ammoniakk. Ammoniakk er ikke en drivhusgass, men forårsaker overgjødsling i naturen, helseskadelige partikler og miljøskadelig forsuring.

Ammoniakkutslippene til luft er fortsatt høyere enn hva Norge er forpliktet til internasjonalt i Gøteborgprotokollen og EØS-avtalen. En revidert Gøteborgprotokoll ble vedtatt i mai 2012, der landene forplikter seg til prosentvise reduksjoner innen 2020. Norge skal redusere utslippene av ammoniakk med åtte prosent sammenlignet med utslippene i 2005. En stor andel av de nasjonale utslippene stammer fra husdyrgjødsel. Det er et mål i Nasjonalt miljøprogram å bidra til å redusere ammoniakkutslippene. Tiltak for dette er blant annet miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel under de regionale miljøtilskuddene.

Jordbruksaktiviteter, særlig husdyrhold, er opphav til utslipp av klimagasser i form av metan og lystgass. Metan fra husdyrenes fordøyelse, samt lagring og bruk av husdyrgjødsel utgjorde til sammen 2,5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2017. Lystgassutslipp som følge av bruk av husdyr- og mineralgjødsel, avrenning fra jordbruksarealer og dyrking av myr utgjorde til sammen 1,8

¹ Handlingsplan for bærekraftig bruk av plantervernmidler 2016-2020

millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Det er stor usikkerhet knyttet til disse tallene, særlig for lystgass. I tillegg kommer CO₂-utslipp fra forbrenning av olje til oppvarming og diesel til landbruksmaskiner.

Rapporten [Landbruk og klimaendringer](#) viser at det er potensielt mulig å kutte utslippene fra landbruket med inntil 20 prosent fram mot 2030. For å få til dette, trengs bedre kunnskap om effekten av eventuelle nye klimatiltak. Ulike produksjoner, driftsmåter (gjødsling, pløying etc.) og værforhold (regn/tørke, temperatur m.m.) kan gi svært ulike klimagassutslipp fra jordbruksarealene. Tiltak for å redusere utslipp fra jordbruksarealer vil være tilsvarende komplekse – der både naturgitte forhold og den spesifikke jordbruksdrifta må tas høyde for. Hovedkonklusjonen fra rapporten [Klimatiltak i jordbruket](#) er at det først og fremst er innen husdyrproduksjonen, gjødselhåndtering, energibruk og ved å ta i bruk ny teknologi man kan redusere utslippene fra gårdsnivå.

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 til jordsmonnet og lagret mer varig. På denne måten kan jorden fungere som karbonlager. Samtidig kan dette også reverseres, eksempelvis ved oppdyrking av myr.

Tiltak for å redusere klimagassutslipp fra jordbruket og opptak av karbon i jord er under utvikling. Det jobbes både med å finne nye klimatiltak, estimere mulige utslippsbesparelser ved eksisterende tiltak, og eventuelt å målrette de mer mot reduserte klimagassutslipp eller økt karbonlagring. Det er sannsynlig at det vil komme nye tiltak i løpet av programperioden for Nasjonalt miljøprogram.

Bedre lagring og håndtering av husdyrgjødsel slik at mest mulig av næringsstoffene i gjødsla i størst mulig grad kommer til nytte for plantevekst, er et viktig tiltak for å nå alle tre målene over. Under Nasjonalt miljøprogram er det regionale tiltak for miljøvennlig spredning av gjødsel. Andre regionale miljøtiltak kan også gi positive bidrag for å redusere utslipp og/eller binde karbon i jord. Klima og miljøprogrammet, en ordning under Nasjonalt miljøprogram, er med på å fremskaffe kunnskap om mulige klimatiltak. Forskningsmidler vil også være viktig for å fremskaffe mer kunnskap om temaet.

3.8 Økologisk jordbruk

Mål:

- Stimulere til økologisk produksjon i tråd med etterspørselen i markedet

Økologisk jordbruk setter ekstra krav til miljøhensyn og dyrevelferd. Kunnskap og erfaringer fra økologiske driftsformer kan overføres fra økologiske jordbruk til konvensjonelt jordbruk og bidra til at norsk jordbruk blir mer miljøvennlig og bærekraftig. Utviklingen i produksjon og forbruk av økologisk mat henger tett sammen, og det er ønskelig at det er en balanse mellom produksjon og forbruk av økologisk mat.

Regjeringen lanserte i juli 2018 [Nasjonal strategi for økologisk jordbruk](#). Målet er å stimulere til økologisk produksjon som er etterspurt i markedet. Hovedgrep i strategien er å etablere et økologiprogram som tar utgangspunkt i prioriterte utfordringer i ulike deler av verdikjeden og bidrar til en målrettet og effektiv bruk av virkemidler over Jordbruksavtalen. Det skal også opprettes et dialogforum med deltagelse fra sentrale aktører innenfor økologisk produksjon, foredling, omsetning

og forbruk. Utgangspunktet er behovet for mer samordnet innsats mellom ulike aktører og organisasjoner som jobber med økologisk mat i ulike deler av verdikjeden for å nå målet. I tillegg vektlegger strategien innsats rettet inn mot kunnskap og kompetanse, tilrettelegging for økologisk produksjon, samt utvikling av en effektiv verdikjede. Mål i Nasjonalt miljøprogram følger mål i strategien. Eksisterende tiltak for økologisk produksjon i Nasjonalt miljøprogram er direkte tilskudd til økologisk jordbruk og utviklingsmidler for økologisk jordbruk (se kap. 3.3.1).

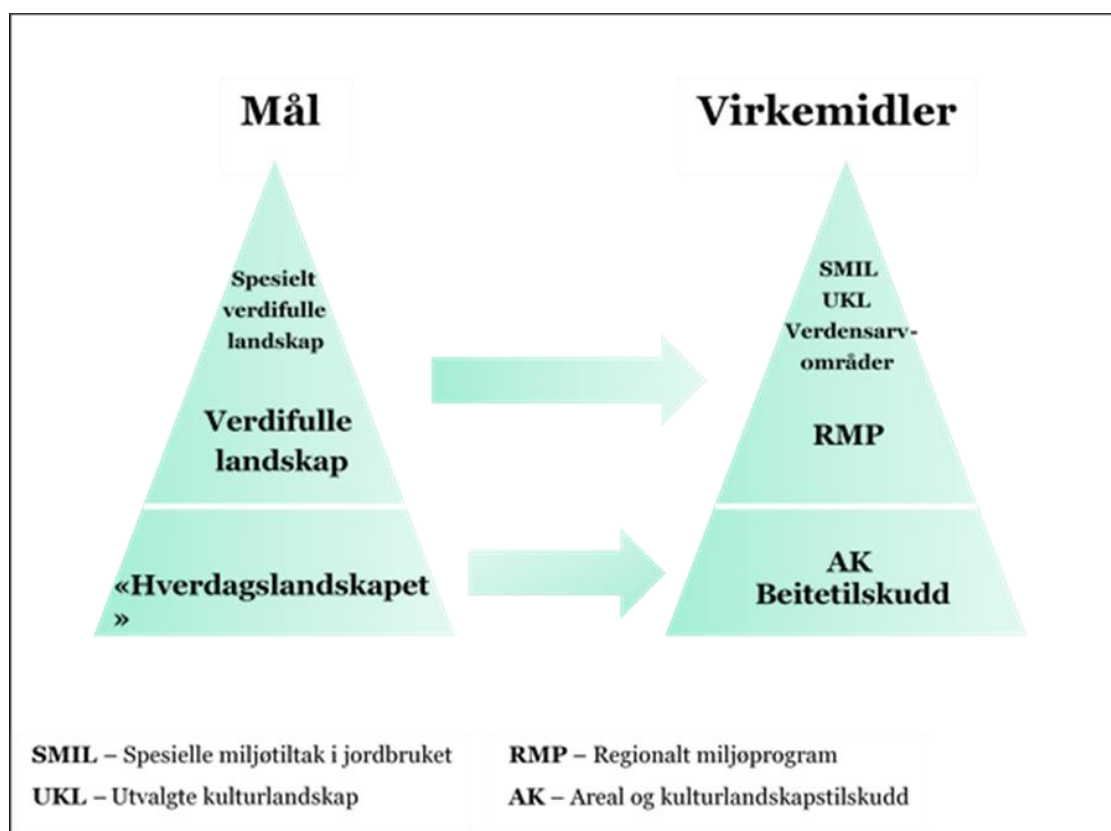
4 Virkemidler

For å ivareta jordbrukets sektoransvar for miljø finnes både juridiske og økonomiske virkemidler. I tillegg pågår kontinuerlig arbeid med å utvikle og ta i bruk kunnskap om miljøvennlig drift. Det finnes også sektorovergrepene regelverk og tilskudd med betydning for jordbruket som forvaltes av Klima- og miljødepartementet (KLD).

Nasjonalt miljøprogram 2019-2022 bygger videre på dagens modell med ordninger som forvaltes på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. Ordningene er i ulik grad spisset mot særskilte miljøverdier og hensyn, og skal virke i sammenheng.

Ordningene som forvaltes på nasjonalt nivå har et bredt formålsområde og medvirker til å opprettholde miljøtilstanden. Et eksempel er nasjonalt areal- og kulturlandskapstilskudd og tilskudd til dyr på beite som skal bidra til å opprettholde drift over hele landet, også i marginale områder. Ordninger som forvaltes på regionalt og kommunalt nivå brukes der det er behov for særskilt miljøinnsats. De skal stimulere til miljøtiltak som er tilpasset regionale ulikheter i driftsforhold, miljøutfordringer og prioriteringer. Nasjonale og regionale tilskudd er i hovedsak driftstilskudd, med årlige tildelinger. De kommunale virkemidlene er engangsstøtte, til investeringer og istandsetting.

Figuren under illustrerer hvordan nivået på de ulike ordningene skal bidra til å nå ulike miljømål, eksemplifisert gjennom kulturlandskap.



Figur 5: Figuren viser et eksempel på hvordan miljømål og tilknyttede ordninger går fra å være generelle til mer spesielle. SMIL er en kommunal ordning for spesielle miljøtiltak i jordbruket, RMP er regionale miljøtilskudd og AK er nasjonalt areal- og kulturlandskapstilskudd.

Sentrale miljøkrav for å ivareta biologisk mangfold og kulturminner, godt vannmiljø og trygg mat, er videreført gjennom eget regelverk. Dette er en del av Nasjonalt miljøprogram. Utover slikt generelt regelverk stilles det også miljøvilkår for å motta tilskudd i jordbruket, som for eksempel å ivareta vegetasjonssoner mot vann, unngå inngrep i kulturlandskapet, dokumentere bruken av plantevernmidler og gjennomføre gjødslingsplan

Gjennomgang av miljøvirkemidlene i 2015 peker på at miljøutfordringene i jordbruket er sammensatt og at virkemidlene ikke fungerer isolert, men i sammenheng ved at de bygger på, utfyller og balanserer hverandre. Virkemidlene søker derfor hver for seg og i sammenheng å oppnå en helhetlig miljøinnsats.

4.1 Juridiske virkemidler

Lovverk som omhandler jordbruk 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 for landbruk hører bl.a. matloven og jordloven. Det er særlig jordloven som hjemler en rekke forskrifter som regulerer jordbruk og miljø.

Jordloven har blant annet som formål at forvaltning av arealressursene skal være miljøforsvarlig og ta hensyn til vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for mennesker, dyr og planter. Jordloven er et viktig virkemiddel for å ivareta landbrukets sektoransvar for miljøet og kulturlandskapet i jordbruket.

Jordloven hjemler en rekke forskrifter som regulerer jordbruk og miljø, herunder forskrifter om produksjons- og miljøtilskudd i jordbruket som har mål om å sikre miljøforsvarlig drift av jordbruksareal og inngår i miljøprogram (se figur 5). Iht. jordloven § 11 kan departementet fastsette forskrifter for å sikre miljøforsvarlig drift. Fylkesmannen har fått delegert slik myndighet til å fastsette regionale krav til bestemte jordarbeidingsrutiner eller tiltak for jord på landbrukseiendommer nær sårbare vannområder, jf. Fastsettelsesbrev - forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket fra LMD, datert 19.12.2014.

Forskrift om plantevernmidler gjelder godkjenning, omsetning og bruk av plantevernmidler, aktive stoffer inkludert mikroorganismer og andre innholdsstoffer i plantevernmidler. Forskriften har blant annet bestemmelser om autorisasjonsbevis, funksjonstest av spredeutstyr, spredning, oppbevaring og integrert plantevern. Forskriften setter forbud mot å spre plantevernmidler i kantsoner mot vann og vassdrag, i kantsoner i og rundt innmark og på åkerholmer. Tillatelse kan gis dersom det er et ledd i skjøtselen av kulturlandskapet. Ved bruk av plantevernmidler skal det foreligge plantevernjournal som omfatter sprøytejournal, journal om beskyttelse av vannmiljø og journal om integrert plantevern. Foretak som ikke har tilfredstillende journal, skal få avkorting i produksjonstilskudd og regionalt miljøtilskudd.

Økologiforskriften regulerer hva som skal til for å kunne produsere og omsette produkter som økologiske. Regelverket er en del av EØS-avtalen, er fastsatt som forordninger, og har flere unntaksmuligheter og overgangsordninger. Utover fleksibiliteten som er nedfelt i regelverket er det imidlertid ikke rom for nasjonale tilpasninger. Det forventes at nytt EU-regelverk trer i kraft fra 2021, som vil erstatte gjeldende regelverk på området. En sammenfatning av regelverket finnes i to veiledere som er utarbeidet av Mattilsynet og Debio i samarbeid, en for landbruk og en for foredling,

import og omsetning. Mattilsynet er tilsynsmyndighet etter Økologiforskriften, og har delegert myndighet til Debio til å føre tilsyn og fatte enkeltvedtak etter Økologiforskriften.

Forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav 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. Et forslag til to nye forskrifter, ble oversendt Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet 15.03.2018. Forskriftsforslagene skal på høring før fastsettelse.

Forskrift om gjødslingsplanlegging har som formål å gi grunnlag for kvalitetsmessig god avling, begrense avrenning til vassdrag og tap til luft av næringsstoffer fra jordbruksarealer. Gjødslingsplanlegging skal sikre en ressursmessig riktig utnytting av næringsstoffer i jordsmonnet og fra ulike type gjødsel. En gjødslingsplan skal utarbeides før hver vekstsesong og omfatte alt jordbruksareal som jordbruksforetaket disponerer. Gjødslinga skal oppgis per skifte og avpasses etter næringstilstanden i jorda og vekstenes behov. Jordprøver skal i hovedsak tas hvert 4.-8. år. Foretak som ikke har tilfredsstillende gjødslingsplan, skal få avkorting i produksjonstilskudd og regionalt miljøtilskudd. Kontroll utføres av lokale landbruksmyndigheter. Gjødslingsplan følges også opp gjennom Kvalitetssystem i Landbruket (KSL).

Naturmangfoldloven (KLD) har som formål å ta vare på naturmangfold gjennom bærekraftig bruk og vern. Loven gjelder for all natur og omfatter alle tiltak og aktiviteter som berører naturmangfoldet. Naturmangfoldloven (NML) har betydning der natur berøres, både for landbruksforvaltningen og utøverne i næringen. Loven inneholder en rekke bestemmelser om bærekraftig bruk og vern som er viktige i arbeidet med en bærekraftig forvaltning av landbrukets ressursgrunnlag. I §§ 7 - 12 fremgår blant annet prinsipper for offentlig beslutningstaking ved utøving av offentlig myndighet som berører naturmangfoldet. Dette gjelder både ved utforming av forskrifter og enkeltvedtak, herunder beslutninger om tildeling av tilskudd. Prinsippene er knyttet til krav til kunnskapsgrunnlaget (§ 8), føre-var-prinsippet (§ 9), økosystemtilnærming og samlet belastning på naturmangfoldet (§ 10), kostnadsansvar ved miljøforringelse (§ 11) og miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§ 12). §§ 8-12 er ikke selvstendige vedtakshjemler, men retningslinjer ved vurdering og vektlegging etter andre lover, for eksempel jordloven. Veileder fra Klima og miljøverndepartementet (januar 2012) gir nærmere anvisning om bruk av disse bestemmelsene. Aktsomhetsplikten i NML § 6 pålegger enhver å opptre aktsomt og 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.

Kulturminneloven (KLD) 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. Botaniske, zoologiske og geologiske forekomster med kulturhistorisk verdi er også kulturminner i seg selv, eller kan inngå i et kulturminne eller kulturmiljø.

Kulturminner fra inntil år 1537, bygninger fra før år 1650 og samiske kulturminner fra før år 1917 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.

Friluftsloven (KLD) har til formål å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmennhetens rett til ferdsel, opphold mv. i naturen. Friluftsloven lovfester allemannsretten, definerer innmark og utmark og regulerer forholdet mellom grunneier og allmennheten, inkludert ferdsel.

Vannressursloven (OED) gir kommunene mulighet til å fastsette bredden på et «naturlig vegetasjonsbelte som motvirker avrenning og gir levested for planter og dyr» langs vassdrag. Det vil foreligge en veileder for bruk av hjemmelen i løpet av 2018.

Vannforskriften (KLD) gir rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene. Forskriften skal sikre at det utarbeides og vedtas regionale forvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogrammer med sikte på å oppfylle miljømålene, og sørge for at det fremskaffes nødvendig kunnskapsgrunnlag for dette arbeidet

Formålet er å beskytte – og om nødvendig forbedre – miljøtilstanden i alle elver, innsjøer, grunnvann og kystnære områder slik at de opprettholder eller oppnår «god økologisk tilstand» eller «godt økologisk potensial» etter gitte kriterier. Forvaltningsplaner og tilhørende tiltaksprogram skal synliggjøre behov for tiltak i de ulike sektorer, herunder jordbruk.

Forurensningsloven (KLD) har til formål å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall. Loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Som forurensning regnes også noe som kan føre til at tidligere forurensning blir til økt skade eller ulempe, eller som sammen med visse miljøpåvirkninger, er eller kan bli til skade eller ulempe for miljøet. "Vanlig forurensning" fra blant annet "fiske, jordbruk og skogbruk m.v.," er tillatt etter forurensningsloven i den utstrekning det ikke er gitt særlige forskrifter om annet.

Klimaloven (KLD) Lov om klimamål (klimaloven) trådte i kraft 1. januar 2018. Loven skal fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050. I § 3 fremgår klimamål for 2030 om at utslipp av klimagasser i 2030 reduseres med minst 40 prosent fra referanseåret 1990.

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.

4.2 Økonomiske virkemidler

Under presenteres ulike økonomiske virkemidler som ligger under Nasjonalt miljøprogram. Virkemidlene kan også ha tilhørende miljøkrav som forutsetning for å kunne motta tilskudd.

Økonomiske miljøvirkemidler over Klima- og miljødepartementet sitt budsjett er også omtalt, for å vise helheten av innsatsen rettet mot miljøtiltak i jordbruket.

4.2.1 Nasjonale tilskuddsordninger

Areal og Kulturlandskapstilskudd: Formålet med arealtilskuddet er å bidra til å skjøtte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift, og til å holde jordbruksareal i drift i samsvar med landbrukspolitiske mål. Tilskuddet medvirker også til å styrke og jevne ut inntektene mellom ulike produksjoner og mellom distrikter. Tilskuddet forvaltes som en del av produksjonstilskuddet i jordbruket.

Tilskudd for dyr på beite: 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 stimulere til pleie av kulturlandskap og å oppnå god utnyttelse av utmarksbeiteressursene. De nasjonale beitetilskuddene virker bredt og skal ivareta en kombinasjon av formål. Miljøeffektene oppstår ved å gi positive effekter fra beitedyr, samtidig som man sprer ressursutnyttelsen og dermed også eventuelle negative belastninger fra jordbruk. Beitebruk er viktig for å nå en rekke miljømål, særlig for kulturlandskap og biologisk mangfold.

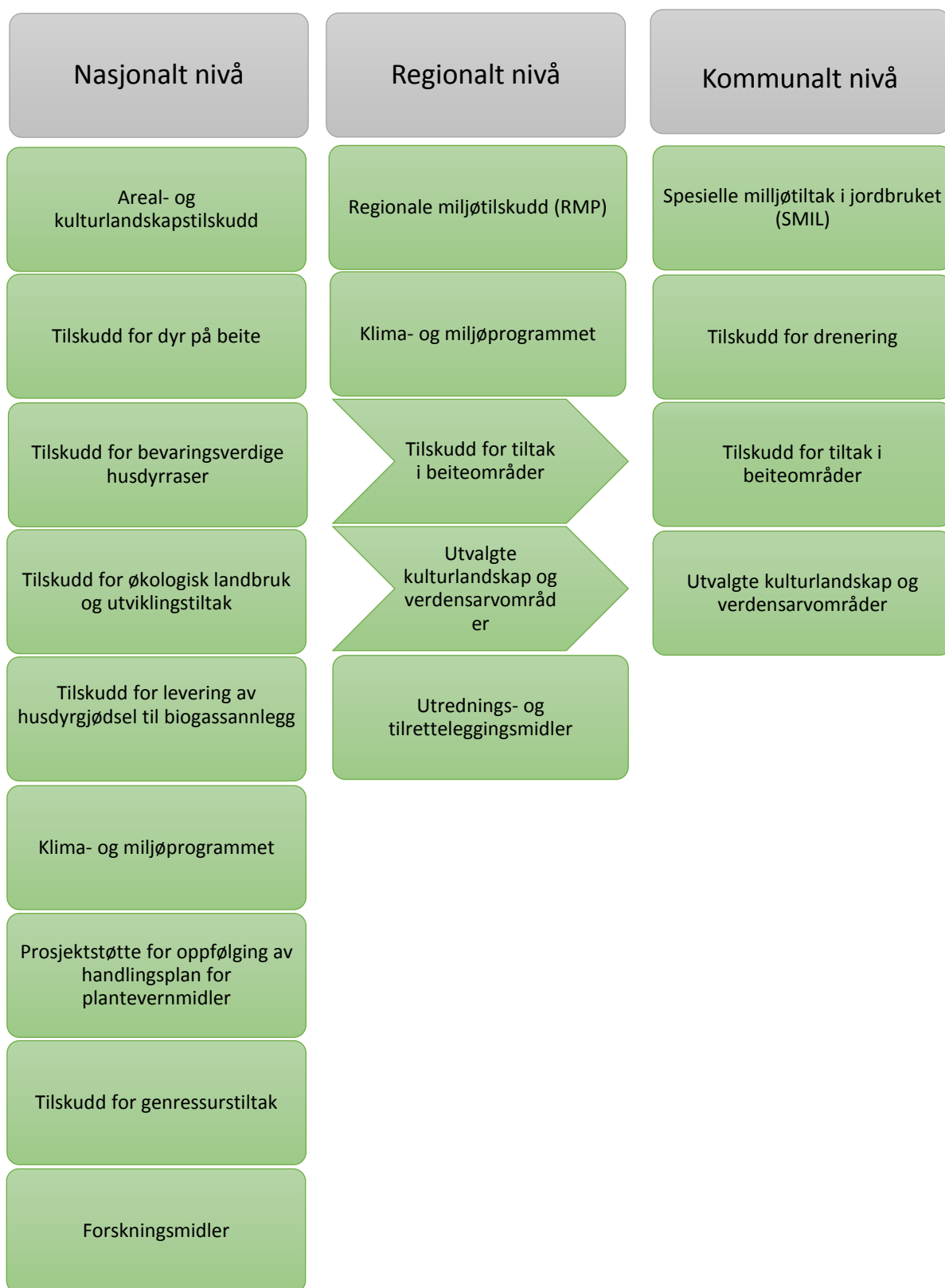
Tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser: Tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser ble opprettet som nasjonal ordning i 2000. I 2016 ble den nasjonale tilskuddsordningen utvidet til også å omfatte sau, geit og hest av bevaringsverdige raser. Tilskudd for bevaringsverdige husdyrraser har som formål å støtte foretak med husdyr av bevaringsverdig rase, sikre økt bruk og vern av landbrukets genetiske ressurser, samt øke populasjonen.

Tilskudd til økologisk landbruk: For å videreutvikle økologisk produksjon gis det ekstra areal- og husdyrtilskudd til produsenter som har lagt om eller er under omlegging til økologisk drift.

Tilskudd til utviklingstiltak innen økologisk jordbruk: Tilskudd til utviklingstiltak innen økologisk jordbruk går til prosjekter som bidrar til økt produksjon og forbruk av økologisk mat. Det kan være prosjekter som søker å øke kunnskap og motivasjon til økologisk drift blant gårdbrukere, tiltak for foredling og produktutvikling, informasjon til forbrukere og tiltak for økt bruk av økologisk mat i storhusholdning. Mottakere av prosjektstøtten er primært FoU-organ, rådgivning og ulike organisasjoner. Prioriteringen av søknader som gis tilsagn om tilskudd vil avhenge av satsingsområder og budsjetttramme som vedtas ved årlige jordbruksoppgjør.

Tilskudd for levering av husdyrgjødsel til biogassanlegg: Det gis støtte til jordbruksforetak som har husdyr og leverer husdyrgjødsel til biogassanlegg. Leveransen kan gå til gårdsbaserte biogassanlegg, eller større sambehandlingsanlegg. Dette er en pilotordning som skal evalueres til jordbruksoppgjøret 2019.

Økonomiske virkemidler i Nasjonalt miljøprogram



Figur 6: Figuren viser de ulike økonomiske virkemidlene med miljøformål i jordbruket og hvordan disse er innrettet på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Ordningene «tilskudd for tiltak i beiteområder» og «tilskudd for utvalgte kulturlandskap og verdensarvområder» skal overføres til kommunalt nivå i løpet av programperioden.

Klima- og miljøprogrammet: Klima- og miljøprogrammet er en ordning som gir støtte til prosjekter som retter seg mot jordbrukets klima- og miljøutfordringer. Mottakere av prosjektstøtten er primært FoU-organ, rådgivning og ulike organisasjoner. Prosjektene omfatter temaene klimagassutslipp, klimatilpasning, vannmiljø, kulturlandskap, naturmangfold og relaterte utfordringer. Økt kunnskap om utfordringer og tiltak, effektive virkemidler for næringsutøverne, god kunnskapsoverføring fra forskning til praktisk jordbruk og oppdatert rådgivning overfor næringsutøverne er sentrale elementer. Programmet søker også gjennom prosjektene å synliggjøre jordbrukets miljøinnsats og produksjon av miljøgoder. Ny kunnskap i prosjektene skal raskt kunne implementeres i praktisk jordbruk. Ordningen forvaltes både nasjonalt og regionalt.

Prosjektstøtte for oppfølging av handlingsplan for bærekraftig bruk av plantevernmidler: Handlingsplan for bærekraftig bruk av plantevernmidler 2016-2020 har som hovedmål å redusere risiko for helse og miljø ved bruk av plantevernmidler og redusere avhengigheten av kjemiske plantevernmidler. Handlingsplanene har flere delmål som blant annet yrkesbrukeres bruk av plantevernmidler og integrert plantevern.

For å følge opp Handlingsplan for bærekraftig bruk av plantevernmidler, gis det prosjektstøtte til praktisk rettet kunnskapsutvikling, utredninger og informasjonstiltak som kan bidra til å nå målene for handlingsplanen. Sentrale tema er utvikling, utprøving og informasjon om integrert plantevern, informasjon og veiledning til næringsutøvere om bærekraftig bruk av plantevernmidler, samt økt kunnskap om plantevernmidler under norske forhold og hvordan plantevernmidler brukes i dag. Mottakere av prosjektstøtten er primært FoU-organ, rådgivning og ulike organisasjoner.

Tilskudd for genressurstiltak: Ordningen skal styrke arbeidet med å ta vare på, utvikle og sikre bærekraftig bruk av genetiske ressurser i jord- og skogbruket. Midlene brukes dels til driftsstøtte (museer, undervisningsinstitusjoner og raselag som ivaretar genressurser innen planter, husdyr og skog og som får relativt små beløp som støtte til aktiviteten) og dels til tidsavgrensede utviklingsprosjekter innen genressurser. Undervisnings- og forskningsinstitusjoner er en viktig mottaker av prosjektstøtte, men prosjektstøtte søkes og tildeles for øvrig også av raselag og andre som på ulike måter arbeider med genressurser for mat og landbruk. I løpet av perioden for Nasjonalt miljøprogram skal det utarbeides en strategi for genetiske ressurser.

Forskningsmidler: Nasjonalt forvaltes midler til forskning, utredning og forprosjekter, som også kan gå til kunnskapsutvikling innenfor miljø- og klimaområdet.

4.2.2 Regionale tilskuddsordninger

4.2.2.1 Regionale miljøprogram

Hver fylke har egne miljøprogram som skal gi en prioritering av innsatsen mot miljøutfordringene i fylket. Programmene skal bidra til gjennomføring av miljøtiltak i jordbruket som er tilpasset regionale ulikheter i driftsforhold og miljøutfordringer. De regionale miljøprogrammene har tiltak med tilhørende tilskudd rettet mot foretak. Tiltakene er knyttet til målene i Nasjonalt miljøprogram og er fordelt på de 8 ulike miljøfaglige områdene, som vist under. Tilskuddet er rettighetsbasert og blir tildelt foretak i etterkant av at de har utført et tiltak. For nærmere beskrivelse av tiltakene, vises til «Nasjonal instruks om regionale miljøtilskudd i jordbruket» fastsatt av Landbruksdirektoratet november 2018.

Kulturlandskap: Tiltakene skal bidra til å ivareta det tradisjonelle kulturlandskapet utover det en oppnår gjennom nasjonale ordninger. Drift av bratt areal og drift av beitelag skal bidra til å

oppretholde tradisjonell drift, mens beiting og slått av verdifulle jordbrukslandskap skal bidra til å ivareta mer spesielle kulturlandskapsverdier. Åkerholmer og gårdsdammer er særegne landskapselementer i kulturlandskapet som bør søkes ivaretatt, også av hensyn til biologisk mangfold.

Biologisk mangfold: Tiltakene skal bidra til å ivareta utvalgte og trua naturtyper, samt andre biologisk verdifulle arealer i jordbruket. De skal også tilrettelegge for beiting og hekking av fugl på jordbruksarealer.

Kulturmiljøer og kulturminner: Tiltakene skal bidra til å synliggjøre spor i landskapet etter tidligere tiders jordbruksdrift og bosetting, slik som gravminner og rydningsrøyser, samt til å oppretholde tradisjonelle driftsformer som seterdrift.

Friluftsliv og tilgjengelighet: Tiltakene skal bidra til å ivareta allmenhetens tilgang til jordbrukets kulturlandskap ved å holde stier på jordbruksareal åpne.

Avrenning til vann Formålet med tiltakene er å redusere avrenning av næringsstoffer og partikler til vassdrag og kyst. Tiltakene er viktig for å oppnå målene etter vannforskriften.

Utslipp til luft: Tiltakene skal bidra til å redusere utslipp av ammoniakk og lystgass gjennom miljøvennlige gjødslingsmetoder. Tiltakene kan også være viktig for å redusere avrenning av næringsstoffer til vann.

Plantevern: Tiltakene skal bidra til å redusere bruk av kjemiske plantevernmidler gjennom alternativ ugrasbekjempelse.

Miljøavtale: Tiltaket skal bidra til å gi større miljøgevinst ved at foretak gjennomfører en kombinasjon av tiltak som gir god miljøeffekt.

4.2.2.2 Rullering av regionale miljøprogram

De regionale miljøprogrammene skal rulleres hver fjerde år. Ny programperiode for regionale miljøprogram skal iverksettes for 2019 og gjelde fram til 2022. I programmet skal det være en beskrivelse av miljøutfordringer i fylket og på bakgrunn av disse, prioriteringer for hvordan man vil følge opp med tiltak. Programmet skal også gi føringer for prioriteringer i de kommunale tiltaksstrategier for bruk av SMIL-midler (Spesielle miljøtiltak i jordbruket).

Landbruksdirektoratet har fra november 2018 utarbeidet en instruks som grunnlag for fylkesvise forskrifter for regionale miljøtilskudd. Instruksen er et ledd i oppfølging av utredninger som gjelder målretting og forenkling av de landbrukspolitiske virkemidlene. En felles instruks innebærer at det blir gitt bestemmelser for hvilke tiltak det kan søkes tilskudd for, og sentrale vilkår for tiltaket der det etter en miljøfaglig vurdering er nødvendig. Samtidig er det gitt en klarere formålsangivelse for tiltakene. Dette gir en harmonisering på tvers av fylker som kan gjøre det enklere for søker å se hva tilskuddene blir gitt for. Ved å etablere en felles instruks, sikrer en også like bestemmelser for administrasjon og saksbehandling av ordningene.

I Landbruks- og matdepartementet sitt oppdragsbrev til fylkesmannsembetene (20.9.2017) om rullering av regionalt bygdeutviklingsprogram er det forutsatt at fylkesmennene tar høyde for ny regionstruktur og nye fylker gjeldende fra 2020. Oppdraget er derfor å lage regionale miljøprogram som er felles for de fylkene som skal inngå i de nye regionene. På samme måte som tidligere vil det imidlertid være mulig med områdeavgrensinger av miljøtiltakene.

Fylkesmannen skal gjennom arbeidet med miljøprogram styrke samhandlingen med kommunene på landbruksområdet. Dette skal de, som tidligere, gjøre ved å synliggjøre geografisk fordeling av tiltakene i Regionalt miljøprogram (RMP) og ved å bidra til at RMP følger opp med tilskudd til årlig skjøtsel og vedlikehold der kommunen har innvilget tilskudd til investeringer. Neste planperiode for RMP skal som tidligere angi retningslinjer for fordelingen av SMIL-midler til kommunene. Fylkesmannen skal også stimulere til felles satsinger på tvers av kommunegrensene.

4.2.2.3 Øvrige regionale ordninger

Tilskudd til tiltak i beiteområder gis for å legge til rette for best mulig utnyttelse av beite i utmark, redusere tap av dyr på utmarksbeite og fremme fellestiltak i beiteområdene. Foretak kan søke om tilskudd til både investeringstiltak og planleggings- og tilretteleggingstiltak i beiteområder.

Tilskudd til Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og tilskudd til tiltak i verdensarvområdene Vegaøyan og Vestnorsk fjordlandskap er et samarbeid mellom landbruks- og miljøforvaltningen på alle nivåer. Formålet med satsingene er å sikre langsiktig forvaltning av et utvalg landskapsområder med svært store biologiske og kulturhistoriske verdier som er formet av langvarig og kontinuerlig tradisjonell bruk. I 2020 vil det være 46 områder i Norge som har status som et utvalgt kulturlandskap. Områdene representerer bredden av kulturlandskap, fra kystlynghei og seterområder til husmannsplasser og storgårdslandskap. Ansvar for forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene Vegaøyan og Vestnorsk fjordlandskap og Utvalgte kulturlandskap i jordbruket overføres til kommunene i 2020.

Fylkesvise midler til utrednings- og tilretteleggingstiltak går blant annet til å finansiere regionale prosjekter og tiltak innenfor økologisk jordbruk. Tilskudd kan gis til organisasjoner, institusjoner, kommuner og ulike former for samarbeidsorgan, med sikte på å understøtte landbruk og nye landbruksbaserte næringer.

Klima- og miljøprogrammet har fylkesvise midler som blir brukt til å finansiere regionale prosjekter og tiltak. Norsk Landbruksrådgivning (NLR), faglag og ulike andre organisasjoner er store mottakere av de regionale midlene. Se også omtale av Klima- og miljøprogrammet under nasjonale virkemidler.

4.2.3 Kommunale ordninger

Kommunene har en viktig rolle i miljøarbeidet innenfor jordbruket. De forvalter planlovverk og særlover for jordbruket og de økonomiske støtteordningene Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) og Nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK). Kommunen er også vedtaksmyndighet for regionale miljøtilskudd og produksjonstilskudd.

Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) blir gitt som engangstilskudd til investeringer og vedlikehold. Formålet er å ivareta natur- og kulturminneverdiene i jordbrukets kulturlandskap og redusere forurensning fra jordbruket, utover det som kan forventes gjennom vanlig jordbruksdrift. Ordningen skal gi en målrettet innsats med utgangspunkt i lokale behov, utfordringer og målsettinger. Kommunene lager fireårige tiltaksstrategier der de beskriver miljøutfordringer og prioriterer tiltak i sin kommune.

Om lag 55 prosent av midlene i 2017 ble innvilget til tiltak for å fremme verdier i kulturlandskap, kulturmiljøer og biologisk mangfold, mens 41 prosent av midlene gikk til tiltak for å redusere forurensning av vann. En stadig større andel av midlene går til utbedring av hydrotekniske tiltak og

tiltak for redusert forurensing. Dette kan forklares med behov for tilpasning til et endret klima og oppfølging av vannforvaltningsplanene etter Vannforskriften. I 2017 ble det også satt av 20 mill. kroner ekstra til utbedring av hydrotekniske anlegg i kornområdene rundt Oslofjorden og i Trøndelag. Dette ga en betydelig økning i oppslutningen fra året før. Siden 1994 har over 1000 fangdammer blitt etablert med støtte fra SMIL-ordningen, men oppslutningen om tiltaket har gått noe tilbake de siste årene.

Verneverdige bygninger og gammel kulturmark er de største postene når det gjelder bevaring av kulturlandskap, mens hydrotekniske anlegg er den viktigste gruppen av tiltak innen forurensning. Tilskudd til restaurering og skjøtsel av kystlynghei, slåttemark og slåttemyr bidrar til ivaretagelse av disse utvalgte naturtypene i kulturlandskapet. Kulturlandskapstiltak gjennomføres ofte i samarbeid og med samfinansiering fra natur- og kulturminnemyndighetene.

Drenering: Tilskudd til drenering av jordbruksjord ble gjeninnført i 2013. Drenering bidrar til å øke produktiviteten av arealene og kan dermed redusere miljøbelastningen per produsert enhet. Godt drenert jord gir lavere lystgassutslipp enn vannmettet jord. Drenering er også et godt klimatilpasningstiltak. God drenering reduserer faren for erosjon fra jordbruksarealer og bidrar på den måten til god vannkvalitet og et godt vannmiljø. Automatisk fredede kulturminner i bakken kan være utsatt for skade og ødeleggelse ved drenering. Tilskuddet blir gitt til foretak som drenerer et tidligere grøftet jordbruksareal eller planerte arealer. Det gis tilskudd til systematisk grøfting, profilering, omgraving på myr, usystematisk grøfting og avskjæringsgrøfting.

4.3 Miljøvirkemidler i jordbruket forvaltet av Klima- og miljødepartementet (KLD)

Miljøforvaltningen sine virkemidler kan bidra positivt til å nå målene i Nasjonalt miljøprogram. Under beskrives miljøvirkemidler som ikke er en del av Nasjonalt miljøprogram, men som forvaltes av miljøforvaltningen gjennom eget budsjett og lovverk, med tilsvarende formål. Midlene fra miljøforvaltningen og regionale miljøtilskudd kan i en del tilfeller «møte hverandre», for eksempel ved behov for skjøtsel av utvalgte naturtyper. Tilskuddene har ulike vilkår og nivå, men formålene ved ordningene er i stor grad like. Gjennomgangen av miljøvirkemidlene i 2015 viser til at områder med ansvarsdeling i forvaltningen der det gis tilskudd fra både LMD og KLD fungerer hensiktsmessig. Samtidig kan det jobbes videre med å samordne søknadsprosesser der både KLD og LMD har midler.

Prioriterte kulturlandskap (KLD/Miljødirektoratet) Tilskudd til prioriterte kulturlandskap gis til skjøtselstiltak i kulturlandskap med særskilt høye verdier knyttet til naturmangfold. Det er 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 jordbruket der det er mulig.

Pollinerende insekter (KLD/Miljødirektoratet) Tilskudd for ivaretagelse av ville pollinerende insekter har som formål å sikre eller forbedre leveområdene til disse insektene. Aktuelle tiltak er skjøtsel og etablering av leveområder for insektene, bekjempelse av fremmede organismer, samt å tilpasse driftsformer i jordbruket.

Tilskudd til trua naturtyper og tilskudd til truede arter (KLD/Miljødirektoratet) er tilskuddsordninger som gis til skjøtsel som ivaretar utvalgte naturtyper, prioriterte arter og andre truede naturtyper og arter. De seks naturtypene som i dag har status som utvalgte naturtyper er kystlynghei, hule eiker, kalk-lindeskog, kalksjøer, slåttemark (inkludert lauveng) og slåttemyr. I tillegg gis det tilskudd til naturtypen høstingsskog. Trua naturtyper er naturtyper som står på norsk rødliste for naturtyper (2011) og som er i truethetskategori kritisk trua (CR), sterkt trua (EN) eller sårbar (VU). Disse utgjør 40 naturtyper. Det kan gis tilskudd til tiltak for å ta vare på truede arter og prioriterte arter.

Kulturminnefondet (KLD) Kulturminnefondet er en statlig tilskuddsordning med hovedformål å bevilge midler til istandsetting av kulturminner i Norge. Målgruppen for fondet er primært private eiere av verneverdige kulturminner og kulturmiljøer. Målet for ordningen er bevaring og bruk av kulturminner og kulturmiljøer for opplevelse, kunnskap, utvikling og verdiskaping, herunder verneverdige bygninger i landbruket. Bygninger i landbruket var en av satsingene til Kulturminnefondet i 2008-10 og i perioden 2003-2011 gikk 25 prosent av tildelingene til landbruksbygninger. Denne prosentandelen har økt de siste årene. Prosentandelen av midlene til kulturminner/bygninger i landbruket i 2018 er på 46%. Samfinansiering mellom SMIL og Kulturminnefondet har gitt positive effekter.

Tilskudd til fredete kulturminner i privat eie, kulturmiljøer og kulturlandskap (KLD/Riksantikvaren) Ordningen 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. Ordningen er aktuell for kulturminner og kulturmiljøer i landbruket. Andelen midler som går til aktive landbruksforetak er ikke kjent. Halvparten av landets ti fredete kulturmiljøer inneholder jordbrukslandskap. Riksantikvaren fordeler midlene via fylkeskommunen og Sametinget, som behandler søknadene.

Tilskudd til automatisk fredete og andre arkeologiske kulturminner (KLD/Riksantikvaren) Midlene dekker blant annet utgifter til arkeologiske undersøkelser ved mindre private tiltak. Målgruppen er private tiltakshavere, inkludert gårdbrukere for visse tiltakstyper (undersøkelser ved drenering og nydyrking).

Tilskudd til verdiskapingsarbeid på kulturminneområdet (KLD/Riksantikvaren) 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. Det er mange eksempler på støtte til jordbruksrelaterte satsinger innen ordningen.

Samiske kulturminner (KLD/Riksantikvaren) Midlene er rettet mot private eiere og skal brukes til å sette i stand og synliggjøre samiske kulturminner og kulturmiljøer, og forvaltes av Sametinget.

Vedlegg 1 Internasjonale avtaler, direktiver og konvensjoner

FNs bærekraftsmål: I 2015 vedtok FNs medlemsland 17 globale felles mål for en bærekraftig utvikling frem mot 2030. Målene representerer et globalt veikart for nasjonale og internasjonale tiltak, de gjelder for alle land og legger grunnlaget for en langsiktig og samstemt innsats. Matsikkerhet og bærekraftig landbruk spiller en viktig rolle blant målene, formulert i mål 2 som et mål om å «Utrydde sult, oppnå matsikkerhet og bedre ernæring, og fremme bærekraftig landbruk.» Flere delmål under mål 2 omhandler miljøutfordringer i landbruket knyttet til jord, vann, klima og biologisk mangfold. Dette gjenspeiler en økt annerkjennelse av koblingen mellom matsikkerhet og naturressursgrunnlaget, og betydningen av å møte miljøutfordringer i landbruket. Norge rapporterer årlig på arbeidet med å nå bærekraftsmålene.

FNs Klimakonvensjon (UNFCCC) (1992) er det sentrale rammeverket for internasjonalt samarbeid om å bekjempe klimaendringer og forberede tilpasninger til klimaendringer. Kyotoprotokollen (1997) fastsetter blant annet bindende og tallfestede utslippsforpliktelser for industriland.

Parisavtalen er en selvstendig rettslig bindende avtale som styrker det globale samarbeidet på klimaområdet og gjennomføringen av Klimakonvensjonen. Partene har satt seg som mål å (1) holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under to grader sammenliknet med førindustrielt nivå og tilstrebe å begrense temperaturstigningen til 1.5 grader celsius sammenliknet med førindustrielt nivå (2) øke evnen til å tilpasse seg klimaendringene og fremme klimarobusthet og en lavutslippsutvikling, på en måte som ikke setter matproduksjonen i fare (3) gjøre finansieringsstrømmer forenelig med en klimarobust lavutslippsutvikling.

Norge har ratifisert Parisavtalen og arbeider for å innfri forpliktelsene om å redusere nasjonale klimagassutslipp ved en felles gjennomføring med EU i perioden 2021-2030.

FNs klimapanel (IPCC) er en sentral bidragsyter til å systematisere kunnskapen om klima og landbruk. Analysene omfatter både det vitenskapelige grunnlaget, analyser av virkninger, tilpasninger og sårbarhet, samt tiltak og virkemidler for å redusere utslipp.

Gøteborgprotokollen om reduksjon av forsurende, overgjødning og bakkenært ozon (2005) er en protokoll under FN-konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning. Protokollen regulerer landenes utslipp av svoveldioksid, nitrogenoksider, ammoniakk og flyktige organiske forbindelser. Det er satt begrensninger for utslipp fra 2010, og i tillegg er nye utslippsforpliktelser for 2020 vedtatt.

Det internasjonale naturpanelet (IPBES) er et internasjonalt samarbeid som skal styrke samspillet mellom forskning og forvaltning for å bidra til å hindre tap av biologisk mangfold og forringelse av økosystemtjenester.

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 bønders rettigheter til sine egne genressurser og at inntekter, teknologi, kunnskap og andre goder som oppstår ved bruk av genressursene blir rettferdig fordelt.

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 fikk i 2015 en ny naturmangfoldmelding.

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.

Vanndirektivet (EUs rammedirektiv for vann) har som hovedmål å sikre beskyttelse og bærekraftig bruk av vannmiljøet, både vassdrag, grunnvann og kystvann. Det er innført i norsk rett gjennom vannforskriften som trådte i kraft 1. januar 2007 (se omtale i kapittel 2 «Juridiske virkemidler»).

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.

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.

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.

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, som lovverk, sektorpolitikk, kunnskapsoppbygging, utdanning, bevisstgjøring, medvirkning, internasjonalt samarbeid

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.

UNESCOs *konvensjon om vern av den immaterielle kulturarven* (2003). Immateriell kulturarv omfatter blant annet praksis, fremstillinger, uttrykk, kunnskap og 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, om håndverk, driftsmåter, skjøtsel og vedlikehold.

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).

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.

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.

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 ulik fellesskap sin 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.

I tillegg til direkte miljøavtaler og konvensjoner, ligger det ulike rammer for jordbruksproduksjonen som også er relevant for miljøarbeidet.

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.

Bruken av internstøtte rapporteres årlig til Landbrukskomiteen i WTO, med kategorisering av de ulike støtteordningene. Av den siste norske notifiseringen til WTO (2013), går det frem at AK-tilskudd, beitetilskudd, støtte til økologisk produksjon, støtte til verdensarvområdene og Utvalgte kulturlandskap i jordbruket, regionale miljøtilskudd og spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) er definert til å oppfylle kriteriene for miljøstøtte. Det eksisterer så langt ingen rettspraksis for miljøvirkemidlene som rapporteres som miljøstøtte.

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO**POSTADRESSE:**

Postboks 8140 Dep, 0033 Oslo

BESØKSADRESSE:

Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA**BESØKSADRESSE:**

Løkkeveien 111, 9510 Alta

www.landbruksdirektoratet.no
